

Luxemburg 13.7.2022
COM(2022) 500 final

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

Oikeusvaltiokertomus 2022

Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. JOHDANTO

Euroopan unioni on arvojen unioni: perusoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio muodostavat yhteiskuntamme ja yhteisen identiteettimme perustan.¹ Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät ongelmat yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttavat koko EU:n oikeusjärjestykseen ja toimintaan. Oikeusvaltioperiaate hyödyttää kaikkia EU:n kansalaisia, ja kansalaiset kaikissa jäsenvaltioissa kannattavatkin vahvasti oikeusvaltioperiaatteiden noudattamista.²

Viime vuosina oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät haasteet ovat lisääntyneet sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Covid-19-pandemia testasi kansallisten järjestelmien kykyä pitää oikeusvaltioperiaatetta yllä kriisiaikoina, mikä aiheutti paineita hallintojärjestelmän osien keskinäisen valvonnan järjestelmille sekä demokraattisten instituutioiden ja niiden valvojien kyvyille tehdä työtään.

Venäjän provosoimaton ja perusteeton hyökkäys Ukrainaa ja sen kansaa vastaan haastaa suoraan EU:n arvot ja sääntöihin perustuvan maailmanjärjestyksen. Se rikkoo räikeästi kansainvälistä oikeutta ja YK:n peruskirjan periaatteita sekä heikentää paitsi demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta myös Euroopan ja koko maailman turvallisuutta ja vakautta. Demokraattisten instituutioiden ja arvojen puolustaminen ja ylläpitäminen on kaikkien jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten yhteinen tehtävä. Tämä on erityisen tärkeää nyt, kun vihamieliset ulkomaiset toimijat uhkaavat EU:ta ja sen jäsenvaltioita ja käyttävät disinformaatiota ja kyberhyökkäyksiä demokratioidemme heikentämiseksi.

Komissio tunnustaa erityisen roolinsa tämän yhteisen tehtävän toteuttamisessa, olipa kyse muutoksen käynnistämisestä, yhteistyön edistämisestä tai puutteiden paljastamisesta ja niihin puuttumisesta. Komissio toteuttaa tätä tehtävää eri tavoin käytettävissään olevien välineiden avulla, mutta tavoite on aina selvä: antaa kansalaisille mahdollisuus tuntea oikeusvaltioperiaatteen vaikutus jokapäiväisessä elämässään. Komissio on myös varmistanut, että elpymis- ja palautumistukivälinettä käytetään jäsenvaltioissa ensisijaisesti edistämään uudistuksia, jotka koskevat niiden oikeuslaitoksia, korruptiontorjuntakehystä, julkishallintoa ja oikeuslaitosten digitalisointia, mikä on vahvan investointi-ilmapiirin kannalta olennaista.

Oikeusvaltioperiaate on ollut koko kuluneen vuoden ajan tärkeä teema EU:n asialistalla, ja oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus 2021 on antanut merkittävän panoksen poliittiseen ja tekniseen keskusteluun sekä EU:n että kansallisella tasolla. Vuotuinen oikeusvaltiokertomus on keskeinen väline oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja suojaamisen edistämisessä EU:ssa. Kertomuksessa otetaan asianmukaisesti huomioon kansalliset perinteet ja varmistetaan yhdenvertainen kohtelu. Kertomus perustuu läpinäkyvään ja objektiiviseen menetelmään, ja se on mahdollistanut rakentavan keskustelun ja runsaan parhaiden käytäntöjen vaihdon jäsenvaltioiden kesken neuvostossa ja teknisellä tasolla sekä Euroopan parlamentissa ja kansallisissa parlamenteissa komission kanssa vuoden 2021 kertomuksen perusteella käytyjen keskustelujen puitteissa. Toisten kokemuksista oppiminen antaa jäsenvaltioille paremmat

¹ ”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.” (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla).

² Eurobarometri 508 EU:n kansalaisten arvoista ja identiteeteistä (2021) osoittaa, että 82 prosenttia eurooppalaisista kannattaa näitä periaatteita.

mahdollisuudet löytää paras tapa edetä ja estää oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien haasteiden syntyminen tai syveneminen.

Tässä kolmannessa vuosikertomuksessa komission toimet oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi etenevät seuraavaan vaiheeseen, kun jäsenvaltioille annetaan ensi kertaa niille räätälöityjä suosituksia, kuten puheenjohtaja von der Leyen ilmoitti unionin tilasta vuonna 2021 pitämässään puheessa.³ Kertomuksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmien syntymistä etukäteen, ja sen mukaisesti suositusten on tarkoitus auttaa jäsenvaltioita vireillä olevien tai suunniteltujen uudistusten toteuttamisessa, kannustaa myönteistä kehitystä ja auttaa havaitsemaan parannuskohteita ja tilanteita, joissa viimeaikaiset muutokset tai uudistukset edellyttävät jatkotoimia, ja joissain tapauksissa puuttumaan ongelmiin koko järjestelmän tasolla.

Suosituksia antaessaan komissio on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että suositukset ovat kohdennettuja ja että ne perustuvat EU:n lainsäädäntöön ja normeihin samalla kun niissä kunnioitetaan kansallisten oikeusjärjestelmien erityispiirteitä. Yhtä tärkeää on johdonmukaisuus ja synergia muiden prosessien ja välineiden, kuten talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson, EU:n talousarvion suojaamista koskevan yleisen ehdollisuusjärjestelmän ja elpymis- ja palautumistukivälineen kanssa. Seuraavissa oikeusvaltiota koskevissa vuosikertomuksissa tarkastellaan suositusten perusteella toteutettuja toimia.

Edellisten kertomusten tavoin vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa tarkastellaan kehitystä, joka liittyy seuraaviin:

- **Jäsenvaltioiden oikeuslaitokset.** Erityistä huomiota kiinnitetään niiden riippumattomuuteen, laatuun ja tehokkuuteen. Nämä ovat keskeisiä ominaisuuksia, jotka takaavat EU:n lainsäädännön tuloksellisen soveltamisen ja täytäntöönpanon, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja keskinäisen luottamuksen säilymisen. Hyvin toimivat ja täysin riippumattomat oikeuslaitokset ovat ratkaisevan tärkeitä sen varmistamiseksi, että oikeus toimii kansalaisten ja yritysten eduksi. Ne ovat myös olennaisia EU:n oikeudellisen yhteistyön sekä sisämarkkinoiden toiminnan ja koko EU:n oikeusjärjestyksen kannalta.⁴
- **Korruptiontorjuntakehykset.** Näiden osalta keskitytään kansallisten korruptiontorjuntapolitiikkojen tuloksellisuuteen ja arvioidaan keskeisiä aloja, joilla jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tulokselliset korruptiontorjunnan kehykset sekä läpinäkyvyys ja lahjomattomuus julkisen vallan käytössä vahvistavat oikeuslaitoksia ja kansalaisten ja yritysten luottamusta viranomaisiin.
- **Tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus.** Tässä yhteydessä huomiota kiinnitetään erityisesti tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattomuuteen, tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyteen, valtion mainonnan ja tiedotustoiminnan jakamisen läpinäkyvyyteen ja oikeudenmukaisuuteen, toimittajien turvallisuuteen ja tiedon saatavuuteen. Tämän vuoden kertomuksessa käsitellään ensimmäistä kertaa järjestelmällisesti julkisia tiedotusvälineitä. Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus ovat oikeusvaltion, demokraattisen vastuuvellollisuuden ja korruptiontorjunnan keskeisiä

³ [Puhe unionin tilasta 2021.](#)

⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2022.

edellytyksiä. Vapaiden ja moniarvoisten tiedotusvälineiden merkitystä on korostettu useissa viimeaikaisissa EU:n aloitteissa⁵.

- **Hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset.** Tässä keskitytään oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeisiin seikkoihin, kuten kansallisen lainsäädäntöprosessin laatuun ja osallistavuuteen, perustuslakituomioistuinten ja riippumattomien viranomaisten, kuten oikeusasiamiehen, tasa-arvoelinten⁶ ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, rooliin sekä kansalaisjärjestöjen rooliin oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Analyysissa tarkastellaan myös covid-19-pandemian muuttuvaa vaikutusta ja siihen reagoimista. Tämänvuotisessa kertomuksessa esitetään myös ensimmäistä kertaa katsaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoon.

Oikeusvaltiokertomuksessa esitetään myös yhteenveto EU:n tasolla tapahtuneesta merkittävästä kehityksestä, ja sitä olisi tarkasteltava laajemmassa kontekstissa, joka liittyy demokraattisten arvojen ja ihmisoikeuksien ylläpitämiseen sekä unionissa että sen ulkopuolella. Lisäksi kertomuksessa esitetään yhteenveto siitä, miten komissio on käyttänyt keskeisiä välineitä, kuten elpymis- ja palautumistukivälinettä, yleisestä mahdollisuusjärjestelmästä annettua asetusta⁷ ja EU:n oikeusalan tulostaulua. Komissio myös käynnistää rikkomusmenettelyjä silloin kun oikeusvaltioon liittyvät ongelmat johtavat EU:n lainsäädännön rikkomiseen.

Toinen esimerkki täydentävistä toimista on perusoikeuksien edistäminen: vuotta 2022 koskevassa EU:n perusoikeuskirjan soveltamista käsittelevässä vuosikertomuksessa⁸ keskitytään kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin ja sen rooliin näiden oikeuksien suojelussa ja edistämisessä. Kansalaisyhteiskunta on EU:n keskeinen kumppani perusoikeuksiin liittyvien politiikkojen täytäntöönpanossa, ja EU:n tasolla käydään keskustelua siitä, miten tukea ja osallistumista EU:n tasolla voitaisiin lisätä.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on korostanut demokraattisten arvojen, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion merkitystä. EU:lla on erityinen rooli näiden arvojen levittämisessä maailmanlaajuisesti vaihtoehtona kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia rikkoville autoritaarisille malleille. Tämä on myös keskeinen piirre laajentumisprosessissa. EU:n ulkoisen toiminnan uskottavuus riippuu oikeusvaltion tilasta EU:n sisällä.

⁵ Komission suositus toimittajien ja muiden media-alan ammattilaisten suojelun, turvallisuuden ja voimaannuttamisen varmistamisesta Euroopan unionissa, C(2021) 6650, 16.9.2021; ehdotus direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet"), COM(2022) 177, 27.4.2022; ja komission suositus julkista osallistumista harjoittavien toimittajien ja ihmisoikeuksien puolustajien suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta ("strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet"), C(2022) 2428, 27.4.2022. Lisäksi komissio toteuttaa media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmaa, jolla lisätään EU:n rahoitustukea tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta koskeville hankkeille.

⁶ Komissio aikoo ehdottaa vuonna 2022 toimenpiteitä, joilla vahvistetaan tasa-arvoelinten roolia ja riippumattomuutta.

⁷ Asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä mahdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1.

⁸ Kertomus on määrä julkaisua joulukuussa 2022.

2. JÄSENVALTIOIDEN OIKEUSVALTIOTILANTEeseen LIITTYVÄT KESKEISET NÄKÖKOHDAT

Tässä kertomuksessa tarkastellaan muutamia tärkeitä yhteisiä aiheita ja suuntauksia, erityisiä haasteita ja myönteistä kehitystä oikeusvaltiomekanismin neljällä edellä mainitulla osa-alueella. Esimerkit, jotka kuvaavat näitä suuntauksia, ovat peräisin 27 maakohtaisesta luvusta, jotka ovat olennainen osa tätä kertomusta ja joissa esitetään yksityiskohtainen tilannekatsaus kustakin jäsenvaltiosta.⁹ Kertomukseen sisältyvät myös jäsenvaltioille annetut maakohtaiset suositukset.¹⁰

Oikeusvaltiokertomuksen metodologia ja sen suositukset

Maakohtaisissa luvuissa esitettyjen arviointien kohteita ja menetelmiä on päivitetty jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella.¹¹ Maakohtaiset luvut perustuvat laadulliseen arvioon, jonka komissio on laatinut itsenäisesti keskittyen heinäkuun 2021 jälkeen tapahtuneeseen merkittävään kehitykseen. Niissä esitetään sekä jäsenvaltioissa havaittuja haasteita että myönteistä kehitystä. Kunkin maakohtaisen luvun analyysissä keskitytään erityisesti aiheisiin, joiden osalta on tapahtunut merkittävää kehitystä tai joiden osalta edellisessä kertomuksessa havaittiin merkittäviä haasteita, jotka ovat jatkuneet tarkasteluajanjaksolla.

Kertomuksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmien syntymistä etukäteen, ja sen mukaisesti suositusten on tarkoitus auttaa ja tukea jäsenvaltioita vireillä olevien tai suunniteltujen uudistusten toteuttamisessa ja auttaa niitä havaitsemaan parannuskohteita ja tilanteita, joissa viimeaikaiset muutokset tai uudistukset edellyttävät jatkotoimia. Tämä perustuu jäsenvaltioiden kanssa käytävään jatkuvaan vuoropuheluun.¹²

Tähän kertomukseen sisältyviä suosituksia laadittaessa on noudatettu seuraavia periaatteita:

- Maakohtaisia suosituksia annetaan kaikille jäsenvaltioille yhdenvertaisen kohtelun ja suhteellisuuden periaatteita kaikilta osin noudattaen.
- Suositukset on sisällytetty kertomukseen, ja ne perustuvat maakohtaisissa luvuissa tehtyyn perusteelliseen arviointiin, jossa sovelletaan EU:n lainsäädäntöön tai eurooppalaisiin ja kansainvälisiin normeihin perustuvia objektiivisia perusteita.
- Suositukset ovat oikeassa suhteessa havaittuihin haasteisiin. Niissä myös kannustetaan jatkamaan myönteisiä uudistuspyrkimyksiä.
- Suositukset ovat riittävän yksityiskohtaisia, jotta jäsenvaltiot voivat toteuttaa konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia jatkotoimia ottaen tarvittaessa huomioon kansalliset toimivaltuudet, oikeusjärjestelmät ja institutionaaliset puitteet.
- Komissio on suosituksia valmistellessaan kiinnittänyt erityistä huomiota johdonmukaisuuteen ja synergioihin muiden prosessien, kuten talouspolitiikan

⁹ Maakohtaiset luvut ovat saatavilla [täällä](#).

¹⁰ Suosituksiin viitataan tämän kertomuksen alaviitteissä, minkä lisäksi ne esitetään liitteenä olevassa luettelossa. Ne sisältyvät myös maakohtaisiin lukuihin.

¹¹ Menetelmiä on päivitetty jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, jotta voitaisiin erityisesti tarkentaa lähteiden käyttöä arvioinnissa ja ottaa huomioon suositusten sisällyttäminen kertomukseen. Menetelmä on kuvattu [täällä](#).

¹² Suositukset eivät rajoita menettelyjä, jotka komissio voi aloittaa muiden oikeudellisten välineiden, kuten rikkomusmenettelyjen tai ehdollisuusasetuksen nojalla.

eurooppalaisen ohjausjakson, yleisen ehdollisuusasetuksen ja kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien kanssa.¹³

- Seuraavissa oikeusvaltiota koskevissa vuosikertomuksissa tarkastellaan suositusten perusteella toteutettuja toimia.

Kertomus on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja se perustuu erilaisiin kansallisiin, kansainvälisiin ja muihin lähteisiin.¹⁴ Kaikkia jäsenvaltioita pyydettiin antamaan panoksensa kertomuksen laatimiseen toimittamalla kirjalliset kannanotonsa¹⁵ ja osallistumalla helmi–huhtikuussa 2022 järjestettyihin maavierailuihin¹⁶. Lisäksi toteutettiin kohdennettu sidosryhmien kuuleminen, jonka avulla saatiin arvokasta horisontaalista ja maakohtaista tietoa.¹⁷ Myös Euroopan neuvosto toimitti yhteenvedon EU:n jäsenvaltioista viime aikoina antamistaan lausunnoista ja raporteista.¹⁸ Ennen kertomuksen julkaisemista jäsenvaltioille annettiin tilaisuus päivittää maakohtaisten lukujen faktatietoja.

2.1 Oikeuslaitokset

Riippumattomuus, laatu ja tehokkuus ovat tehokkaan oikeuslaitoksen keskeisiä ominaisuuksia. Tehokkaat oikeuslaitokset ovat ratkaisevan tärkeitä EU:n lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kannalta. Oikeuslaitoksen riippumattomuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin olennainen edellytys. Tämän vaatimuksen perustan muodostavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklassa tarkoitettu tehokkaan oikeussuojan periaate ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa¹⁹. Tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva vaatimus takaa, että kaikkia EU:n lainsäädäntöön perustuvia yksilön oikeuksia suojellaan ja että SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistetut jäsenvaltioiden yhteiset arvot ja erityisesti oikeusvaltiota koskeva arvo turvataan.²⁰ Jäsenvaltioiden on oikeuslaitostensa uudistuksissa noudatettava EU:n lainsäädännössä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia.²¹

Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta EU:ssa

EU:n oikeusalan tulostaulun 2022 ja vuonna 2022 tehtyjen Eurobarometri-tutkimusten mukaan yritysten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta parani vuoteen 2021 verrattuna noin kahdessa kolmasosassa jäsenvaltioista.²² Kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen

¹³ Suositusten edellä esitetään tarvittaessa mainittuihin prosesseihin liittyvät kyseistä jäsenvaltiota koskevat komission vahvistamat kannat.

¹⁴ Vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen lähteitä ovat erityisesti jäsenvaltioilta saadut kirjalliset kannanotot, kohdennetun sidosryhmien kuulemisen aikana saadut kirjalliset kannanotot sekä kansainvälisten järjestöjen tuottamat tai kansallisilta viranomaisilta ja sidosryhmiltä maakohtaisten vierailujen aikana saadut tiedot. Lähteet ovat pohjana komission arviolle, eivätkä ne sellaisinaan edusta komission kantaa.

¹⁵ [Oikeusvaltiokertomus 2022 – jäsenvaltioiden panos.](#)

¹⁶ Lisätietoja maavierailuista on maakohtaisissa luvuissa. Maavierailujen yhteydessä komissio keskusteli oikeusvaltioperiaatetta koskevasta kehityksestä jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten kanssa, oikeuslaitos ja riippumattomat viranomaiset sekä lainvalvonta mukaan lukien, sekä sidosryhmien, kuten toimittajajärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

¹⁷ Kuuleminen toteutettiin joulukuun 2021 ja tammikuun 2022 välisenä aikana. [Oikeusvaltiokertomus 2022 – kohdennettu sidosryhmien kuuleminen.](#)

¹⁸ [Oikeusvaltiokertomus 2022 – Euroopan neuvoston panos.](#)

¹⁹ [Euroopan unionin perusoikeuskirja.](#)

²⁰ Unionin tuomioistuimen tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 44 ja 58 kohta.

²¹ Edellisen kertomuksen jälkeen annettujen tuomioiden viitetiedot ovat kohdassa 4.

²² EU:n oikeusalan tulostaulu 2022, kaaviot 50 ja 52.

riippumattomuudesta sen sijaan heikkeni tutkimusten mukaan yli puolessa jäsenvaltioista. Suhteelliset erot näkemyksissä eri jäsenvaltioiden välillä eivät juurikaan muuttuneet. Suomessa, Tanskassa, Itävallassa, Luxemburgissa, Alankomaissa ja Saksassa käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on kansalaisten keskuudessa edelleen erityisen korkealla tasolla (yli 75 prosenttia), kun taas Slovakiassa, Puolassa ja Kroatiassa se on edelleen hyvin alhainen (alle 30 prosenttia).

Tuomarineuvostot ja oikeuslaitoksen virkojen nimittämismenettelyt – oikeuslaitoksen riippumattomuuden keskeiset takeet

Tuomarineuvostot ovat erityisen tärkeä tae oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä²³ todetaan. Tuomarineuvostot voivat toimia puskurina oikeuslaitoksen ja muiden vallankäyttäjien välillä esimerkiksi tuomareiden ja syyttäjien nimittämistä ja urakehitystä koskevissa asioissa, minkä lisäksi niillä on oikeuslaitoksen hallintoon liittyviä tehtäviä. Euroopan neuvoston puitteissa on laadittu tärkeitä eurooppalaisia ohjeita siitä, miten tuomarineuvostot olisi muodostettava, jotta voidaan parhaiten turvata niiden riippumattomuus, myös niiden kokoonpanon osalta.²⁴ Tuomarineuvostot tarvitsevat myös riittävät resurssit voidakseen toimia tehokkaasti ja täyttää tehtävänsä.

Useissa jäsenvaltioissa on käynnistetty lainsäädäntötoimia tuomarineuvostojen riippumattomuuden vahvistamiseksi. [Luxemburgissa](#) on esitetty lainsäädäntömuutoksia tulevan tuomarineuvoston kokoonpanon yhdenmukaistamiseksi eurooppalaisten suositusten kanssa. Muutoksilla on tarkoitus täsmentää tuomareiden ja syyttäjien uran hallinnointiin liittyvät tuomarineuvoston toimivaltuudet ja ottaa käyttöön uusi kurinpitöjärjestelmä. [Kroatiassa](#) äskettäin hyväksytyillä muutoksilla vahvistetaan tuomari- ja syyttäjäneuvostojen roolia tuomareiden ja syyttäjien valinnassa. [Italiassa](#) hyväksyttiin äskettäin oikeuslaitoksen uudistamista koskeva laki, jossa säädetään korkeimman tuomarineuvoston perustamisesta ja toiminnasta, mm. sen jäsenten valinnasta. [Kyproksessa](#) parlamentti on hiljattain äänestänyt uudistuksista, jotka liittyvät tuomarineuvoston kokoonpanoon. [Alankomaissa](#) on suunnitteilla mahdollisia muutoksia tuomarineuvoston kokoonpanoon ja nimittämiseen. [Ruotsissa](#) puolueiden yhteinen tutkintavaliokunta on vuodesta 2020 lähtien selvittänyt, miten oikeuslaitoksen riippumattomuutta voitaisiin vahvistaa, ja sen odotetaan antavan raporttinsa helmikuuhun 2023 mennessä.

Kansallisiin tuomarineuvostoihin liittyvä kehitys on keskeinen teema useissa jäsenvaltioissa. [Espanjassa](#) huolenaiheena on edelleen tuomarineuvoston uudistamisen viivästyminen, ja sen nimittämisyjärjestelmään on vaadittu muutoksia. [Bulgariassa](#) ylimmän tuomarineuvoston toiminta ja tarve puuttua sen kokoonpanoon herättää kasvavaa huolta. [Irlannissa](#) tuomarinimityksistä vastaavan komitean ehdotettu kokoonpano herättää jonkin verran huolta. [Slovakiassa](#) tuomarineuvosto on ottanut vastaan uusia tehtäviä perustuslakiuudistuksen jälkeen, mutta sen jäsenten erottamiseen liittyvä järjestelmä aiheuttaa edelleen huolta. [Portugalissa](#) hallinto- ja verotuomioistuinten korkeinta neuvostoa koskevan

²³ Unionin tuomioistuin on todennut, että tuomarineuvosto voi olla oikeuslaitoksen riippumattomuuden tae, jos se on kyllin riippumaton toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta ja elimestä, jolle se antaa lausuntonsa. Ks. esim. tuomio 2.3.2021, AB ym. (Tuomareiden nimittäminen korkeimpaan oikeuteen – Muutoksenhaku), C-824/18, 123–125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁴ Ks. erityisesti Euroopan neuvoston suositus CM/Rec(2010)12.

lainsäädäntökehyksen viimeistely on ollut kesken vuodesta 2004, ja asioiden jakamiseen tuomioistuimissa liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi on toteutettu uusia toimenpiteitä²⁵.

Eräissä muissa jäsenvaltioissa on rakenteellisia tai systeemisiä ongelmia, joihin ei ole puututtu. [Puolassa](#) ei ole puututtu kansallisen tuomarineuvoston riippumattomuutta koskeviin vakaviin huolenaiheisiin, vaikka ne on tuotu esiin useissa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa, joissa on vahvistettu komission SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn yhteydessä havaitsemat huolenaiheet. Nämä huolenaiheet on otettu esiin myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetussa laajemmassa maakohtaisessa suosituksessa, joka koskee oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamista. [Unkarissa](#) kansallisen tuomarineuvoston haasteena on edelleen toimia vastapainona valtakunnallisen tuomioistuinneuvoston puheenjohtajan valtaoikeuksille tuomioistuinten hallinnoinnissa. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettu maakohtainen suositus oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamisesta ja tähän liittyvät, SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä esiin tuodut huolenaiheet eivät ole edelleenkaan johtaneet toimenpiteisiin.²⁶

Tuomarien nimitysmenettelyllä voi olla keskeinen vaikutus oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja sitä koskeviin kansalaisten käsityksiin. Unionin tuomioistuin on selvittänyt, että unionin oikeuden mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi oikeuslaitoksen nimityksiä koskevien aineellisten edellytysten ja menettelysääntöjen on oltava sellaisia, ettei niiden perusteella voi herätä perusteltuja epäilyjä sen suhteen, ovatko asianomaiset tuomarit ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja ovatko he tuomareina puolueettomia.²⁷

Edellisen oikeusvaltiokertomuksen jälkeen eräät jäsenvaltiot ovat ryhtyneet parantamaan tuomareiden nimitysmenettelyä. [Irlannissa](#) tuomareiden nimittämistä koskeva uusi lakiehdotus rajoittaa hallituksen harkintavaltaa menettelyssä. [Kroatiassa](#) saatiin päätökseen korkeimman oikeuden presidentin nimittämisprosessi, ja valintamenettelyä koskevaa menettelyä muutettiin mahdollisen umpikujatilanteen välttämiseksi tulevaisuudessa. [Tšekin](#) lainsäädännön muutoksella pyritään luomaan läpinäkyvä ja yhdenmukainen järjestelmä tuomareiden ja tuomioistuinten presidenttien palvelukseenottoa ja valintaa varten. [Kyproksessa](#) parlamentti on hiljattain äänestänyt uudistuksesta, joka koskee ehdotetun uuden perustuslakituomioistuimen ja korkeimman oikeuden tuomarien ja presidenttien nimittämismenettelyä. [Alankomaissa](#) harkitaan useita muutoksia oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseksi, muun muassa korkeimman oikeuden tuomareiden nimittämisen osalta.

Muissa jäsenvaltioissa, jotka ovat toteuttaneet toimia näiden menettelyjen parantamiseksi, haasteita on vielä jäljellä, erityisesti ylempiin tuomioistuihin nimittämisen ja tuomioistuinten presidentin virkojen osalta. [Maltassa](#) on toteutettu toimia korkeimman oikeuden presidentin

²⁵ Suositukset koskevat Bulgariaa, Espanjaa, Irlantia, Italiaa, Kyprosta, Luxemburgia, Portugalia, Slovakiaa ja Ruotsia.

²⁶ Suositukset koskevat Unkaria.

²⁷ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 2.3.2021, AB ym. (Tuomareiden nimittäminen korkeimpaan oikeuteen – Muutoksenhaku), C-824/18, 117, 119, ja 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Riippumattomien elinten, kuten tuomarineuvostojen, osallistuminen tuomareiden nimitysmenettelyyn voi lähtökohtaisesti olla omiaan edistämään kyseisen menettelyn objektiivisuutta edellyttäen, että tällainen elin on itse riittävän riippumaton lainsäätäjistä ja toimeenpanovallasta (ks. tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola, C-791/19, 98–108 kohta; tuomio 20.4.2021, Repubblica v Il-Prim Ministru, C-896/19, 66 kohta; tuomio 2.3.2021, AB ym. (Tuomareiden nimittäminen korkeimpaan oikeuteen – Muutoksenhaku), C-824/18, 66, 124 ja 125 kohta; sekä tuomio 19.11.2019, AK ym., yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, 137 ja 138 kohta).

nimittämisen epäpolitisoinniseksi, mutta oikeuslaitos ei edelleenkään osallistu menettelyyn. [Kreikassa](#) on edelleen huolenaiheita, jotka liittyvät tuomareiden ja syyttäjien korkeimpien virkojen nimitysmenettelyyn, muun muassa siihen, että oikeuslaitos ei osallistu valintaprosessiin. [Itävallassa](#) on ilmoitettu korkeimman oikeuden presidentin ja varapresidentin nimitysmenettelyn uudistamisesta, jotta voidaan korjata oikeuslaitoksen puutteellinen osallistuminen menettelyyn. Huolenaiheena on kuitenkin edelleen oikeuslaitoksen rajoitettu osallistuminen hallintotuomioistuinten presidenttien ja varapresidenttien nimittämiseen²⁸.

Oikeuslaitoksen korkean tason virkoja koskevat nimitysmenettelyt ovat edelleen keskeinen kysymys. [Liettuassa](#) korkeimman oikeuden presidentin nimitysmenettely on ollut kesken syyskuusta 2019 lähtien, koska laissa ei säädetä kyseistä valintamenettelyä koskevista määräajoista ja annetaan tasavallan presidentille harkintavaltaa korkeimman oikeuden valintamenettelyjen ajoituksen suhteen. [Latviassa](#) parlamentti hylkäsi korkeimman oikeuden tuomarin virkaan ehdolla olleen ehdokkaan, mistä aiheutui kiistaa mahdollisesta epäasianmukaisesta poliittisesta vaikuttamisesta. Unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat antaneet merkittävät tuomiot tietyistä [Puolan](#) korkeimman oikeuden virkanimityksistä. [Unkarissa](#) huolta herättää erityisesti mahdollisuus harkintavallan käyttöön oikeuslaitoksen nimitys- ja ylennysmenettelyissä, mukaan lukien korkeimman oikeuden presidentin valinta, asioiden jakaminen ja bonusten myöntäminen. [Bulgariassa](#) tuomarien ylemmistä virkanimityksistä ei järjestetä säännöllisiä kilpailuja, minkä lisäksi tilapäisiä virkanimityksiä käytetään laajalti, mikä vaarantaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden.²⁹

Syyttäjälaitoksen itsenäisyys ja riippumattomuus rikosoikeusjärjestelmän moitteettoman toiminnan olennaisina osatekijöinä

EU:ssa ei ole yhtä ainoaa mallia syyttäjälaitoksen organisaatiota varten, mutta institutionaalisia takeita tarvitaan aina sen varmistamiseksi, että syyttäjälaitos on kyllin riippumaton, niin että se voi suorittaa tutkintatoimet tuloksellisesti ja puolueettomasti ja saattaa asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman poliittista painostusta. Tämä on välttämätöntä paitsi kansallisen ja EU:n rikosoikeuden kannalta myös monien muiden tärkeiden kysymysten, kuten EU:n taloudellisten etujen suojelun sekä digitaalisessa ympäristössä esiintyvän vihapuheen torjumisen kannalta.

Useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet uudistuksia syyttäjälaitoksensa riippumattomuuden vahvistamiseksi. [Itävallassa](#) jatketaan syyttäjälaitoksen uudistuksen valmistelutyötä sen riippumattomuuden vahvistamiseksi. [Tšekissä](#) valmisteilla olevan uudistuksen myötä valtakunnansyyttäjän ja muiden pääsyyttäjien toimikausi olisi määräaikainen ja heidän erottamiselleen asetettaisiin selkeät ehdot. [Bulgarian](#) hallitus on sitoutunut elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisesti ottamaan käyttöön tehokkaan mekanismin valtakunnansyyttäjän ja hänen varahenkilöidensä vastuuvollisuutta ja rikosoikeudellista vastuuta varten sekä oikeudellisen uudelleentarkastelun syyttäjän päätöksiin olla aloittamatta tutkintaa. [Espanjassa](#) on hyväksytty lainsäädäntömuutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa hallituksen ja ylimmän syyttäjän keskinäisten suhteiden läpinäkyvyyttä. Näiden tehtävien toimikausien päällekkäisyyteen liittyviä huolenaiheita ei kuitenkaan ole ratkaistu. [Slovakian](#) oikeusministeriö valmistelee lakimuutosta, jolla rajoitettaisiin ylimmän syyttäjän toimivaltaa

²⁸ Suositukset koskevat Itävaltaa, Kreikkaa, Kyprosta ja Maltaa.

²⁹ Suositukset koskevat Bulgariaa, Latviaa, Liettuaa ja Unkaria.

kumota syyttäjäviranomaisten päätöksiä yksittäisissä tapauksissa. Asia on herättänyt huolta sen jälkeen kun syyttämättäjättämispäätöksiä tehtiin useissa korkean tason korruptiotapauksissa.³⁰

Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin ilmennyt epäilyjä syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä. [Sloveniassa](#) on tuotu esiin huoli siitä, miten sisäministerin toimivalta antaa poliisille ohjeita yksittäisissä tapauksissa vaikuttaa syyttäjien työskentelyn riippumattomuuteen. [Puolassa](#) syyttäjälaitoksen toiminta herättää edelleen huolta, sillä sama henkilö hoitaa sekä oikeusministerin että valtakunnansyyttäjän virkoja. Puolan tuomioistuimet ovat myös ilmoittaneet huolenaiheista, jotka liittyvät siihen, että syyttäjien siirtämistä erityistehtäviin käytetään keinona siirtää heitä alempiin työtehtäviin ja tietynlaisena syrjintämuotona. [Unkarissa](#) ylimmän syyttäjän erottamista koskevia sääntöjä on muutettu. Sen sijaan GRECON suositus, jonka mukaan olisi poistettava mahdollisuus pitää ylin syyttäjä virassa vielä toimikauden päätyttyä, ei ole johtanut toimenpiteisiin. Huolta herättää myös vastuuvollisuuden puuttuminen tutkinnan aloittamista tai lopettamista koskevien päätösten yhteydessä.³¹

Tuomareiden ja syyttäjien kurinpitojärjestelmät ja vastuuvollisuus

Unionin tuomioistuin on kehittänyt edelleen keskeisiä suojatoimia koskevaa oikeuskäytäntöään sen varmistamiseksi, että kurinpitojärjestelmiä ei voitaisi käyttää tuomioistuinten päätösten poliittisen valvonnan välineenä.³² Suojatoimiin kuuluvat muun muassa selkeät säännöt siitä, millainen toiminta edellyttää kurinpitotoimia, ja sovellettavista seuraamuksista. Kurinpitomenettelyissä on oltava mukana riippumaton elin, ja menettelyissä on kaikilta osin taattava perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistetut oikeudet, erityisesti puolustautumisoikeudet. Lisäksi tarvitaan säännöt, joilla varmistetaan, että kurinpitoelinten tekemiin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa.³³

Joissakin jäsenvaltioissa on käynnissä uudistuksia oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevien takeiden parantamiseksi kurinpitomenettelyissä. [Espanjassa](#) on otettu käyttöön uusi syyttäjiä koskeva kurinpitojärjestelmä. [Sloveniassa](#) valmistellaan oikeuslaitoksen aloitteesta muutoksia kurinpitojärjestelmän parantamiseksi. [Belgiassa](#) on otettu käyttöön vakiolomakkeet tuomareita ja syyttäjiä koskevista kurinpitotoimista raportoimista varten. Korkean oikeusneuvoston on määrä laatia ensimmäinen konsolidoitu kertomus kurinpitomenettelyistä vuoden 2022 aikana.

Toisissa jäsenvaltioissa herätti edelleen huolta se, että kurinpitomenettelyjä voitaisiin käyttää oikeuslaitoksen riippumattomuuden heikentämiseen. [Puola](#) sitoutui elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan uudistamaan tuomareiden kurinpitojärjestelmää, hajottamaan korkeimman oikeuden kurinpitojaoston ja käynnistämään uudelleentarkastelumenettelyt tuomareille, joihin kyseisen jaoston päätökset ovat vaikuttaneet.³⁴ Suunnitelman tavoitteena on vahvistaa tiettyjä oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä tekijöitä. Tällä välin kurinpitojaosto on unionin tuomioistuimen tuomioista huolimatta jatkanut tuomareita koskevien asioiden käsittelyä muun muassa pidättämällä tuomareita virasta. [Romaniassa](#)

³⁰ Suositukset koskevat Espanjaa, Itävaltaa, Slovakiaa ja Tšekkiä. Bulgarian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy asiaa koskeva välitavoite.

³¹ Suositukset koskevat Puolaa.

³² Unionin tuomioistuin on muistuttanut tästä periaatteesta viimeksi asioissa, joissa viitataan Puolan korkeimman oikeuden kurinpitojaostoon (tuomio 15.7.2021, Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, C-791/19) ja Romanian tuomioistuinten tarkastusyksikköön (tuomio 18.5.2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., yhdistetyt asiat C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19).

³³ Unionin tuomioistuimen tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, 67 kohta.

³⁴ Kesäkuussa 2022 hyväksyttiin useita lainsäädäntömuutoksia.

kurinpitoseuraamusten soveltaminen ja tuomioistuinten tarkastusyksikön rooli herättivät edelleen huolta. Valmisteilla on kuitenkin lakiehdotus, jonka tarkoituksena odotetaan olevan kurinpitojärjestelmän uudistaminen. Kurinpitojärjestelmän ohella myös muut vastuumekanismit edellyttävät suojatoimia. [Kroatiassa](#) huolta ovat herättäneet uudet lait, joissa edellytetään, että kansallinen turvallisuusvirasto tekee tuomareille ja valtionsyyttäjille määräajoin turvallisuustarkastuksia. [Slovakiassa](#) on edelleen ongelmia, jotka liittyvät tuomareiden rikosoikeudelliseen vastuuseen ”lain väärinkäytöstä”. [Sloveniassa](#) parlamentaarisia tutkimuksia koskevat säännöt eivät sisällä takeita tuomareiden ja valtionsyyttäjien riippumattomuudesta.³⁵

Investoiminen oikeudenkäytön laatuun ja tehokkuuteen

Tehokas oikeuslaitos suoriutuu asioiden määrästä ja asiaruuhkista, ja ratkaisut annetaan ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka jäsenvaltioiden välillä ja myös niiden sisällä on monia eroja, jotka liittyvät menettelyn tyyppiin (esim. siviili- ja kauppaoikeudellinen, rikosoikeudellinen tai hallinnollinen menettely) ja oikeusasteeseen, kohtuuttoman pitkät käsittelyajat ja huomattavat käsittelyruuhkat heikentävät kansalaisten ja yritysten luottamusta kansallisiin oikeuslaitoksiin ja korruptiontorjunnan tehokkuutta (ks. myös kohta 2.2). Riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit ovat oikeuslaitosten laadun ja tehokkuuden olennaisia edellytyksiä. Useat jäsenvaltiot ovat huomioineet tämän osoittamalla kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan lisäresursseja oikeuslaitosten kestävyiden vahvistamiseen ja investoimalla oikeudenkäytön digitalisaatioon.

Investoinnit taloudellisiin ja henkilöresursseihin sekä oikeuslaitoksen digitalisaatio ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan vastata useissa jäsenvaltioissa esiintyviin laajempiin tehokkuushaasteisiin. [Kroatiassa](#), [Kyproksessa](#), [Maltassa](#) ja [Portugalissa](#) ollaan toteuttamassa aloitteita, joilla puututaan oikeuslaitoksen tehokkuuteen liittyviin pitkäaikaisiin ongelmiin, kuten oikeudenkäyntien pitkittymiseen. [Italiassa](#) on hyväksytty kattavia siviili- ja rikosoikeutta koskevia uudistuksia, joilla pyritään parantamaan oikeuslaitoksen laatua ja tehokkuutta ja puuttumaan muun muassa käsittelyruuhkiin ja oikeudenkäyntien kestoon. [Kreikassa](#) on hiljattain hyväksytty tuomioistuinten organisaatiota ja tuomarien asemaa koskevaa uutta lainsäädäntöä, jolla pyritään vastaamaan oikeuslaitoksen tehokkuuteen ja laatuun liittyviin haasteisiin. [Unkarissa](#) on tullut voimaan uusi laki siviilioikeudenkäyntien viivästymisen johdosta maksettavista rahallisista korvauksista. Lain mukaan korvaus on myönnettävä, jos perusoikeutta saada siviilioikeudelliset menettelyt päätökseen kohtuullisessa ajassa on loukattu. [Irlannissa](#) on tehty lakiesitys korvausjärjestelmän perustamisesta sellaisia tapauksia varten, joissa oikeuskäsittely on kestänyt kohtuuttoman pitkään.

Oikeuslaitoksen pitkän aikavälin kestävyys voidaan varmistaa myös pitämällä huolta oikeusalan ammattien houkuttelevuudesta. Tämä edellyttää muun muassa asianmukaista palkkausta sekä tuomareiden, syyttäjien ja tuomioistuinten henkilöstön avointen virkojen määrän minimoimista. [Belgiassa](#) on pyritty lisäämään oikeuslaitokselle osoitettuja resursseja. [Saksassa](#) on ilmoitettu ”oikeusvaltiosopimuksen” voimassaolon jatkamisesta. Sopimus tarjoaa lisäresursseja oikeuslaitokselle ja digitalisaatioon, mutta rekrytointiin ja tuomareiden palkkatasoon liittyy edelleen pidemmän aikavälin haasteita. [Portugalin](#) ja [Ranskan](#) hallitukset pyrkivät korjaamaan oikeuslaitokselle osoitettujen henkilöstöresurssien puutteen, mutta tähän liittyy edelleen haasteita. [Sloveniassa](#) hallitus vähensi tuomioistuimille, tuomarineuvostolle ja syyttäjälaitokselle osoitettuja määrärahoja kuulematta oikeusviranomaisia, ja tuomarineuvosto

³⁵ Suositukset koskevat Kroatiaa, Portugalia, Romaniaa, Slovakiaa ja Sloveniaa. Puolan tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä on ollut rikkomusmenettelyn kohteena. Puolan elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy asiaa koskeva välitavoite.

käynnisti tuomareiden palkkojen perustuslainmukaisuuden arviointia koskevat menettelyt. [Tanskassa](#) oikeuslaitokselle osoitetun rahoituksen vähäisyys suhteessa BKT:hen ja tuomareiden vähäinen määrä ovat edelleen pitkän aikavälin haasteita, erityisesti kun pyritään varmistamaan asioiden tehokas käsittely.³⁶

Monissa jäsenvaltioissa jatketaan oikeudenkäytön digitalisaatiota edistäviä hankkeita, joissa hyödynnetään usein covid-19-pandemiasta saatuja kokemuksia. On tärkeää varmistaa, että digitaaliset välineet toimivat käytännössä. [Belgiassa](#), [Bulgariassa](#) ja [Maltassa](#) on edelleen tähän liittyviä haasteita, mutta maiden elpymis- ja palautumissuunnitelmassa ennakoidaan myönteistä kehitystä. [Italiassa](#) siviilituomioistuinten digitalisaatio etenee, mutta rikostuomioistuimissa ja syyttäjänvirastoissa haasteita on edelleen. Oikeudenkäytön digitalisaatiota edistäviä hankkeita on käynnissä seuraavissa jäsenvaltioissa: [Ruotsi](#), [Alankomaat](#), [Latvia](#), [Portugali](#), [Viro](#), [Tanska](#), [Itävalta](#), [Romania](#), [Slovenia](#), [Espanja](#) ja [Suomi](#)³⁷.

Asianajajat oikeuslaitoksen keskeisinä toimijoina oikeusvaltioperiaatteen nojalla

Asianajajilla ja heidän ammatillisilla yhdistyksillään on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa ja perusoikeuksien suojelun varmistamisessa. Tämä koskee esimerkiksi oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia parantaakseen mahdollisuutta saada oikeudellista neuvontaa. [Latviassa](#) korkein oikeus vahvisti, että asianajajien osallistuminen oikeudenkäyntiin on olennaisen tärkeää, jotta voidaan taata oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ja puolsi tuomiossaan asianajajien oikeutta saada tietoja tehtäviensä hoitamiseksi. [Luxemburgissa](#) oikeusministeriö ja asianajajaliitto laativat yhdessä lainsäädäntöä oikeusavun saatavuuden parantamiseksi. [Liettua](#) valmistellaan parhaillaan oikeusapujärjestelmän uudistusta. [Irlannissa](#) korkeat oikeudenkäyntikulut ja oikeusapujärjestelmän puutteet aiheuttavat edelleen huolta, ja näihin haasteisiin pyritään parhaillaan puuttumaan.³⁸

Asiakassuhteen luottamuksellisuuden kunnioittaminen on olennainen osa oikeusalan ammattien harjoittamisen vapautta. Euroopan neuvoston suosituksissa tehdään selväksi, että kaikkien salassapitoperiaatteesta tehtävien poikkeusten on oltava oikeusvaltioperiaatteen mukaisia. [Liettuan](#) osalta asianajajien salassapitovelvollisuuden kunnioittamiseen liittyviä kysymyksiä on vireillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

2.2 Korruptiontorjunnan kehys

Korruptio heikentää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä kansalaisten ja yritysten luottamusta julkisiin instituutioihin. Kattavien korruptiontorjuntatoimien tulee perustua sekä ehkäiseviin toimenpiteisiin että seuraamuksiin. Tämä edellyttää vankkaa oikeudellista ja institutionaalista kehystä, riittäviä hallinnollisia ja oikeudellisia valmiuksia sekä poliittista tahtoa toteuttaa toimenpiteitä, tehokas tutkinta ja syytteenpano mukaan lukien. Ennaltaehkäisyn osalta luotettavia ja tehokkaita integriteettiä edistäviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi eturistiriitojen ehkäiseminen ja niihin puuttuminen, lobbausta sekä varallisuus- ja sidonnaisuusilmoituksia koskevien järjestelmien läpinäkyvyyden varmistaminen, väärinkäytöksistä ilmoittavien tehokas suojelu sekä puoluerahoituksen läpinäkyvyys.

³⁶ Suositukset koskevat Belgiaa, Maltaa, Ranskaa, Saksaa ja Tanskaa.

³⁷ Suositukset koskevat Alankomaita, Italiaa, Ranskaa ja Suomea.

³⁸ Suositukset koskevat Irlantia, Liettuaa ja Luxemburgia.

Käsitykset korruptiosta EU:ssa

Korruptioindeksin (CPI)³⁹ tulosten mukaan maailman vähiten korruptoituneina pidettyjen 20 maan joukossa on 10 EU:n jäsenvaltiota. EU:n tulokset ovat myös keskimäärin hyvät ja parantuneet viime vuodesta.⁴⁰ Jotkin jäsenvaltiot ovat parantaneet tuloksiaan aiempiin vuosiin verrattuna, toisilla taas tulokset ovat edelleen selvästi muita jäsenvaltioita heikommät.

Vuonna 2022 tehdyn korruptiota koskevan eurobarometritutkimuksen⁴¹ mukaan korruptio on EU:n kansalaisille ja yrityksille edelleen vakava huolenaihe. Lähes seitsemän kymmenestä eurooppalaisesta (68 %) uskoo, että korruptio on heidän kotimaassaan laajalle levinnyt ilmiö, ja useampi kuin neljä kymmenestä (41 %) on sitä mieltä, että korruptio on heidän kotimaassaan lisääntynyt. Samaan aikaan vain 31 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 ja niiden täytäntöönpano

Kansainvälinen oikeus edellyttää, että jäsenvaltioiden on pidettävä yllä tehokasta ja koordinoitua korruptiontorjuntapolitiikkaa.⁴² Yleisin tapa edistää tätä tavoitetta on laatia ja panna täytäntöön kansallinen korruptiontorjuntastrategia.⁴³ Vaikka tällaisia strategioita ei sinänsä edellytetä, ne ovat tärkeä keino muuttaa poliittiset sitoumukset konkreettisiksi toimiksi ja varmistaa, että lainsäädännöllisiin tai institutionaalisiin puutteisiin puututaan johdonmukaisesti, kattavasti ja koordinoitusti, sekä mukauttaa korruption vastaiset toimet muuttuvaan toimintaympäristöön.⁴⁴ Lähes kaikilla jäsenvaltioilla on tällä hetkellä käytössä kansalliset korruptiontorjuntastrategiat, joita ne arvioivat ja tarkistavat säännöllisesti. [Kroatia](#), [Romania](#), [Kreikka](#), [Liettua](#) ja [Malta](#) ovat tarkistaneet tai hyväksyneet strategioita ja niihin liittyviä toimenpidesuunnitelmia heinäkuun 2021 jälkeen, kun taas [Saksa](#), [Tšekki](#), [Italia](#) ja [Latvia](#) ovat parhaillaan tarkistamassa strategioitaan. Joissakin jäsenvaltioissa täytäntöönpanoprosessi on johtanut merkittäviin uudistusehdotuksiin. [Portugalissa](#) on hyväksytty lainsäädäntöpaketti, jonka tarkoituksena on torjua korruptiota sekä julkisella että

³⁹ Transparency International julkaisee korruptioindeksin vuosittain: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

⁴⁰ Samoin kuin viime vuonna, kuusi jäsenvaltiota (Tanska, Suomi, Ruotsi, Alankomaat, Luxemburg ja Saksa) sai indeksissä pisteitä vähintään 80/100, ja toiset viisi (Itävalta, Viro, Irlanti, Belgia ja Ranska) yli 72/100.

⁴¹ Korruptiota koskeva erityiseurobarometri 523 (2022) ja Flash-eurobarometri 507 (2022) yritysten suhtautumisesta korruptioon EU:ssa. Eurobarometrin tiedot yritysten suhtautumisesta korruptioon päivitetään joka toinen vuosi. Edelliseltä vuodelta raportoidut eurobarometritiedot kansalaisten ja yritysten korruptiota koskevista käsityksistä ja kokemuksista päivitetään joka toinen vuosi. Uusimmat tiedot on esitetty erityiseurobarometrissä 502 (2020) ja Flash-eurobarometrissä 482 (2019).

⁴² Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (UNCAC) velvoittaa sopimusvaltiot oikeusjärjestelmiensä peruseriaatteiden mukaisesti kehittämään ja panemaan täytäntöön tai ylläpitämään tehokasta ja koordinoitua korruption vastaista politiikkaa, jolla edistetään yhteiskunnan osallistumista ja jossa noudatetaan oikeusvaltioperiaatetta sekä julkisten asioiden ja julkisen omaisuuden moitteettoman hoidon, lahjomattomuuden, avoimuuden ja vastuuvellollisuuden periaatteita. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen osapuolia.

⁴³ Ks. myös [Kuala Lumpurin julkilausuma korruptiontorjuntastrategioista](#).

⁴⁴ Kuten viimevuotisessa kertomuksessa todettiin, selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet, riittävät määrärahat, täytäntöönpanon tuki ja seuranta, säännölliset arvioinnit ja alalla toimivien instituutioiden tarkoin määritellyt vastuualueet sekä asianomaisten sidosryhmien vahva osallistuminen ovat tärkeitä tekijöitä, jotta tällaiset strategiat voidaan panna tehokkaasti täytäntöön ja niiden avulla voidaan saavuttaa kouriintuntuvia tuloksia (COM(2021) 700 final, s. 11).

yksityisellä sektorilla, ja [Suomessa](#) on parhaillaan käynnissä korruptiontorjuntaa koskevien rikoslain säännösten tarkistus.⁴⁵

Instituutioiden ja oikeudellisen kehityksen korruptiontorjuntavalmiuksien vahvistaminen

Jäsenvaltioilla on laaja-alaista lainsäädäntöä, joka tarjoaa niiden rikosoikeusjärjestelmille välineet korruption torjuntaan. Useissa jäsenvaltioissa on jatkettu toimia lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi ja nykyisten kehysten yhdenmukaistamiseksi kansainvälisten korruptiontorjuntavaatimusten⁴⁶ ja unionin oikeuden⁴⁷ kanssa. [Puola](#) on tiukentanut julkishallinnon korruptiosta määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia ja [Kreikka](#) on vahvistanut aktiivisen ja passiivisen lahjonnan määritelmää. Muissa jäsenvaltioissa keskustellaan aineellista rikosoikeutta tai rikosprosessioikeutta koskevista uudistuksista. [Suomi](#) aikoo kriminalisoida vaikutusvallan kauppaamisen, kun taas [Slovakia](#) pyrkii laajentamaan lahjonnan määritelmää kansallisessa lainsäädännössään. [Saksa](#) on sitoutunut tiukentamaan parlamentin jäsenten harjoittamasta lahjonnasta määrättäviä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Muissa jäsenvaltioissa on edelleen tiettyjä lainsäädännöllisiä puutteita. [Ruotsissa](#) ulkomaisen lahjonnan oikeudellisen määritelmän puutteellisuus on johtanut siihen, että asiaan liittyvät syytetoimet ja lopulliset tuomiot ovat olleet rajallisia.⁴⁸

Korruptiontorjunta edellyttää sekä vankkaa korruption vastaista oikeudellista kehystä että sen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamista. Tehokkaan korruptiontorjunnan kannalta on olennaisen tärkeää, että lainvalvonta-, syyttäjä- ja oikeusviranomaisilla on valmiudet valvoa korruption vastaisten rikosoikeudellisten säännösten noudattamista. Näiden valmiuksien perustana ovat asiasta vastaavien elinten toimivalta ja riippumattomuus sekä niiden erikoistuminen, analyttiset valmiudet ja resurssit. Pääsy asiaankuuluviin tietoihin ja rekistereiden yhteenliittäminen ovat myös olennaisen tärkeitä, jotta nämä viranomaiset voivat suorittaa monimutkaisia talousrikostutkimuksia. Korruption vastaisten tutkimusten ja syytetoimien onnistuminen edellyttää myös lainvalvontaviranomaisten ja muiden virastojen, kuten rahanpesun selvittelykeskusten sekä vero-, tarkastus- ja kilpailuviranomaisten, välistä tehokasta yhteistyötä.

Joissakin jäsenvaltioissa on toteutettu tai harkitaan rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia korruption torjunnasta vastaavien viranomaisten valmiuksien lisäämiseksi. [Tanskassa](#) on perustettu uusi kansallinen tutkintayksikkö, jonka tehtävänä on parantaa vakavan rikollisuuden, kuten monimutkaisten korruptiotapausten, käsittelyä. [Bulgariassa](#) suunnitellaan korruptiontorjuntatoimikunnan uudelleenjärjestelyä koskevia uudistuksia, kun taas erikoistuneet oikeusviranomaiset on lakkautettu. Samalla tällaisissa uudistuksissa on asetettava etusijalle korruption tehokas tutkinta, erityisesti korkean tason korruptiotapausten osalta.⁴⁹

⁴⁵ Suositukset koskevat Latviaa, Liettuaa, Portugalia, Sloveniaa ja Suomea.

⁴⁶ Ensisijaisesti Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus ja lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus, OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus sekä Yhdistyneiden Kansakuntien korruption vastainen yleissopimus.

⁴⁷ EU:n lainsäädännöllä on merkittävä vaikutus korruptiontorjunnan edistämiseen. Siihen sisältyy sääntöjä korruption kriminalisoinnista, varojen jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta, EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta, väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevista vaatimuksista, rahanpesun torjuntaa koskevien sääntöjen tarkistamisesta erityisesti perustamalla yritysten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevia rekistereitä sekä lisätoimista, joilla helpotetaan taloudellisten tietojen vaihtoa ja nopeutetaan talousrikosten tutkintaa.

⁴⁸ Suositukset koskevat Ruotsia ja Suomea.

⁴⁹ Suositukset koskevat Bulgariaa.

Monet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimia, joilla parannetaan korruptiontorjunnasta vastaavien syyttäjäviranomaisten valmiuksia, esimerkiksi myöntämällä niille lisäresursseja ([Irlanti](#), [Latvia](#)) tai tarjoamalla lisäkoulutusta ([Viro](#), [Espanja](#)). Monissa jäsenvaltioissa syyttäjäviranomaiset mainitsevat resurssien rajallisuuden haasteena, jota muut puutteet toisinaan pahentavat. [Romania](#)ssa virkaikää koskevia vaatimuksia pidetään esteenä erikoistuneiden syyttäjien palkkaamiselle. [Luxemburgissa](#) ja [Portugalissa](#) resurssien puute on johtanut viivästyksiin syytteiden nostamisessa. [Slovakiassa](#) syytökset siitä, että korruptiotutkimuksia olisi päätetty käynnistää poliittisin perustein, uhkaavat heikentää lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä ja korruptiontorjunnan tehokkuutta sekä kansalaisten luottamusta toimielinten integriteettiin. [Sloveniassa](#) tuotiin esiin huolenaiheita, jotka liittyivät poliisin toiminnalliseen riippumattomuuteen korruptiotutkimuksissa.⁵⁰

Korruption liittyvää rikostutkintaa, syytetoimia ja seuraamusten soveltamista koskevien haasteiden poistaminen

Menettelylliset puutteet voivat haitata vakavasti korruptiotapausten tutkintaa ja syytteesenpanoa ja heikentää korruptiontorjunnan tehokkuutta. Esimerkkeinä voidaan mainita liian raskaat tai epäselvät säännökset syytesuojan poistamisesta sekä lyhyet vanhentumisaajat, jotka voivat estää monimutkaisten tapausten saattamisen päätökseen, erityisesti yhdessä muiden menettelyjen pitkittymiseen vaikuttavien tekijöiden kanssa. Tällaiset esteet voivat olla erityisen haitallisia monimutkaisten ja korkean tason korruptiotapausten kannalta, ja ne voivat aiheuttaa riskin rankaisemattomuudesta, jolloin korruptiontorjuntatoimilla ei ole pelotevaikutusta.

Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön toimenpiteitä, joilla vähennetään tehokkaan tutkinnan ja syytteesenpanon esteitä. [Portugalissa](#) uusilla toimenpiteillä pyritään tehostamaan oikeuslaitoksen toimintaa korruptiotapausten käsittelyssä ja nopeuttamaan syytteesenpanoa muun muassa pidentämällä korruptiorikoksiin sovellettavaa vanhentumisaikaa. [Liettuassa](#) lainsäädäntökehystä on muutettu digitaalisten välineiden laajemman käytön mahdollistamiseksi.⁵¹

Korruptiotapausten rikosoikeudellisten käsittelyjen liian pitkä kesto voi estää tapausten saattamisen päätökseen riittävän ajoissa, mikä vaikeuttaa vakuuttavien tulosten saamista lopullisten tuomioiden osalta. [Maltassa](#) on osoitettu lisää resursseja tutkintaan ja syytteesenpanoon, mutta korkean tason korruptiotapausten tutkinta kestää edelleen pitkään. Lopullisten tuomioiden osalta tulokset eivät ole vielä vakuuttavia. Korkean tason korruptiotapausten syytteesenpano on viivästynyt myös [Tšekissä](#). [Espanjassa](#) korruptiotapausten tutkinnan ja syytetoimien kesto on edelleen huolenaihe erityisesti monimutkaisten korkean tason korruptiotapausten osalta.⁵²

Joissakin jäsenvaltioissa on herättänyt huolta hallituksen jäsenten korruptiorikoksiin liittyvä koskemattomuus. [Kroatia](#) on äskettäin hyväksynyt muutoksia hallituksen jäsenten koskemattomuuden poistamiseksi korruptiorikosten osalta. [Puolassa](#) huolta herättävät ylimmän johdon jäsenille, jotka ovat myös parlamentin jäseniä, kuuluvat laaja-alaiset erioikeudet sekä säännökset, joiden perusteella virka-aseman väärinkäyttöön syyllistyneitä virkamiehiä voidaan jättää rankaisematta.⁵³

⁵⁰ Suositukset koskevat Italiaa, Kyprosta, Luxemburgia, Ranskaa, Romaniaa, Slovakiaa ja Sloveniaa.

⁵¹ Elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä.

⁵² Suositukset koskevat Espanjaa, Maltaa ja Tšekkiä. Myös Kroatian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyy käsittelyruuhkan vähentämistä ja käsittelyaikojen lyhentämistä koskeva välitavoite.

⁵³ Suositukset koskevat Puolaa.

Jotkin jäsenvaltiot saavuttavat edelleen hyviä tuloksia korkean tason korruption tutkinnassa, syytteenpanossa ja seuraamusten määräämisessä.⁵⁴ [Itävallassa](#) korkean tason poliittista korruptiota koskevat tutkimukset ovat perusteellisen tarkastelun kohteena muun muassa parlamentaarisessa tutkintavaliokunnassa. [Romaniassa](#) korkean tason korruption tutkimuksen ja seuraamusten määräämisen tehokkuus on edelleen parantunut, ja nyt on edistytty esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, jotka ovat menettelyllisistä syistä odottaneet käsittelyä jo vuosia. [Ranskassa](#) on saavutettu edelleen konkreettisia tuloksia korkean tason korruptiotapauksissa huolimatta resurssien niukkuuteen liittyvistä haasteista ja rakenteellisista heikkouksista.

Toisissa jäsenvaltioissa ei ole vielä saavutettu korkean tason korruptiotapausten suhteen vakuuttavia tuloksia, jotka edellyttäisivät muun muassa tehokkaita tutkinta- ja syytetoimia sekä varoittavien seuraamusten määräämistä lopullisissa tuomioissa. [Bulgariassa](#) ei ole vielä saatu vakuuttavia tuloksia korkean tason korruptiotapauksissa annetuista lopullisista tuomioista. [Kreikassa](#) on nostettu jonkin verran korruption liittyviä syytteitä, vaikka lopullisten päätösten osalta vaaditaan vielä edistystä. [Unkarissa](#) on aloitettu tutkinta muutamissa uusissa korkean tason korruptiotapauksissa, mutta vakavaa huolta aiheuttaa edelleen vakuuttavien tulosten puuttuminen, kun on kyse korkean tason virkamiehiin ja heidän lähipiiriinsä kohdistuvia korruptioväitteitä koskevista tutkimuksista, syytteenpanoista ja lopullisista tuomioista.⁵⁵

Toimenpiteet korruptiontorjunta- ja integriteettijärjestelmän vahvistamiseksi

Läpinäkyvät ja vastuulliset hallinto- ja integriteettikehykset ovat avainasemassa korruption ehkäisemisessä julkishallinnon kaikilla tasoilla. Jäsenvaltiot ovat kuluneen vuoden aikana toteuttaneet edelleen toimenpiteitä, joilla vahvistetaan korruption ehkäisyä ja integriteettiä koskevia puitteita muun muassa päivittämällä eettisiä sääntöjä, valvomalla paremmin varallisuus- ja sidonnaisuusilmoituksia, jääviyttä ja eturistiriitoja koskevien sääntöjen noudattamista tai tarkistamalla näitä sääntöjä, vahvistamalla sisäisen valvonnan mekanismeja sekä sääntelemällä lobbausta ja pyöröovi-ilmiötä.

Integriteetin varmistaminen ja eturistiriitojen ehkäiseminen julkisessa elämässä

Eturistiriitoja syntyy, kun virkamiehellä on yksityinen tai ammatillinen sidonnaisuus, joka saattaisi haitata hänen tehtäviensä puolueetonta ja objektiivista hoitamista.⁵⁶ Tällaisten eturistiriitojen estämiseksi useimmissa jäsenvaltioissa on käytössä toimenpiteitä, jotka koskevat monentyyppisiä vaaleilla valittuja ja nimitettyjä julkishallinnon toimijoita. Useissa jäsenvaltioissa on havaittu haasteita, ja jotkin niistä ovat toteuttamassa toimenpiteitä järjestelmiensä vahvistamiseksi. [Espanjassa](#) eturistiriitoja tutkiva virasto on vahvistanut rooliaan eettisten ohjeiden ja koulutuksen tarjoamisessa virkamiehille. [Slovakiassa](#) käydään keskusteluja yleisen edun suojaamisesta vastaavan viraston perustamisesta. Viraston tehtävänä olisi valvoa eturistiriitoja koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpanoa. [Maltassa](#) on päivitetty julkishallinnon integriteettisääntöjä, jotka koskevat myös poliisia. [Alankomaissa](#) laaditaan parhaillaan poliisin integriteettikehystä, johon lisätään uusia rakenteita. [Romaniassa](#) on kiinnitetty enemmän huomiota lainvalvonnan integriteettiin, mikä on johtanut myönteisiin tuloksiin. [Bulgaria](#) on jatkanut tiettyjen toiminta-alojen, kuten poliisin ja oikeuslaitoksen, integriteetin parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden toteuttamista. [Irlannissa](#) tulevilla

⁵⁴ Jo vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa todettiin, että on vaikea arvioida, miten hyvin eri jäsenvaltiot ovat onnistuneet korruption rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa, koska kaikista jäsenvaltioista ei ole saatavilla yhdenmukaisia, ajantasaisia ja konsolidoituja tilastotietoja. Arviointi perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin.

⁵⁵ Suositukset koskevat Bulgariaa, Kreikkaa ja Unkaria.

⁵⁶ Euroopan neuvoston suositus Rec(2000)10 virkamiesten käytännestä.

lainsäädäntöuudistuksella pyritään vahvistamaan julkishallinnon laatutasoa valvovaa lautakuntaa, jotta se voi paremmin valvoa integriteettikehyksen noudattamista. [Virossa](#) on annettu eturistiriitoja koskevia suosituksia, mutta niihin ei sovelleta tehokasta todentamis- ja valvontamekanismia.⁵⁷

Korkeisiin virkamiehiin ja parlamentin jäseniin sovelletaan usein erityisiä integriteettisääntöjä. Useimmilla jäsenvaltioilla on käytäntösääntöjä sekä sääntöjä, joiden tarkoituksena on ehkäistä eturistiriitoja ja yhteensopimattomuutta muiden toimien kanssa. Näiden sääntöjen käytännön toteutusta on tärkeää valvoa ja arvioida säännöllisesti. Kuluneen vuoden aikana on muun muassa otettu käyttöön tiukempia sääntöjä, jotka koskevat parlamentin jäsenten työskentelyä ja muuta toimintaa parlamentin ulkopuolella, kuten säännöt osallistumisesta yritysten johtokuntiin tai komiteoihin [Luxemburgissa](#). [Ranskan](#) kansalliskokouksen eettinen toimikunta on antanut aktiivisesti lausuntoja ja tarkastanut tilinpäätöksiä eturistiriitojen havaitsemiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa on havaittu kehityskohteita tai ollaan toteuttamassa parannuksia. [Alankomaissa](#) valmistellaan ministereiden ja valtiosihteerien käytäntösääntöjä. [Suomessa](#) valmistellaan lainsäädäntöä virkamiesten ja ministerien eturistiriitoja koskevien sääntöjen tiukentamiseksi. [Belgiassa](#) ei ole kattavaa integriteettipolitiikkaa, joka koskisi ministereitä ja heidän kabinettejaan sekä parlamentin jäseniä, ja nykyisissä käytäntösäännöissä on edelleen puutteita. [Tšekissä](#) ei ole eettisiä sääntöjä, joiden varaan parlamentin jäsenten integriteettikehys voisi rakentua. [Italian](#) parlamentissa on ollut useita vuosia vireillä ehdotus poliittisten viranhaltijoiden, myös parlamentin jäsenten, eturistiriitojen käsittelystä.⁵⁸

- *Lobbaus ja pyöröovi-ilmio*

Lobbaus on laillinen poliittisen osallistumisen muoto.⁵⁹ Sitä on kuitenkin täydennettävä vahvoilla läpinäkyvyyss- ja integriteettivaatimuksilla, jotta voidaan varmistaa vastuuvollisuus ja osallistavuus päätöksenteossa⁶⁰ (ks. myös kohta 2.4). Jotkin jäsenvaltiot ovat tarkistaneet säännöstöään läpinäkyvyyden lisäämiseksi, kun taas toisissa jäsenvaltioissa sääntöjä ei vielä ole tai niitä voitaisiin parantaa. [Kypros](#) on hyväksynyt lobbausta koskevat säännöt ja ottanut käyttöön julkiset rekisterit lobbaajista ja tapaamisista. [Saksan](#) uusi liittovaltiotason lobbausrekisteri tuli voimaan vuonna 2022, ja ”lainsäädännöllisen jalanjäljen” käyttöönotosta on ilmoitettu.

Muissa jäsenvaltioissa ([Belgiassa](#), [Espanjassa](#), [Italiassa](#), [Kroatiassa](#) ja [Latviassa](#)) keskustellaan uudesta lobbausta koskevasta lainsäädännöstä. [Virossa](#) on käytössä lobbausta koskevat suositukset, ja lainsäädännön läpinäkyvyydestä ja integriteetistä lobbauksen osalta on käyty keskustelua. [Itävallassa](#) yli kaksi vuotta sitten perustettu työryhmä, jonka tehtävänä oli ehdottaa lobbausta koskevaa uudistusta, ei ole vielä päässyt yhteisymmärrykseen. [Ranskassa](#) huolta aiheuttaa se, sovelletaanko lobbaussääntöjä johdonmukaisesti kaikentyyppisiin edunvalvojiin. Useissa jäsenvaltioissa ei ole vielä erityisesti lobbausta koskevaa sääntelyä, tai sitä voitaisiin parantaa.⁶¹

Toinen seikka, joka on monissa jäsenvaltioissa julkisen tarkastelun kohteena, on siirtymistä julkisen ja yksityisen sektorin välillä koskevan ”pyöröovi-ilmion” sääntely ja sitä koskevien sääntöjen valvonta. [Kroatia](#) on pidentänyt virkamiesten karenssiaikaa ennen nimityksiä heidän

⁵⁷ Suositukset koskevat Bulgariaa, Irlantia, Slovakiaa ja Viroa.

⁵⁸ Suositukset koskevat Alankomaita, Belgiaa ja Tšekkiä.

⁵⁹ OECD:n raportti (2021): Lobbying in the 21st century.

⁶⁰ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Council of Europe standards on lobbying transparency, Euroopan neuvoston suositus CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Suositukset koskevat Alankomaita, Belgiaa, Espanjaa, Irlantia, Italiaa, Kroatiaa, Latviaa, Luxemburgia, Puolaa, Ranskaa, Romaniaa, Saksaa, Slovakiaa, Tanskaa, Unkaria ja Viroa. Asiaankuuluvia välitavoitteita sisältyy myös Tšekin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan.

aiempaan työhönsä liittyvien yritysten johtotehtäviin 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. [Alankomaiden](#) hallitus ilmoitti aikeistaan ottaa käyttöön tiukempia työsuhteen päättymisen jälkeen sovellettavia rajoituksia. Useissa jäsenvaltioissa pyöröovi-ilmiötä koskevat säännöt ovat riittämättömiä tai niissä on puutteita. [Saksassa](#) työsuhteen päättymisen jälkeen sovellettavia rajoituksia ja karenssiaikoja koskevat säännöt ovat edelleen hajanaisia ja epä johdonmukaisia eri virkojen osalta. [Ruotsissa](#) hallituksen ylimpien virkojen pyöröovi-ilmiötä koskevien sääntöjen soveltamisala on yleisesti ottaen kapea, ja hallitus on käynnistänyt arvioinnin nykyisestä kehyksestä. [Tanskassa](#) ei ole pyöröovi-ilmiötä koskevia sääntöjä ministereille. [Tšekissä](#) virkamiesten ja hallituksen jäsenten karenssiajat ovat edelleen lyhyitä.⁶²

- Varallisuutta ja sidonnaisuuksia koskevat ilmoitukset

Virkamiesten varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitukset tukevat julkisen sektorin avoimuutta ja vastuuvellisuutta integriteetin edistämisen ja korruption ehkäisemisen osalta. Kaikilla jäsenvaltioilla on jonkinlaisia sääntöjä, joilla tietyt julkisen sektorin virkamiesryhmät veloitetaan antamaan ilmoitus varallisuudestaan ja sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusten soveltamisala ja läpinäkyvyys ja niihin sisältyvien tietojen saatavuus kuitenkin vaihtelevat, samoin kuin ilmoitusten todentamisen ja valvonnan toteutus ja tehokkuus.

Vaikka uudistukset etenevät joissakin jäsenvaltioissa, jäljellä on haasteita, joihin on puututtava. [Portugalissa](#) on laajennettu ja vahvistettu poliittisten ja johtavien julkisten virkojen haltijoiden varallisuusilmoituksia koskevia velvoitteita. Seurannasta ja todentamisesta vastaava elin ei ole vielä toiminnassa, mutta valmistelutoimet ovat käynnissä. [Romaniassa](#) varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitusten sähköinen toimittaminen on ollut pakollista tammikuusta 2022 alkaen, joskin toimitettujen tietojen tehokkaaseen todentamiseen liittyy jonkin verran haasteita. [Kreikassa](#) suuri määrä virkamiehiä tekee varallisuusilmoituksen, mutta niiden paikkansapitävyys tarkastetaan vain rajoitetusti. [Unkarissa](#) varallisuusilmoitusten järjestelmällisten tarkastusten puuttuminen ja riittämätön valvonta aiheuttavat edelleen huolta. [Belgiassa](#) näiden ilmoitusten tarkastaminen ja läpinäkyvyys herättää edelleen huolta, koska varallisuusilmoitusten sisältöä voidaan arvioida vasta rikostutkinnan yhteydessä. [Itävallassa](#) parlamentin jäsenillä ei ole velvollisuutta ilmoittaa varoja, sidonnaisuuksia, velkoja ja vastuuta.⁶³

- Väärinkäytösten paljastajien suojelu

Väärinkäytöksistä ilmoittavien kannustaminen ja suojelu on keskeisessä asemassa korruption havaitsemisessa ja ehkäisemisessä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Väärinkäytösten paljastajien suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937⁶⁴ saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on saanut useat jäsenvaltiot antamaan asiaa koskevaa lainsäädäntöä, kun taas monet muut tarkistavat edelleen voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä tai ottavat käyttöön uusia sääntöjä ja virtaviivaistavat väärinkäytösten paljastajia koskevien ilmoitusten käsittelyn institutionaalisia puitteita.

Puoluerahoitus

Puolueiden rahoitus on merkittävä korruption riskialue, ja useat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet tai harkitsevat uudistuksia läpinäkyvyyden ja valvonnan lisäämiseksi. [Puolassa](#) puoluerahoitusta koskevia sääntöjä on tarkistettu läpinäkyvyyden lisäämiseksi. [Alankomaissa](#)

⁶² Suositukset koskevat Alankomaita, Belgiaa, Irlantia, Ruotsia, Saksaa ja Tanskaa.

⁶³ Suositukset koskevat Irlantia, Itävaltaa, Kreikkaa, Kyprosta, Portugalia, Puolaa, Slovakiaa, Tšekkiä ja Unkaria. Asiaankuuluvia välitavoitteita sisältyy myös Kroatian elpymis- ja palautumissuunnitelmaan.

⁶⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (EUVL L 305, 26.11.2019, s. 17).

jatketaan keskustelua puolueiden suojelemisesta ulkomaisilta vaikutusyrityksiltä. [Virossa](#) valmisteilla olevalla lainsäädäntöehdotuksella on tarkoitus lisätä puoluerahoituksen valvontakomitean toimivaltaa. [Itävallassa](#) parlamentti on hyväksymässä uudistuksia, joilla puututaan nykyisen järjestelmän pitkäaikaisiin ongelmiin, myös tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaan. [Tanskan](#) tavoitteena on tarkistaa ja muuttaa puolueiden rahoitusjärjestelmää, joskaan konkreettista aikataulua ei ole ilmoitettu. Haasteita on myös muissa jäsenvaltioissa, kuten [Italiassa](#), jossa puolueille annettavia lahjoituksia kanavoidaan poliittisten säätiöiden kautta, mikä muodostaa esteen julkiselle vastuuvollisuudelle, koska yhteistä sähköistä rekisteriä ei ole.⁶⁵

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt

Sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyt aiheuttavat korruptionriskejä ja herättävät huolta turvallisuudesta, rahanpesusta ja verovilpistä.⁶⁶ Komissio katsoo, että EU:n kansalaisuuden myöntäminen ennalta määriteltyä maksua tai sijoitusta vastaan ilman todellista yhteyttä asianomaiseen jäsenvaltioon heikentää EU:n kansalaisuuden periaatetta ja on vastoin EU:n lainsäädäntöä.⁶⁷ Tämän vuoksi komissio on kehottanut jäsenvaltioita kumoamaan sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ja toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä, joilla puututaan sijoittajien oleskeluoikeusjärjestelyihin liittyviin riskeihin.⁶⁸ [Bulgaria](#) kumosi sijoittajien kansalaisuusjärjestelynsä maaliskuussa 2022. [Kypros](#) oli jo lopettanut uusien hakemusten vastaanottamisen järjestelmänsä puitteissa marraskuussa 2020, ja se on nyt myös lopettanut hakemusten käsittelyn. [Malta](#) keskeytti Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisia koskevan järjestelmänsä 2. maaliskuuta 2022, mutta jatkaa sen soveltamista muiden valtioiden kansalaisten osalta.⁶⁹

Pandemiaan liittyvien korruptiovaikutusten torjunta

Covid-19-pandemiaan liittyvät korruptionriskit ovat pysyneet suurina vuodesta 2020, ja riskialoihin kuuluvat edelleen covid-19-rokotus-, testaus- tai parantumistodistusten antaminen ja lääkinnällisten suojarusteiden hankinta. Nopeutettujen ja yksinkertaistettujen hankintamenettelyjen käytön lisääntyminen on usein johtanut suorahankintaan tai kilpailuun perustumattomiin hankintamenettelyihin. Korruption havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi tällaisissa menettelyissä jäsenvaltiot ovat lisänneet läpinäkyvyyttä ja seurantaa. Vastuuviranomaiset ovat tehneet kohdennettuja tarkastuksia useissa jäsenvaltioissa ([Itävallassa](#), [Tšekissä](#), [Sloveniassa](#) ja [Portugalissa](#)) tai toteuttaneet seurantatoimia ([Liettua](#)ssa). [Belgiassa](#) tilintarkastustuomioistuin on julkaissut erityisen tulostaulun lisätäkseen valtion tukitoimien läpinäkyvyyttä.

2.3 Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus

Riippumattomat ja vapaat tiedotusvälineet ovat demokratian valvojia. Vapaa ja moniarvoinen mediaympäristö on ratkaisevan tärkeä oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa, koska sen ansiosta vallanpitäjät ja instituutiot voidaan saattaa vastuuseen. Tiedotusvälineiden poliittinen tai valtiollinen painostus tai valvonta heikentää sekä sananvapautta että vapautta etsiä,

⁶⁵ Suositukset koskevat Italiaa, Itävaltaa ja Tanskaa.

⁶⁶ Komission kertomus sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä EU:ssa, COM(2019) 12 final, 23.1.2019.

⁶⁷ Komissio on käynnistänyt Kyproksen ja Maltan järjestelmiä koskevat rikkomusmenettelyt.

⁶⁸ Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen yhteydessä 28. maaliskuuta 2022 annettu suositus kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyistä C(2022) 2028. Sijoitusjärjestelyihin perustuva oleskeluoikeus on käytössä yhteensä 19 jäsenvaltiossa: Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovakia, Tšekki ja Viro.

⁶⁹ Komissio on jatkanut rikkomusmenettelyä Maltaa vastaan.

vastaanottaa ja levittää tietoa. Eturistiriidat ja erittäin keskittyneet markkinat, joita hallitsevat vain muutamat toimijat, saattavat niin ikään heikentää tiedotusvälineiden vapautta. EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus taata toimittajien työympäristö, varmistaa heidän turvallisuutensa ja edistää tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta. Aiemmissa oikeusvaltiokertomuksissa yksilöidyt haasteet tällä alalla ovat johtaneet useisiin viimeaikaisiin EU:n aloitteisiin, kuten suositukseen toimittajien turvallisuudesta ja toimenpidepakettiin, jolla puututaan häirintätarkoituksessa nostettuihin perusteettomiin kanteisiin.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen avulla arvioidaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapauteen kohdistuvia riskejä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tarkastelu kohdistuu erityisesti neljään osa-alueeseen, jotka ovat tiedotusvälineiden vapauden perussuojelu, markkinoiden moniarvoisuus, poliittinen riippumattomuus ja tiedotusvälineiden sosiaalinen osallisuus.⁷⁰ Seurantavälineen tuoreimmat tulokset (MPM 2022) osoittavat, että näillä osa-alueilla ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuoden 2021 jälkeen, vaikka niitä koskeissa indikaattoreissa on ollut jonkin verran vaihtelua. Toimittajan ammattiin ja sen suojeluun liittyvä indikaattori on heikentynyt hieman. Tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä koskeva indikaattori sen sijaan on parantunut sen jälkeen, kun useat jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön asiaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Uutismedian keskittymisen riskitaso on edelleen erittäin korkea koko mantereella eikä poliittisen riippumattomuuden suhteen ole tapahtunut edistymistä, vaan se on edelleen kohtalaisen riskialtis. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineessä on ensimmäistä kertaa otettu käyttöön viisi riskitasoa käsittävä luokitus, jossa Bulgariaa, Kreikkaa, Unkaria, Maltaa, Puolaa, Romaniaa ja Sloveniaa pidetään korkean riskin maina.

Tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattoman toiminnan lujittaminen

Kansallisilla tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisilla on merkittävä rooli tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ylläpitämisessä. Sitä varten niiden on oltava toiminnallisesti ja tosiasiallisesti riippumattomia ja niillä on oltava riittävät resurssit, ja niiden on käytettävä valtuuksiaan puolueettomasti ja läpinäkyvästi. Kaikissa jäsenvaltioissa on lainsäädäntöä, jossa säädetään tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten toimivallasta ja riippumattomuudesta. Vuonna 2018 tarkistettu audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi⁷¹ sisältää luettelon vaatimuksista – riippumattomuus hallituksesta, puolueettomuus, läpinäkyvyys, vastuuvollisuus, resurssit, nimitys- ja erottamismekanismi sekä muutoksenhakumekanismi – jotka jäsenvaltioiden on varmistettava mediaviranomaistensa osalta. Vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisen jälkeen [Alankomaat](#), [Kypros](#), [Ranska](#), [Slovakia](#), [Slovenia](#) ja [Viro](#) ovat seuranneet muiden jäsenvaltioiden esimerkkiä hyväksymällä säännöksiä, joilla lisätään tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattomuutta ja/tai laajennetaan niiden toimivaltaa uusille aloille. Muissa jäsenvaltioissa on meneillään uudistuksia.

Vaikka oikeudellinen kehys olisi virallisesti päivitetty, sen vaikuttavuus tai sääntelyviranomaisten toiminnallinen riippumattomuus käytännössä herättää edelleen huolta

⁷⁰ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline on tärkeä lähde komission oikeusvaltiokertomuksen laatimisessa. Kyseessä on tieteellinen ja kokonaisvaltainen väline, jonka avulla seurataan tiedotusvälineiden ekosysteemien terveyttä ja yksilöidään tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapauteen kohdistuvia uhkia sekä jäsenvaltioissa että muutamissa ehdokasmaissa. Väline on EU:n yhteisrahoittama, ja tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus on laatinut seurantavälineeseen liittyvän raportin säännöllisesti vuodesta 2013/14 lähtien. Komissio on käyttänyt myös muita lähteitä, kuten Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksiä ja Euroopan neuvoston foorumia journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi, kuten maakohtaisissa luvuissa mainitaan.

⁷¹ Direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018.

joissakin jäsenvaltioissa. Osa näistä huolenaiheista koskee mahdollista epäasianmukaista poliittista vaikuttamista nimitysprosessiin tai sääntelyviranomaisten toimintaan, toiset resurssien niukkuutta. [Unkarissa](#) on käytössä riittävä rahoitus ja yksityiskohtainen oikeudellinen kehys tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen perustamista ja toimintaa varten, mutta sen toiminnallista riippumattomuutta on vahvistettava. [Sloveniassa](#) on edelleen kyseenalaista, varmistetaanko uudella oikeudellisella kehyksellä riippumattomuus poliittisesta vaikuttamisesta, minkä lisäksi laajan toimivallan täysimääräinen täytäntöönpano käytävissä olevin resurssein on edelleen haasteellista. [Espanjan](#) uudessa lainsäädännössä annetaan audiovisuaalialan sääntelyviranomaiselle uusia toimivaltuuksia, mutta sen resurssit ovat edelleen ongelmallisia. [Romaniassa](#) kansallisen audiovisuaalialan neuvoston toiminta ja talousarvio herättävät edelleen huolta, erityisesti kun otetaan huomioon tietojärjestelmien parantamiseen tarvittavat varat.⁷²

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyteen liittyvät parannukset ja esteet

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys liittyy suoraan tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen erityisesti silloin, kun omistussuhteiden tuloksena on suora tai välillinen määräysvalta tai huomattava vaikutusvalta tarjottuun sisältöön. Omistajuutta koskevien tietojen avulla käyttäjät voivat tehdä paremmin tietoon perustuvia arvioita sisällöstä. Eurooppalaisissa vaatimuksissa⁷³ kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan tällä alalla erityistoimenpiteitä, joista säädetään myös EU:n lainsäädännössä⁷⁴. [Espanjassa](#), [Kreikassa](#), [Kroatiassa](#), [Kyproksessa](#), [Portugalissa](#), [Puolassa](#) ja [Virossa](#) on annettu edellisen kertomuksen jälkeen uutta lainsäädäntöä, jolla lisätään tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä ja omistustietojen saatavuutta. Myös [Bulgariassa](#) ja [Slovakiassa](#) harkitaan lainsäädäntöä tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyden parantamiseksi. Käytännön toimenpiteitä läpinäkyvyyden lisäämiseksi on toteutettu [Liettua](#)ssa, jossa on otettu käyttöön erityinen julkisen tiedon tuottajien ja levittäjien tietojärjestelmä.

Sääntöjen täytäntöönpano on joissakin jäsenvaltioissa erityisen haasteellista. [Tšekissä](#) vuonna 2021 hyväksytty, tiedotusvälineiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevan läpinäkyvyyden lisäämistä koskevat säännöt odottavat edelleen täysimääräistä täytäntöönpanoa, ja omistajuutta ja eturistiriitoja koskevan täyden läpinäkyvyyden puute aiheuttaa edelleen huolta. Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyteen liittyy edelleen haasteita myös [Alankomaissa](#) ja [Ranskassa](#). [Sloveniassa](#) on edelleen haasteita, jotka liittyvät tiettyjen tiedotusvälineiden lopullisen omistusrakenteen määrittämiseen.⁷⁵

Tiedotusvälineiden suojaaminen poliittiselta painostukselta ja vaikuttamiselta

Oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat haavoittuvuudet ja riskit lisääntyvät, kun erityisesti viranomaiset ja hallitsevat puolueet kohdistavat tiedotusvälineisiin poliittista painostusta ja poliittista vaikutusvaltaa, mikä heikentää tiedotusvälineiden riippumattomuutta. Valtion tiedotustoiminnan jakamista koskevia läpinäkyviä ja oikeudenmukaisia sääntöjä sekä suojatoimia, joilla estetään julkisten tiedotusvälineiden politisoituminen, pidetään erityisen tärkeinä. Toinen tapa, jolla poliittista painostusta voidaan harjoittaa, liittyy lisensointiin.

⁷² Suositukset koskevat Espanjaa ja Unkaria.

⁷³ Ministerikomitean suositus CM/Rec(2018)11 jäsenvaltioille tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja omistussuhteiden läpinäkyvyydestä.

⁷⁴ Direktiivi (EU) 2010/13/EU, annettu 10 päivänä maaliskuuta 2010, 5 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna 14 päivänä marraskuuta 2018 annetulla direktiivillä (EU) 2018/1808. Tosiasiallista omistajuutta koskevia yleisiä (ei alakohtaisia) velvoitteita on asetettu myös rahanpesunvastaisissa direktiiveissä (direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, ja direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015).

⁷⁵ Suositukset koskevat Ranskaa ja Tšekkiä.

- Vähennetään riskejä, jotka liittyvät läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden puutteeseen valtion tiedotustoiminnan jakamisessa

Valtion tiedotustoiminnalla tarkoitetaan kaikkea valtion talousarvion käyttöä kaikilla tasoilla tai valtion määräysvallassa olevien yritysten käyttöä mainontaan ja kampanjoihin. On tärkeää, että määrärahat jaetaan läpinäkyvästi ja oikeudenmukaisin perustein, jotta vältetään riski siitä, että valtion tiedotustoimintaa käytetään poliittisen vaikutusvallan välineenä ja varojen vivuttamisessa tiettyjen tiedotusvälineiden hyväksi. Vaikka useissa jäsenvaltioissa on edelleen tähän liittyviä ongelmia, muutamissa muissa jäsenvaltioissa on pyritty puuttumaan valtion tiedotustoiminnan läpinäkyvyyttä koskeviin erityisiin huolenaiheisiin. [Kroatiassa](#) on hyväksytty ajantasaistetut säännöt, jotka koskevat valtion tiedotustoiminnan läpinäkyvyyttä. Niissä on tosin vielä parantamisen varaa. Malta ja Kypros eivät ole antaneet asiaa koskevaa lainsäädäntöä, mutta ne ovat sen sijaan hyväksyneet ohjeistusta, joka [Maltassa](#) koskee valtion mainonnan ja tiedotustoiminnan maksamiseen liittyviä sääntöjä ja [Kyproksessa](#) valtion lehdistö- ja tiedotustoimiston tiedotus- ja mainoskampanjoita. [Itävallassa](#) hallitus on ilmoittanut pohdintaprosessin käynnistämisestä, koska se on huolissaan valtion tiedotustoimintaan käytettyjen varojen suuruudesta, niiden jakamisen oikeudenmukaisuudesta ja läpinäkyvyydestä sekä prosessiin liittyvästä poliittisesta vaikuttamisesta.⁷⁶

- Julkisten tiedotusvälineiden riippumattomuuden turvaaminen

Julkisen palvelun median riippumattomaa hallintoa ja toimituksellista riippumattomuutta koskevat säännöt ovat keskeisessä asemassa pyrittäessä estämään poliittinen vaikuttaminen tällä tärkeällä media-alalla. Vaikka julkisen yleisradiotoiminnan rahoitus ja yleisradio-organisaatioille tämän julkisen palvelun täyttämiseksi myönnettävä rahoitus kuuluvat edelleen kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, sikäli kuin rahoitus ei vaikuta kohtuuttomasti kauppaan ja kilpailuun unionissa⁷⁷, on olemassa eurooppalaisia vaatimuksia ja ohjaavia periaatteita, jotka koskevat riippumattomuutta, sääntely- ja politiikkakehystä, rahoitusta, nimityksiä, vastuuvollisuutta, hallintoa, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.⁷⁸ Kaikilla jäsenvaltioilla on lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia järjestelmiä julkisen palvelun median sääntelemiseksi, ja jotkut pyrkivät vahvistamaan julkisen palvelun yleisradioyhtiöidensä riippumattomuutta. [Bulgariassa](#) harkitaan julkisen palvelun tehtävän ja siihen liittyvän rahoituksen määrittelyä koskevan lain tarkistamista asiaa koskevien säännösten täsmentämiseksi. [Romaniassa](#) keskustellaan yleisradio- ja radioyhtiöitä koskevan lain uudistamisesta, jonka tavoitteena on riippumattomampi ja ammattimaisempi hallinto. [Luxemburgissa](#) on esitetty parlamentille lakiesitys julkisten tiedotusvälineiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa voimassa olevat säännöt eivät kuitenkaan takaa riippumattomuutta riittävässä määrin. Huolta herättäviä seikkoja ovat muun muassa riski johtajien ja hallintoneuvostojen jäsenten nimittämiseen ja erottamiseen liittyvien menettelyjen politisoitumisesta [Kyproksessa](#), [Slovakiassa](#) ja [Tšekissä](#), julkisen palvelun median hallinnon riippumattomuus [Maltassa](#) sekä poliittisen vaikutusvallan rajoittamiseen nykysääntöjen puitteissa liittyvät käytännön haasteet [Sloveniassa](#). [Puolassa](#) herättää edelleen huolta julkisen palvelun median riippumattomuus, muun muassa johtotehtävissä toimivien henkilöiden nimittämistä koskevien takeiden osalta. [Kreikassa](#) julkisen palvelun mediaa säännellään vahvalla oikeudellisella kehyksellä, mutta hallintoneuvoston jäsenten nimittämiseen liittyy huolta mahdollisesta poliittisesta vaikuttamisesta. [Unkarissa](#) julkisen palvelun media toimii monimutkaisessa

⁷⁶ Suositukset koskevat Bulgariaa, Itävaltaa, Kroatiaa ja Unkaria.

⁷⁷ Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 29 jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta.

⁷⁸ [Euroopan neuvoston suositus CM/Rec\(2012\)1 julkisen palvelun median hallinnosta.](#)

institutionaalisessa järjestelmässä, joka herättää huolta toimituksellisen riippumattomuuden puuttumisesta.⁷⁹

- Poliittinen painostus ja vaikuttaminen tiedotusvälineisiin lisensointirajoitusten ja päätösten avulla

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksessa nimenomaisesti todetaan, että sananvapaus ei estä valtioita tekemästä radio- ja televisioyhtiöitä luvanvaraisiksi, tämän oikeuden käytössä on otettava huomioon mediaympäristön moniarvoisuus ja sen on perustuttava objektiivisiin ja läpinäkyviin menettelyihin ja kriteereihin. [Puolassa](#) presidentti torjui veto-oikeudellaan lainsäädäntömuutokset, joiden tarkoituksena oli kieltää ETA:n ulkopuolella rekisteröityjen henkilöiden määräysvallassa olevien operaattoreiden lähetystoimiluvat. Kahden televisioaseman oli kuitenkin käytävä läpi erityisen pitkä hallinnollinen menettely ennen kuin sääntelyviranomainen jatkoi niiden toimilupia.⁸⁰

Tiedon saatavuus on keskeinen edellytys tiedotusvälineiden, kansalaisyhteiskunnan ja yleisön luottamuksen rakentamisessa

Oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa tietoa on olennaisen tärkeä toimittajille, jotta he voivat tehdä työtään, sekä kansalaisyhteiskunnalle ja kansalaisille yleensä. Viimeisimmän oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisen jälkeen [Alankomaissa](#) on tullut voimaan uutta lainsäädäntöä, jolla lisätään ja nopeutetaan julkisen tiedon saatavuutta. [Suomessa](#) valmistellaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain uudistamista laajentamalla perustuslaissa taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin. [Espanjassa](#) tehdään parhaillaan lainsäädäntötyötä tiedonsaannin parantamiseksi valtiosalaisuuksia koskevaa lakia uudistamalla. [Tanskassa](#) käydään poliittista keskustelua joidenkin tiedonsaantioikeutta koskevien rajoitusten poistamisesta. Toisissa jäsenvaltioissa on edelleen joitakin oikeudellisia tai käytännön ongelmia. [Belgiassa](#) hiljattain annettu lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön uusia kieltäytymisperusteita ja viivytyksiä julkisia asiakirjoja koskevien pyyntöjen käsittelyssä, saattaa vaikuttaa tiedonsaantioikeuteen ja julkisten asiakirjojen saatavuuteen. [Liettuassa](#) herättää huolta se, että viranomaisten tulkinta tietosuoja säännöistä on johtanut toimittajien tiedonsaantia koskeviin rajoituksiin. [Itävallassa](#) on edelleen haasteita, jotka liittyvät asiakirjojen ja julkisen tiedon saatavuutta koskevan kattavan ja täytäntöönpanokelpoisen oikeudellisen kehyksen puuttumiseen. Lainsäädäntöluonnosten käsittely ei ole edennyt. [Maltassa](#) toimittajilla on edelleen vaikeuksia saada viranomaisten hallussa olevia tietoja. [Unkarissa](#) julkisen tiedon saatavuutta on edelleen rajoitettu ”vaaratilan” vuoksi.⁸¹

Toimittajien turvallisuuteen kohdistuvat uhkat

Toimittajat kohtaavat edelleen työhönsä kohdistuvia uhkia ja esteitä, kuten fyysisiä hyökkäyksiä, joista on raportoitu useissa jäsenvaltioissa. Sekä journalismin suojelua ja toimittajien turvallisuutta edistävä Euroopan neuvoston foorumi että Mapping Media Freedom Platform -foorumi (MMF) totesivat vuonna 2021 tällaisia uhkia koskevien ilmoitusten lisääntyneen merkittävästi⁸², mihin sisältyy myös verkossa tapahtuvien hyökkäysten lisääntyminen. Tapauksiin liittyi sanallista häirintää, oikeustoimilla uhkailua, fyysistä väkivaltaa, omaisuuteen kohdistuvia hyökkäyksiä, vihaan yllyttämistä, herjauksempanjoita ja

⁷⁹ Suositukset koskevat Kyprosta, Maltaa, Puolaa, Romaniaa, Slovakiaa, Sloveniaa, Tšekkiä ja Unkaria.

⁸⁰ Suositukset koskevat Puolaa. Unkaria koskeva rikkomusmenettely on käynnissä.

⁸¹ Suositukset koskevat Belgiaa, Espanjaa, Itävaltaa, Liettua, Luxemburgia, Maltaa, Saksaa, Suomea, Tanskaa ja Viroa.

⁸² Euroopan neuvoston foorumilla häirintää koskevien ilmoitusten määrä kasvoi 42 prosenttia, kun taas MMF-foorumin mukaan ilmoitukset lisääntyivät EU:n jäsenvaltioissa 72 prosenttia vuosina 2020–2021. Merkittävä prosenttiosuus vuoden 2021 ilmoituksista koski covid-19-pandemiaan liittyvien mielenosoitusten aikana tapahtunutta verkkohäirintää ja -hyökkäyksiä.

sensuuria. Komission vuonna 2021 antama suositus toimittajien turvallisuudesta sisältää toimenpiteitä, jotka koskevat rikosten tehokasta ja puolueetonta tutkintaa ja syytteenpanoa, riippumattomia reagointi- ja tukimekanismeja, pääsyä tiloihin ja tiedonsaantia, turvallisuutta mielenosoitusten aikana, koulutusta sekä verkkoturvallisuutta ja digitaalista voimaannuttamista.

Jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai tehostaneet aiemmin annettuja toimenpiteitä toimittajien turvallisuuden parantamiseksi. [Ranskan](#) lainsäädännössä tunnustetaan toimittajien rooli mielenosoituksissa, ja sisäministeriön ja lehdistön välinen yhteyskomitea mahdollistaa nyt jatkuvan vuoropuhelun turvallisuudesta mielenosoitusten yhteydessä. [Alankomaissa](#) hallitus on jatkanut PersVeilig-foorumin tehostamista, rahoittamista ja kehittämistä sekä syyttäjien, poliisin ja tiedotusvälineiden sidosryhmien tiiviin yhteistyön edistämistä. [Saksassa](#) osavaltioiden viranomaiset, lehdistöneuvosto ja muut media-alan sidosryhmät keskustelevat parhaillaan tiedotusvälineiden ja poliisin nykyisten toimintaperiaatteiden päivittämisestä toimittajien turvallisuuden huomioon ottamiseksi mielenosoitusten aikana. [Kreikassa](#) on raportoitu usein uhkauksista ja fyysisistä hyökkäyksistä, ja hallitus on äskettäin sopinut toimittajien suojelua koskevasta yhteisymmärryspöytäkirjasta. Toisissa jäsenvaltioissa tarvittaisiin määrätietoisempia toimia tilanteen korjaamiseksi. [Kroatiassa](#) toimittajiin myös poliitikkojen toimesta kohdistetut sanalliset hyökkäykset vaikuttavat toimittajien toimintaympäristöön. [Sloveniassa](#) toimittajien vihamielinen toimintaympäristö, verkossa tapahtuva häirintä ja uhkailu ovat kasvava huolenaihe. [Slovakiassa](#) toimittajien suojelua koskevan lainsäädäntöehdotuksen hyväksymistä on lykätty.⁸³

EU:n alueella murhattuihin toimittajiin liittyvät rikosoikeudenkäynnit jatkuvat. [Maltassa](#) toimittaja Daphne Caruana Galizian murhan väitettyä suunnittelijaa vastaan on nostettu syytteet osallisuudesta murhaan ja rikollisjärjestöön, ja rikosoikeudenkäynti on meneillään. Murhaa koskevasta julkisesta tutkinnasta julkaistiin heinäkuussa 2021 erillinen raportti, jossa todettiin, että valtio ja sen yksiköt eivät olleet onnistuneet suojelemaan toimittajaa todellisilta ja välittömiltä riskeiltä eivätkä olleet ryhtyneet toimiin hänen murhansa estämiseksi. Raportissa annettiin joukko oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä suosituksia, jotka koskevat muun muassa maan tiedotusvälineiden toimintaympäristöä. [Slovakiassa](#) on käynnissä Jan Kuciakin ja hänen kihlattunsa Martina Kusnirovan murhaan liittyvä oikeudenkäynti, ja [Alankomaissa](#) on aloitettu toimittaja Peter R. de Vriesin murhaan liittyvä oikeudenkäynti. Toimittaja Giorgios Karaivazin murha huhtikuussa 2021 on [Kreikan](#) viranomaisten tutkinnan kohteena.

Oikeustoimilla uhkailu ja häirintätarkoituksessa nostetut aiheettomat kanteet

Strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet (SLAPP-kanteet) ovat erityinen häirinnän muoto, jota käytetään yleistä etua koskevissa asioissa julkisesti osallistuvia toimittajia ja oikeuksien puolustajia vastaan. Tämä ilmiö on voimistunut eri puolilla EU:ta. Tarvitaan tehokkaita suojatoimia, jotta voidaan estää tällaista häirintää vaientamasta toimittajia ja tukahduttamasta tiedotusvälineiden vapautta ja sananvapautta. Kunnianloukkaus on yksi yleisimmistä perusteista SLAPP-kanteiden nostamiselle toimittajia vastaan.

SLAPP-kanteiden muodostaman uhkan torjumiseksi jotkin jäsenvaltiot ovat alkaneet keskustella menettelytakeiden käyttöönotosta tai harkitsevat sitä ja/tai tarkistavat parhaillaan kunnianloukkausta koskevaa lainsäädäntöään. [Liettuassa](#) on valmisteltu lainsäädäntömuutoksia, joilla mahdollistetaan tällaisten tapausten hylkääminen varhaisessa vaiheessa ja kunnianloukkausta koskevan rikosoikeudellisen vastuun tarkistaminen. [Irlannissa](#) oikeusministeriön käynnistämä uudelleentarkastelu johti suosituksiin uudesta SLAPP-kanteiden vastaisesta mekanismista, joka mahdollistaisi tällaisten kanteiden hylkäämisen

⁸³ Suositukset koskevat Kreikkaa, Kroatiaa, Slovakiaa ja Sloveniaa.

varhaisessa vaiheessa. [Maltaan](#) hallitus on ehdottanut lainsäädäntömuutoksia kunnianloukkauslain tiettyjen menettelyllisten näkökohtien uudistamiseksi. [Italiassa](#) kunnianloukkauksesta langetetut vankeusrangaistukset on suurelta osin poistettu perustuslakituomioistuimen vuonna 2021 antaman merkittävän tuomion jälkeen, mutta SLAPP-kanteiden yleistymisen sekä rikosoikeudellisen ja siviilioikeudellisen kunnianloukkauksen yhdistelmä herättää huolta. [Slovakiassa](#) ei ole vielä tehty muutoksia kunnianloukkauksesta määrättävien rangaistusten keventämiseksi. [Kroatiassa](#) toimittajiin kohdistettujen perusteettomien oikeudenkäyntien määrä on edelleen suuri, mikä uhkaa pienempien paikallisten tiedotusvälineiden ja freelance-toimittajien olemassaoloa. Maassa on useita esimerkkejä poliitikkojen tai virkamiesten, myös tuomareiden, toimittajia vastaan nostamista kanteista. [Puolassa](#) uutismediayhteisö on edelleen alttiina uhkille, jotka johtuvat strategisista häirintätarkoituksessa nostetuista kanteista. Tällaiset kanteet näyttävät kohdistuvan pääasiassa hallituksen toimia valvoviin toimittajiin.⁸⁴

2.4 Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset

Hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvontajärjestelmä on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta demokratiassa. Kyseessä on keskinäisen valvonnan järjestelmä, jolla varmistetaan, että yhden valtion viranomaisen käyttämät valtuudet ovat muiden viranomaisten valvonnan alaisia. Vaikka keskinäisen valvontajärjestelmän malli voi vaihdella jäsenvaltioittain niiden oikeus- ja valtiosääntöperinteiden mukaan, kaikissa jäsenvaltioissa on oltava tällainen järjestelmä, jotta voidaan varmistaa oikeusvaltioperiaatteen ja demokraattisten normien noudattaminen. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja riippumattomat viranomaiset, kuten tasa-arvoelimet, oikeusasiamies ja kansalliset ihmisoikeusinstituutit, ovat olennainen osa terveen demokratian valvontajärjestelmää, ja pyrkimykset rajoittaa niiden toimintatilaa voivat muodostaa uhan oikeusvaltioperiaatteelle.

Lainsäädäntöprosessin laatu ja osallistavuus

Vuosien 2020 ja 2021 oikeusvaltiokertomuksissa todetun trendin mukaisesti useat jäsenvaltiot ovat edelleen parantaneet lainsäädäntöprosessin laatua. Lisäämällä sidosryhmien, myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, osallistumista voidaan parantaa lainsäädännön laatua ja prosessin läpinäkyvyyttä. [Bulgariassa](#) on hyväksytty uudet säännöt lainsäädäntöprosessin parantamiseksi. [Espanjassa](#) taas toteutetaan aloitteita, joilla pyritään lisäämään yleisön osallistumista päätöksentekoon. [Virossa](#) keskitytään uusien digitaalisten alustojen luomiseen, jotta voidaan helpottaa yleisön osallistumista päätöksentekoprosessiin. Valtakunnallisten julkisten kuulemisten käytäntöä [Ranskassa](#) on vahvistettu edelleen ja laajennettu koskemaan uusia aloja, kuten oikeuslaitosta. [Luxemburgissa](#) on esitetty perustuslain tarkistusluonnos, jonka tarkoituksena on ottaa käyttöön kansalaisten lainsäädäntöaloite.

Useissa jäsenvaltioissa huolta herättää edelleen se, että sidosryhmien kuulemista varten ei ole virallisia puitteita tai että kuulemisia ei toteuteta riittävästi käytännössä. [Kyproksessa](#) ja [Maltassa](#) ei ole käytössä virallista menettelyä julkisia kuulemisia varten, joten niiden vaikutus päätöksentekoprosessissa on rajallinen. [Kreikassa](#) lainsäädäntöluonnoksia koskeva julkinen kuuleminen järjestetään usein liian myöhään, jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja kansalaiset voisivat todella vaikuttaa siihen. [Luxemburgissa](#) ja [Slovakiassa](#) lainsäädäntöprosessin yleinen osallistavuus on edelleen huolestuttavan vähäinen. [Latviassa](#) herättää jonkin verran huolta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vähäinen osallistuminen paikallistasolla. [Puola](#) sitoutui elpymis- ja palautumissuunnitelmassaan hyväksymään

⁸⁴ Suositukset koskevat Irlantia, Italiaa ja Kroatiaa.

toimenpiteitä, joilla varmistettaisiin parempi ja vakaampi sääntelykehys. [Unkarissa](#) julkisen kuulemisen puuttuminen ja lainsäädäntöprosessin nopeuttaminen ovat entisestään heikentäneet sääntely-ympäristön laatua. [Romaniassa](#) on edelleen huolenaiheita, jotka liittyvät hallituksen poikkeusasetusten säännölliseen käyttöön sekä julkisten kuulemisten käytännön realiteetteihin, erityisesti kansalaisyhteiskunnan esittämien ehdotusten tehokkaaseen seurantaan.⁸⁵

Hätätoimenpiteiden käytöstä ja covid-19-pandemiasta saadut kokemukset

Covid-19-pandemian paluun syksyllä ja talvella 2021 aiheuttamien haasteiden vuoksi muutamat jäsenvaltiot jatkoivat poikkeustilan soveltamista, kun taas useimmissa jäsenvaltioissa tällaiset järjestelmät ja niihin liittyvät perusoikeuksien rajoitukset poistettiin asteittain. Useat jäsenvaltiot hyödyntävät nyt näitä kokemuksia ja joissakin tapauksissa päivittävät oikeudellisia kehyksiään parantaakseen varautumista tuleviin kriiseihin. [Portugalissa](#) ja [Ruotsissa](#) on annettu erityisten elinten tehtäväksi selvittää, miten voitaisiin ottaa käyttöön pysyvät oikeudelliset kehykset poikkeuksellisten olosuhteiden hallitsemiseksi, ja vastaava pohdinta on käynnissä myös [Alankomaissa](#). [Tanskassa](#) hallitus tarkasteli uudelleen helmikuussa 2021 hyväksytyn epidemiologisen lain käyttöä, ja asiasta kuultiin laajasti myös sidosryhmiä. [Tšekissä](#) terveysministeriö tarkasti pandemiatoimenpiteiden hyväksymisprosessin sen jälkeen, kun tuomioistuimet olivat kumonnet useita näistä toimenpiteistä. [Ranskassa](#) korkein hallinto-oikeus keskittyi vuoden 2021 tutkimuksissaan hätätilanteisiin ja teki ehdotuksia niiden määrittelemiseksi ja järjestämiseksi paremmin.

Hätätilavaltuuksien käyttö on jatkunut myös covid-19-pandemian ulkopuolella muiden kriisien yhteydessä. [Unkari](#) julisti uuden ”vaaratilan” muutettujen perustuslain säännösten nojalla Venäjän hyökättyä Ukraina. [Puola](#) otti käyttöön poikkeustilan Puolan ja Valko-Venäjän rajalla, minkä seurauksena sidosryhmät huolestuivat tilanteen perustuslainmukaisuudesta ja perusoikeuksien rajoittamisesta. Myös [Liettua](#) julisti poikkeustilan vastauksena Valko-Venäjän toteuttamaan muuttoliikkeen välineellistämiseen. Valvontaelinten ja toimittajien työtä koskevat rajoitukset herättivät kritiikkiä ja ne poistettiin vähitellen.

Perustuslakituomioistuinten rooli keskinäisessä valvontajärjestelmässä

Perustuslakituomioistuimilla on keskeinen rooli keskinäisessä valvontajärjestelmässä, ja ne ovat jatkaneet tämän tehtävän hoitamista myös covid-19-pandemian yhteydessä. Esimerkiksi [Ranskassa](#) perustuslakituomioistuin määritteli toimeenpano- ja lainsäädäntövallan rajat terveyskriisin aikana, ja [Saksassa](#), [Espanjassa](#) ja [Italiassa](#) perustuslakituomioistuimet arvioivat covid-19-pandemian vuoksi toteutettujen hätätoimenpiteiden perustuslainmukaisuuden.

Perustuslakituomioistuimet valvoivat myös muita keskeisiä seikkoja, kuten vaaleja. [Portugalissa](#) perustuslakituomioistuinta pyydettiin tarkistamaan vaalisäädöksiä. Uusi vaalikausi alkoi tämän tarkistuksen ja sitä seuranneen uuden äänestyksen jälkeen. Myös [Kyproksessa](#) pohditaan rakenteellisia seikkoja, sillä parlamentissa keskustellaan edelleen perustuslakituomioistuimen perustamisesta.

Toisissa jäsenvaltioissa eräät perustuslakituomioistuimen päätökset ovat herättäneet huolta EU:n oikeuden ensisijaisuudesta. [Romaniassa](#) hallitus on selkeästi sitoutunut EU:n oikeuden ensisijaisuuden periaatteeseen, mutta perustuslakituomioistuimen tähän periaatteeseen kohdistama haaste herättää edelleen huolta.⁸⁶ Komissio lopetti [Saksan](#)

⁸⁵ Suositukset koskevat Kyprosta, Latviaa, Luxemburgia, Portugalia, Romaniaa ja Viroa.

⁸⁶ Unionin tuomioistuin on todennut kahdessa tuomiossaan, että kurinpidollisten seuraamusten riski ei saisi estää kansallisia tuomioistuimia olemaan soveltamatta perustuslakituomioistuimen unionin oikeuden vastaisia päätöksiä (unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., yhdistetyt asiat C-357/19,

perustuslakituomioistuimen tuomion vuoksi aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sen jälkeen, kun Saksan hallitus oli selkeästi tunnustanut EU:n oikeuden ensisijaisuuden. [Puolan](#) perustuslakituomioistuin on nimenomaisesti kiistänyt EU:n oikeuden ensisijaisuuden ja pitänyt tiettyjä EU:n perussopimusten määräyksiä perustuslakinsa vastaisina. Tämän vuoksi komissio käynnisti [Puolaa](#) vastaan rikkomusmenettelyn, joka on edelleen vireillä.⁸⁷

Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, oikeusasiamiehet, tasa-arvoelimet ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano

Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot⁸⁸, oikeusasiamiehet, tasa-arvoelimet ja muut riippumattomat viranomaiset ovat edelleen hoitaneet tehtäviään osana kansallista valvontajärjestelmää. Joissakin jäsenvaltioissa tällaisten viranomaisten asemaa on vahvistettu entisestään. [Ruotsissa](#) vasta perustettu kansallinen ihmisoikeusinstituutio aloitti työnsä tammikuussa 2022. [Portugalissa](#) oikeusasiamiehen toimiston sisäistä organisaatiota on uudistettu, jotta se vastaisi paremmin sen toimeksiantoa, ja [Latviassa](#) on muutettu oikeusasiamiehen nimittämissääntöjä. [Belgiassa](#) liittovaltion ihmisoikeusinstituutti on antanut ensimmäisten toimintavuosiensa aikana useita lausuntoja ja suosituksia. Riippumattomien elinten havaintojen asianmukaisen seurannan varmistaminen on tärkeä osa tehokasta valvontajärjestelmää.⁸⁹

Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, oikeusasiamiehet ja tasa-arvoelimet tarvitsevat kuitenkin rakenteellisia takeita riippumattomuudesta ja riittävät resurssit voidakseen toimia tehokkaasti, ja monilla niistä on edelleen tähän liittyviä haasteita. [Puolassa](#) heinäkuussa 2021 nimitetyllä uudella oikeusasiamiehellä on edelleen keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa, vaikka rajalliset resurssit heikentävät sen toimintakykyä. [Liettuassa](#) huolta aiheuttaa se, että parlamentin oikeusasiamiesten toimistolla ei ole resursseja tehtäviensä hoitamiseen, ja uutta lainsäädäntöluonnosta on arvosteltu sen työhön mahdollisesti kohdistuvien kielteisten vaikutusten vuoksi. [Unkarissa](#) huoli perusoikeusvaltuutetun riippumattomuudesta on jatkunut sen jälkeen kun tasa-arvoviranomainen yhdistettiin valtuutetun toimistoon, ja maaliskuussa 2022 YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuisen allianssin akkreditointia käsittelevä alakomitea piti voimassa suosituksensa, jonka mukaan Unkarin kansallisen ihmisoikeusinstituution akkreditointi alennetaan B-luokkaan. [Kroatiassa](#) on haasteita, jotka liittyvät oikeusasiamiehen suositusten jatkotoimiin ja seurantaan sekä tiedonsaantiin. Useat jäsenvaltiot eivät ole vielä perustaneet kansallista ihmisoikeusinstituutiota, kuten YK:n Pariisin periaatteissa edellytetään. [Italia](#), [Malta](#) ja [Romania](#) ovat käynnistäneet tarvittavat menettelyt, mutta ei [Tšekki](#).⁹⁰

C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19), ja että unionin oikeus sulkee pois kaikki sellaiset kansalliset säännöt tai käytännöt, jotka johtaisivat kurinpidolliseen vastuuseen siitä, että kansalliset tuomarit eivät noudata tällaisia päätöksiä (unionin tuomioistuimen tuomio 22.2.2022, RS, asioissa C-430/21, 87 kohta). On tärkeää huomata, että Romanian korkein oikeus on antanut useita tuomioita, joilla kumotaan tuomarikollegioiden kokoonpanoa koskeva perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö unionin tuomioistuimen 21. joulukuuta 2021 antaman tuomion täytäntöön panemiseksi ja asetetaan siten etusijalle unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate.

⁸⁷ Komission lehdistötiedote IP/21/7070, 22. joulukuuta 2021. Katso 3.2 jakso jäljempänä.

⁸⁸ YK:n Pariisin periaatteissa, jotka YK:n yleiskokous hyväksyi vuonna 1993 (päättölauselma A/RES/48/134), vahvistetaan tärkeimmät kriteerit, jotka kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden on täytettävä. Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot akkreditoidaan säännöllisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuisen allianssin akkreditointia käsittelevässä alakomiteassa.

⁸⁹ Suositukset koskevat Alankomaita, Kroatiata ja Puolaa.

⁹⁰ Suositukset koskevat Italiaa, Liettuata, Maltaa, Puolaa, Romaniaa, Sloveniaa ja Tšekkiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen johtavissa tapauksissa antamien tuomioiden täytäntöönpanon tulokset ovat niin ikään tärkeä indikaattori oikeusvaltioperiaatteen toimivuudesta tietyssä maassa. Maakohtaisissa luvuissa esitetäänkin nyt ensimmäistä kertaa järjestelmälliset indikaattorit Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen johtavien tuomioiden täytäntöönpanosta kaikissa jäsenvaltioissa.⁹¹ Vaikka tulokset vaihtelevat jäsenvaltioittain, kymmenen viime vuoden aikana kaikkiaan noin 40 prosenttia EU:n jäsenvaltioita koskevista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen johtavista tuomioista on jäänyt vaille täytäntöönpanoa.⁹²

Vakoiluohjelmien käyttöä koskeva kansallinen valvontajärjestelmä

Amnesty International ja tutkivien journalistien ryhmä paljastivat heinäkuussa 2021, että useat hallitukset eri puolilla maailmaa olivat ottaneet käyttöön Pegasus-vakoiluohjelman, joka loukkaa yksityisyyttä erityisen vakavasti. EU:ssa vakoilun kohteina ovat olleet toimittajat, asianajajat, kansalliset poliitikot ja Euroopan parlamentin jäsenet. Tämän kysymyksen merkitys kasvoi viime vuoden aikana.⁹³ Se liittyy kansalliseen turvallisuuteen, mutta jäsenvaltioissa tarvitaan sisäisiä keskinäisiä valvontajärjestelmiä sen varmistamiseksi, että käytössä on riittävät suojatoimet ja että perusoikeuksia kunnioitetaan. [Unkarissa](#) on saatu päätökseen tutkimukset, joiden taustalla olivat väitteet Pegasus-ohjelman käytöstä asianajajia ja toimittajia vastaan. Sen sijaan tehokkaan oikeudellisen valvonnan puute käytettäessä salaisia valvontatoimenpiteitä rikosoikeudenkäyntien ulkopuolella aiheuttaa edelleen huolta. [Puolassa](#) syyttäjälaitos ei käynnistänyt tutkintaa huolimatta Pegasuksen ja vastaavien vakoiluohjelmien käyttöä koskevista väitteistä. [Ranskassa](#) Pariisin syyttäjänvirasto käynnisti rikostutkinnan erityisesti mahdollisesta toimittajiin kohdistetusta vakoiluohjelman käytöstä. [Espanjassa](#) oikeusasiamies aloitti Pegasus-ohjelman ja vastaavien vakoiluohjelmien käytöstä tutkinnan ja oikeudenkäyntimenettelyn. Vaikka jäsenvaltioilla on toimivalta turvata oma kansallinen turvallisuutensa, niiden on sovellettava tässä asiaankuuluvaa EU:n lainsäädäntöä, myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että tällaisten välineiden käyttöä jäsenvaltioiden turvallisuuspalveluiden toimesta valvotaan riittävästi sen varmistamiseksi, että EU:n oikeutta noudatetaan kaikilta osin. Tämä koskee myös perusoikeuksia kuten henkilötietojen suojaa sekä toimittajien turvallisuuden suojaamista ja sananvapautta. Rikostutkintaan liittyviä valvontakeinoja käytettäessä on myös kunnioitettava prosessuaalisia oikeuksia, esimerkiksi puolustautumisoikeutta. Valtion elinten toiminta, yhteistyö ja keskinäinen valvonta edellyttää vankkaa hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontaa. Näin voidaan taata, että kussakin kysymyksessä valtaa käyttävä valtion viranomainen on muiden elinten valvonnassa.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt oikeusvaltion keskeisenä toimijana

Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla ja ihmisoikeuksien puolustajilla on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen valvojina. Ne edistävät aktiivisesti oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja perusoikeuksien toteutumista käytännössä. EU:n oikeudessa⁹⁴, jota

⁹¹ Euroopan neuvoston ministerikomitea valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion edellyttämien täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä.

⁹² European Implementation Network and Democracy Reporting International: *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law*.

⁹³ Euroopan parlamentti perusti erityisen tutkintavaliokunnan käsittelemään Pegasus-vakoiluohjelman ja muiden vastaavien teknologioiden käyttöä.

⁹⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, 112 ja 113 kohta.

täydennetään eurooppalaisilla normeilla⁹⁵, vahvistetaan keskeiset vaatimukset sen varmistamiseksi, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on rauha toimia ilman eri tahojen perusteetonta puuttumista. Miljoonat ihmiset ovat paenneet Venäjän sotilaallista hyökkäystä EU:hun. Kansalaisyhteiskunnalla on ollut keskeinen rooli heidän ottamisessaan vastaan jäsenvaltioihin sekä perustarvikkeiden ja -palvelujen – myös psykologisen ja lääkinnällisen tuen – tarjoamisessa.

Useissa jäsenvaltioissa ollaan toteuttamassa toimia kansalaisjärjestöjen tilanteen parantamiseksi. [Bulgariassa](#) on aloittanut toimintansa kansalaisyhteiskunnan kehittämisneuvosto, jonka tavoitteena on avustaa kansalaisjärjestöjä. [Romaniassa](#) kansalaisjärjestöt kokevat jatkuvasti haasteita, mutta hallituksesta riippumattomien järjestöjen rekisteröintimenettelyjä ollaan yksinkertaistamassa. [Ruotsissa](#) tarkistetaan parhaillaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaa ja rahoitusta koskevia puitesääntöjä. [Maltassa](#) on puututtu esitettyihin huoliin kansalaisjärjestöjen rahoituksen saannista. Useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on mahdollistava ja kannustava ja se katsotaan edelleen avoimeksi⁹⁶, mutta joissakin jäsenvaltioissa kansalaisjärjestöt kohtaavat edelleen haasteita. Näitä voivat olla esimerkiksi hankalat rekisteröintimenettelyt, vaikeudet rahoituksen saannissa, rajoittava lainsäädäntö ja riittämätön suoja hyökkäyksiltä ja uhkilta, joita voivat olla esimerkiksi häirintätarkoituksessa nostetut ilmeisen perusteettomat ja aiheettomat kanteet ja mustamaalauskampanjat. [Irlannissa](#) kansalaisyhteiskunnan rahoituksella on edelleen oikeudellisia esteitä, ja [Saksassa](#) kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verovapaa asema aiheuttaa edelleen huolta, vaikkakin siihen saatetaan puuttua tulevissa uudistuksissa. [Sloveniassa](#) kansalaisyhteiskunnalla oli vuoden aikana haasteita kielteisen julkisuuskuvan suhteen, mutta rahoitukseen ja kokoontumisvapauden rajoituksiin liittyviin ongelmiin puututtiin. [Tšekissä](#) kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin saada julkista rahoitusta liittyy joitakin ongelmia, eikä [Slovakiassa](#) julkisten tukien järjestelmiä edelleenkään sovelleta organisaatioihin, jotka työskentelevät sukupuolten tasa-arvoon ja hlbtqi-henkilöiden oikeuksiin liittyvien kysymysten parissa. [Kyproksen](#) hallitus on pyrkinyt auttamaan kansalaisyhteiskuntaa aiempaa paremmin ja tehostamaan viestintää viranomaisten kanssa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rekisteröintimenettelyt [Italiassa](#) ovat edelleen monimutkaiset. [Kreikassa](#) puolestaan joitakin rekisteröintivaatimuksia pidetään edelleen suhteettomina, mutta voimassa olevan lainsäädännön uudelleentarkastelu on edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. [Espanjassa](#) muun muassa kansalaisyhteiskunta on tuonut esiin kansalaisten turvallisuutta koskevaan lakiin liittyviä ongelmia, ja parlamentti työskentelee parhaillaan lain uudistamiseksi. [Ranskassa](#) on hyväksytty uusia lakeja yhdistysten taloudellisen toimintaympäristön parantamiseksi, mutta useat sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa maassa noudatettavista periaatteista annetun lain vaikutuksesta kansalaistoimintaan.⁹⁷

Joissakin jäsenvaltioissa on järjestelmällisillä rajoituksilla entisestään heikennetty kansalaisyhteiskunnan kykyä toimia tavalla, jolla voi olla lamaannuttava vaikutus. [Puolassa](#) kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on heikentynyt entisestään, ja viimeaikaisilla lakiesityksillä saattaa olla lisää kielteisiä vaikutuksia. [Unkarissa](#) riippumattomaan kansalaisyhteiskuntaan kohdistuu edelleen paineita, ja hlbtqi-yhteisöä edustavat järjestöt ovat

⁹⁵ Ks. erityisesti Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2007)14 hallituksesta riippumattomien järjestöjen oikeudellisesta asemasta Euroopassa.

⁹⁶ Valtioista riippumattoman CIVICUS-järjestön tekemä arviointi, Luokitus on viisiportainen: avoin, kavennettu, estetty, sorrettu ja suljettu. Vuoteen 2021 verrattuna kahden jäsenvaltion luokitusta on alennettu asteikolla ”avoimesta” ”kavennettuun” ja yhden ”estettyyn”.

⁹⁷ Suositukset koskevat Saksaa, Irlantia, Kreikkaa, Ruotsia ja Saksaa.

raportoineet joutuneensa hallituksen käynnistämien mustamaalauskampanjoiden kohteeksi. Myös valtion rooli kansalaisyhteiskunnan rahoittamisessa herättää kysymyksiä.⁹⁸

3. OIKEUSVALTIOPERIAATETTA KOSKEVA KEHITYS JA TOIMET EU:N TASOLLA

3.1 Vuoropuhelu ja oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen jatkotoimet

Toimielinten välinen vuoropuhelu

Neuvosto jatkoi käytäntöään järjestää oikeusvaltiokysymyksistä vuotuinen vuoropuhelu oikeusvaltiokertomuksen pohjalta. Neuvoston puheenjohtajavaltio järjesti syyskuussa 2021 yleisten asioiden neuvostossa horisontaalisen keskustelun oikeusvaltioperiaatteen tilanteesta yleisesti. Yleisten asioiden neuvostossa käytiin myös marraskuussa 2021⁹⁹ ja huhtikuussa 2022¹⁰⁰ maakohtaisia keskusteluja, joissa käsiteltiin oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen maakohtaisissa luvuissa esiin tullutta kehitystä. Oikeusvaltioperiaatteen liittyvistä aiheista käytiin keskusteluja myös oikeusasioiden neuvostossa, jossa ministerit keskustelivat covid-19-pandemian vaikutuksista tuomioistuinten toimintaan joulukuussa 2021 sekä oikeudesta asianajajaan ja oikeusvaltioperiaatteesta maaliskuussa 2022. Jäsenvaltiot osoittivat selvästi olevansa kiinnostuneita keskustelemaan kehityksestä ja parhaista käytännöistä ja edistämään osaltaan ongelmien ennaltaehkäisyä osallistavalla ja rakentavalla tavalla.

Euroopan parlamentti järjesti edelleen keskustelutilaisuuksia oikeusvaltioperiaatteesta. Se on hyväksynyt heinäkuusta 2021 alkaen useita päätöslauselmia oikeusvaltioperiaatteesta ja kohdennettumista kysymyksistä, kuten tiedotusvälineiden vapaudesta ja kansalaisyhteiskunnasta.¹⁰¹ Parlamentti antoi myös erityisen päätöslauselman¹⁰² oikeusvaltiota koskevasta kertomuksesta 2021 ja ilmaisi tyytyväisyytensä erityisesti sitoumukseen sisällyttää siihen erityisiä jäsenvaltioille suunnattuja suosituksia. Päätöslauselmassa toistettiin aiemmin annetut suositukset erityisesti tarpeesta yksilöidä mahdollisia välineitä sellaisia tilanteita varten, joissa ongelmiin ei puututa, sekä parlamentin tuesta toimielinten väliselle sopimukselle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevasta EU:n järjestelmästä. Komissio arvostaa yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa ja on tehnyt selväksi, että toimielinten välinen yhteistyö on keskeistä parannettaessa EU:n valmiuksia valvoa ja ylläpitää

⁹⁸ Suositukset koskevat Puolaa ja Unkaria.

⁹⁹ Keskustelussa keskityttiin keskeisiin tapahtumiin Italiassa, Kroatiassa, Kyproksessa, Latviassa ja Liettuassa.

¹⁰⁰ Keskustelussa käsiteltiin keskeisiä tapahtumia Alankomaissa, Itävallassa, Luxemburgissa, Maltassa ja Unkarissa.

¹⁰¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 10. maaliskuuta 2022 oikeusvaltioperiaatteesta ja unionin tuomioistuimen päätöksen seurauksista, P9_TA(2022)0074; Euroopan parlamentin päätöslauselma 8. maaliskuuta 2022 kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien kaventumisesta Euroopassa, P9_TA(2022)0056; Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. joulukuuta 2021 perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta Sloveniassa, erityisesti Euroopan syyttäjänviraston syyttäjien nimittämisen viivästymisestä, P9_TA(2021)0512; Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. joulukuuta 2021 järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksesta EU:n omiin varoihin ja EU:n varojen väärinkäyttöön keskittyen erityisesti yhteistyöhön perustuvaan hallinnointiin tarkastusten ja valvonnan näkökulmasta, P9_TA(2021)0501; Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. marraskuuta 2021 demokratian, tiedotusvälineiden vapauden ja moniarvoisuuden vahvistamisesta EU:ssa: yksityis- ja rikosoikeudellisten keinojen aiheeton käyttö toimittajien, kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan vaientamiseksi, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. toukokuuta 2022 komission oikeusvaltiokertomuksesta 2021, P9_TA(2022)0212.

oikeusvaltioperiaatetta. Myös päätös sisällyttää suosituksia vuoden 2022 kertomukseen perustuu Euroopan parlamentin ehdotukseen.

Euroopan parlamentti järjesti myös maakohtaisia keskusteluja erityisesti kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa (LIBE) toimivassa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia käsittelevässä seurantaryhmässä. Seurantaryhmä toteutti käynnit Bulgariaan, Maltaan, Slovakiaan ja Sloveniaan ja keskusteli havainnoistaan. EU:n oikeuden ensisijaisuudesta käytävän keskustelun lisäksi Euroopan parlamentti on antanut päätöslauselman¹⁰³, jossa kehoitetaan toteuttamaan lisätoimia oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien huolenaiheiden ratkaisemiseksi Puolassa ja Unkarissa.

Oikeusvaltioperiaatetta koskevaan vuoropuheluun ovat EU:n tasolla osallistuneet myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta käsittelevän ryhmänsä¹⁰⁴ ja alueiden komitea ”Kansalaisuus, hallinto, institutionaaliset ja ulkoasiat” - valiokuntansa (CIVEX)¹⁰⁵ kautta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea järjesti marraskuussa 2021 konferenssin, jossa keskityttiin kansalaisyhteiskunnan panokseen oikeusvaltiomekanismeissa.

Vuoropuhelu jäsenvaltioiden viranomaisten ja sidosryhmien kanssa

Komissio on jatkanut yhteydenpitoaan jäsenvaltioissa. Sekä poliittisella että teknisellä tasolla pidettiin kahdenvälisiä kokouksia, joissa keskusteltiin keskeisistä uudistuksista vuoden 2021 kertomuksen perusteella. Kansallisilla parlamenteilla on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä toisaalta lainsäätäjinä ja toisaalta toimeenpanovallan vastuuvollisuuden valvojina. Vuoden 2021 kertomuksen jatkokeskustelut olivat tärkeä keskustelunaihe komission jäsenten vierailuilla kansallisissa parlamenteissa.¹⁰⁶

Oikeusvaltioasioiden yhteysviranomaisten verkosto tarjoaa avoimen kanavan säännölliselle tietojenvaihdolle komission ja jäsenvaltioiden välillä. Verkosto on kokoontunut säännöllisesti valmistelevaan vuotuista oikeusvaltiokertomusta. Se myös toimii yhä useammin foorumina, jolla vaihdetaan parhaita käytäntöjä ja jaetaan tietoja kansallisella tasolla suunnitelluista tai käynnissä olevista uudistuksista.

Komissio lisää edelleen vuoropuhelua jäsenvaltioiden sidosryhmien ja viranomaisten kanssa esimerkiksi tässä kertomuksessa esitettyjen suositusten jatkotoimista.

¹⁰³ Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. toukokuuta 2022 meneillään olevista SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisista Puolan ja Unkarin kuulemisista, P9_TA(2022)0204. Euroopan parlamentti on hyväksynyt 20. heinäkuuta 2021 jälkeen kaikkiaan kolme päätöslauselmaa oikeusvaltioperiaatteesta Puolassa ja Unkarissa: Euroopan parlamentin päätöslauselma 21. lokakuuta 2021 Puolan oikeusvaltiokriisistä ja EU:n oikeuden ensisijaisuudesta, P9_TA(2021)0439; Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. syyskuuta 2021 tiedotusvälineiden vapaudesta ja oikeusvaltion heikkenemisestä edelleen Puolassa, P9_TA(2021)0395 ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 8. heinäkuuta 2021 Unkarin parlamentin hyväksymistä lakimuutoksista johtuvista EU:n oikeuden ja hlbtq-kansalaisten oikeuksien loukkauksista Unkarissa, P9_TA(2021)0362.

¹⁰⁴ Perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta käsittelevä ryhmä on talous- ja sosiaalikomitean horisontaalinen elin. Se tarjoaa Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille foorumin, jossa ne voivat kokoontua ja vaihtaa näkemyksiä perusoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion tilasta jäsenvaltioissa.

¹⁰⁵ CIVEX-valiokunnan vastuualueeseen kuuluvat perustuslailliset asiat sekä hallinto, parempi sääntely ja toissijaisuus- ja oikeasuhteisuusperiaatteet.

¹⁰⁶ Vuosikertomus 2021 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta ja suhteista kansallisiin parlamenteihin.

Vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa ja sen tukeminen EU:n tasolla

Kansalaisyhteiskunta on edelleen Euroopan komission tärkeä kumppani oikeusvaltiokertomuksen valmistelussa. Kansalaisyhteiskunnalta saatujen kirjallisten kannanottojen ja maavierailujen yhteydessä pidettyjen kokousten lisäksi komissio on järjestänyt horisontaalisia kokouksia useiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden keskeisten verkostojen ja muiden keskeisten keskustelukumppanien kanssa.¹⁰⁷ Nämä verkostot ovat antaneet yhteisiä suosituksia oikeusvaltiokertomukseen liittyvästä prosessista.¹⁰⁸ Kansalaisyhteiskunnalla voi myös olla tärkeä rooli kertomuksen jatkotoimien toteuttamisen suhteen. Komissio jatkaa näitä jatkotoimia kansalaisyhteiskunnan kanssa kansallisella tasolla yhteistyössä komission edustustojen ja EU:n perusoikeusviraston kanssa.

Komissio on tehostanut kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman avulla toimia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tukemiseksi, erityisesti pienissä paikallisissa organisaatioissa, joilla on erityisiä rajoitteita. Ohjelman käytettävissä olevista määrärahoista (1,55 miljardia euroa) lähes kolmannes on varattu kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, ja vähintään 40 prosenttia tästä määrästä on osoitettava paikallisille ja alueellisille kansalaisjärjestöille. Erityishankkeiden tukemisen lisäksi myönnetään avustuksia, joilla kehitetään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksia rahoittamalla niiden toimintakustannuksia ja kehitystyötä.

Komissio on edelleen sitoutunut kartoittamaan, miten voitaisiin lisätä kansalaisyhteiskunnan, ammatillisten järjestöjen ja muiden sidosryhmien osallisuutta oikeusvaltiokeskusteluun kansallisella ja EU:n tasolla. Tämä koskee sekä kertomuksen laatimista että sen jatkotoimia. Yleisemmällä tasolla komissio pohtii Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin jatkotoimena tapoja laajentaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvän työnsä soveltamisalaa siten, että kansalaiset saadaan entistä suuremmin mukaan toimintaan.

3.2 Kansainvälinen yhteistyö

Oikeusvaltioperiaate on EU:n toiminnan peruseriaate myös sen rajojen ulkopuolella. Se on keskeinen periaate EU:n maailmanlaajuisissa toimissa, joissa painopisteenä on yhteistyö kumppaneiden kanssa ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi sekä demokratioiden vahvistamiseksi kaikkialla maailmassa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat maailman suurimmat demokratian tukijat. Venäjän hyökkäys Ukrainaan korostaa EU:n tarvetta tehostaa toimiaan, joilla edistetään ja puolustetaan EU:n arvoja, näytetään esimerkkiä ja tehdään yhteistyötä kansainvälisten kumppanien kanssa esimerkiksi YK:n ja Euroopan neuvoston eri foorumeilla. Komissio ja useat jäsenvaltiot antoivat panoksensa Yhdysvaltojen presidentin isännöimän demokratiaa käsitelleen huippukokouksen sitoumuksiin, joilla demokraattisia arvoja edistetään koko maailmassa, ja ovat mukana johtamassa toimia niiden toteuttamiseksi toimintavuoden aikana.

Euroopan unioni puolustaa vankkumatta ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota kaikkialla maailmassa. Tästä ovat osoituksena muun muassa uusi eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma vuosiksi 2020–2024¹⁰⁹ sekä kestävän kehityksen tavoitteet¹¹⁰. Kööpenhaminan arviointiperusteissa määriteltyihin EU:n jäsenyyttä koskeviin keskeisiin

¹⁰⁷ Ihmisoikeus- ja demokratiaverkosto, perusoikeusvirasto, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto ja Civil Society Europe -järjestö.

¹⁰⁸ [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy.](#)

¹⁰⁹ [Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2020–2024.](#)

¹¹⁰ [Kestävän kehityksen tavoitteet.](#)

vaatimuksiin kuuluvat välittömässä naapurustossa oikeusvaltioperiaate, joka on keskeinen ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden jäsenyyšnäkymien kannalta, sekä tarkistettu laajentumismenetelmä, jossa oikeusvaltioperiaate on asetettu liittymisprosessin ytimeen. EU noudattaa myös jatkossa johdonmukaista toimintatapaa yhteistyössä liittymisneuvotteluja käyvien ehdokasmaiden, mahdollisten ehdokasmaiden ja muiden naapurimaiden kanssa sekä kaikessa ulkosuhteisiin liittyvässä toiminnassa niin kahden- ja monenvälisellä kuin kansainväliselläkin tasolla. EU nostaa oikeusvaltiokysymykset säännöllisesti esiin ihmisoikeuksia koskevassa vuoropuhelussa sekä kumppanimaiden kanssa että monenvälisellä tasolla, erityisesti Yhdistyneissä kansakunnissa.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen kaikkialla maailmassa tarkoittaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvän yhteistyön lujittamista kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen kanssa.¹¹¹ Oikeusvaltioperiaate, demokratia ja ihmisoikeudet ovat edelleen EU:n ja Euroopan neuvoston välisen yhteistyön keskeisiä painopisteitä.¹¹² EU on uudistanut sen suhteen sitoumuksensa suojella ja edistää riippumatonta kansalaisyhteiskuntaa ja suojata samalla ihmisoikeuksien puolustajia ja vapaita tiedotusvälineitä. EU osallistuu YK:n eri foorumeille ohjaavana periaatteenaan sitoutuminen kunnioittamaan, suojelemaan ja toteuttamaan ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta johdonmukaisesti ja yhtenevästi kaikilla ulkoisen toimintansa aloilla ja tukemaan YK:n ihmisoikeusjärjestelmää ulkoisen toimintansa kulmakivenä. Kansainväliset järjestöt, erityisesti Euroopan neuvoston keskeiset elimet¹¹³, ovat edelleen tärkeitä kumppaneita oikeusvaltiokertomuksen valmistelussa ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä Euroopassa. Komissio jatkaa tätä yhteistyötä tiiviisti.

Komissio pyrkii vahvistamaan tätä oikeusvaltiotyön keskeistä osa-aluetta kehittämällä tiiviitä suhteitaan Euroopan neuvostoon ja muihin kansainvälisiin elimiin.

3.3 EU:n toimet oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämiseksi

Vuotuinen oikeusvaltiokertomus on ennaltaehkäisevä mekanismi, jolla pyritään parantamaan oikeusvaltiotilannetta kaikkialla EU:ssa, lisäämään tietoisuutta haasteista ja helpottamaan ratkaisujen tekemistä varhaisessa vaiheessa tilanteen heikkenemisen estämiseksi. Se täydentää useita muita EU:n tason mekanismeja ja välineitä, joilla kullakin on oma tarkoituksensa. Tässä jaksossa esitetään yleiskatsaus asiaa koskevista toimista ja mekanismeista.

Unionin tuomioistuimen oikeusvaltioperiaatetta koskevaa oikeuskäytäntöä lujitettiin vuoden mittaan edelleen. Unionin tuomioistuin antoi useita kansallisten tuomioistuinten pyytämiä ennakkoratkaisuja. Se selvensi 6. lokakuuta 2021 antamassaan tuomiossa¹¹⁴, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin voi kolmenlaisessa tapauksessa olla esittämättä sille ennakkoratkaisupyyntöä, jos sen ratkaistavana on EU-oikeuden tulkintaa koskeva kysymys¹¹⁵.

¹¹¹ Esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan neuvosto, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj).

¹¹² [Neuvoston päätelmät: EU:n painopisteet Euroopan neuvoston kanssa vuosina 2020–2022 tehtävälle yhteistyölle.](#)

¹¹³ Venetsian komissio, lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO), Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (PACE) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

¹¹⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 6.10.2021, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Unionin tuomioistuin oli esittänyt kolme tilannetta, joissa kansalliset ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet eivät ole velvollisia esittämään ennakkoratkaisupyyntöä asiassa Cilfit (tuomio 6.10.1982, Cilfit ym., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) ennakkoratkaisukysymys on vailla merkitystä asian ratkaisemisen kannalta; ii) unionin tuomioistuin on jo tulkinnut kyseessä olevaa yhteisön oikeuden säännöstä ja iii) se, miten EU:n oikeutta on sovellettava, on niin ilmeistä, ettei siitä voi olla perusteltua epäilyä. Sen sijaan jos mikään näistä

Toisessa asiassa unionin tuomioistuin katsoi unionin oikeuden olevan esteenä sille, että kansallinen ylin tuomioistuin voisi todeta ennakkoratkaisupyyntönsä lainvastaiseksi sillä perusteella, että esitetyt kysymykset eivät ole merkityksellisiä tai tarpeellisia.¹¹⁶ Unionin tuomioistuin totesi myös, että unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi kansallisia tuomioistuimia ei pitäisi estää kurinpidollisten seuraamusten riskin uhalla jättämästä soveltamatta perustuslakituomioistuimen ratkaisuja, jos ne ovat unionin oikeuden vastaisia.¹¹⁷

Euroopan unionin tuomioistuin on jatkanut komission sen käsiteltäväksi saattamien rikkomustapausten tutkimista. Jos Euroopan unionin tuomioistuimen välitoimia ei ole noudatettu, komissio on pyytänyt tuomioistuinta määräämään taloudellisia seuraamuksia.¹¹⁸ Komissio on hoitanut edelleen tehtävänsä EU:n perussopimusten valvojana käynnistämällä tarvittaessa rikkomusmenettelyjä puuttuakseen tiettyihin oikeusvaltioperiaatteen loukkauksiin.¹¹⁹

[Puolaa](#) ja [Unkaria](#) koskeva menettely SEU-sopimuksen 7 artiklassa vahvistettujen EU:n yhteisten arvojen ylläpitämiseksi jatkuu neuvostossa. Tämän menettelyn avulla neuvosto voi todeta, onko olemassa selvä riski unionin arvojen vakavasta loukkaamisesta, ja seurata näiden riskien kehittymistä. Neuvosto järjesti [Puolaa](#) koskevan kuulemisen helmikuussa 2022 ja [Unkaria](#) koskevan kuulemisen toukokuussa 2022. Yleistä tilannetta molemmissa maissa käsiteltiin joulukuussa 2021¹²⁰.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on edelleen EU:n varojen asianmukaisen hallinnoinnin keskeinen ennakoedellytys. Yleistä ehdollisuutta koskevan asetuksen¹²¹ tarkoituksena on suojata unionin talousarvion moitteetonta varainhoitoa ja unionin taloudellisia etuja oikeusvaltioperiaatteen rikkomiselta. Komissio on seurannut tilannetta kaikissa jäsenvaltioissa siitä alkaen kun yleistä ehdollisuutta koskevaa asetusta alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2021 ja antanut sen soveltamista koskevat suuntaviivat¹²². Unionin tuomioistuin vahvisti 16. helmikuuta 2022 antamissaan tuomioissa¹²³, että asetus on EU:n perussopimusten mukainen. Komissio käynnisti huhtikuussa 2022 ensimmäistä kertaa Unkaria koskevan yleisen ehdollisuutta koskevan asetuksen mukaisen muodollisen menettelyn¹²⁴.

Useita EU:n rahastoja suojataan yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella¹²⁵, joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 2021. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön

tilanteista ei vallitse unionin oikeuden tulkintaa koskevan kysymyksen suhteen, ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen on saatettava asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

¹¹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 23.11.2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., yhdistetyt asiat C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19.

¹¹⁸ Unionin tuomioistuin määräsi 27. lokakuuta 2021 Puolalle 1 miljoonan euron päivittäisen uhkasakon ajalta, jona 14. heinäkuuta 2021 annettua välitoimimääräystä ei noudateta kaikilta osin. Tämä koskee erityisesti Puolan korkeimman oikeuden kurinpitojaoston toimintaa.

¹¹⁹ Komissio päätti 22. joulukuuta 2021 käynnistää rikkomusmenettelyn Puolaa vastaan, sillä Puolan perustuslakituomioistuimeen liittyy vakavia huolenaiheita ja sen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä kyseenalaistetaan EU:n lainsäädännön ensisijaisuus.

¹²⁰ Komissio aloitti SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn Puolaa vastaan vuonna 2017 ja Euroopan parlamentti Unkaria vastaan vuonna 2018.

¹²¹ Asetus (EU) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1.

¹²² C(2022) 1382 final. Suuntaviivat yleisen ehdollisuutta koskevan asetuksen soveltamisesta.

¹²³ Ks. asiat C-156/21 ja C-157/21. Unionin tuomioistuin antoi 16. helmikuuta 2022 tuomion, jossa se hylkäsi Puolan ja Unkarin nostamat kanteet yleistä ehdollisuutta koskevan asetuksen kumoamiseksi.

¹²⁴ Komissio käynnisti 27. huhtikuuta 2022 ensimmäistä kertaa yleistä ehdollisuutta koskevan asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn menettelyvaiheen.

¹²⁵ Asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021.

”horisontaalisten mahdollistavien edellytysten” osana tehokkaita mekanismeja, joilla varmistetaan, että rahastoista tuetut ohjelmat ja niiden täytäntöönpano ovat perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja periaatteiden mukaisia. Tämä koskee myös oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että horisontaalinen mahdollistava edellytys täyttyy ohjelmaa valmisteltaessa ja että se pysyy täytettynä koko ohjelmakauden ajan.

Monet oikeusvaltioon liittyvät kysymykset – erityisesti oikeusjärjestelmien tehokkuus, korruption torjunta sekä lainsäädäntöprosessin laatu ja osallistavuus – kuuluvat myös talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon siltä osin kuin ne liittyvät makrotalouteen ja vaikuttavat liiketoimintaympäristöön, investointeihin, talouskasvuun ja työllisyyteen. Komissio on keskustellut ja sopinut useiden EU-maiden kanssa elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten kansallisten elpymissuunnitelmien puitteissa toteutettavista konkreettisista välitavoitteista, jotka neuvosto on hyväksynyt virallisesti. Näin voidaan vastata useisiin asiaankuuluviin maakohtaisiin suosituksiin konkreettisilla oikeusvaltioseikkoihin kohdistuvilla uudistuksilla ja investoinneilla.

Komissio on esittänyt neuvostolle vuoden 2022 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson kevätpaketissa kahta jäsenvaltiota koskevia oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä lisäsuosituksia.¹²⁶ Komissio antaa jäsenvaltioille myös teknistä tukea erityisesti teknisen tuen välineen kautta parantaakseen julkishallinnon ja oikeusjärjestelmien tehokkuutta, laatua ja riippumattomuutta. Komissio edistää edelleen oikeuslaitoksen uudistamista vuotuisen EU:n oikeusalan tulostaulun¹²⁷ avulla. Vuoden 2022 EU:n oikeusalan tulostaulu sisältää ensimmäisen kerran tutkimustietoa siitä, mitä mieltä yritykset ovat investointisuojaan tehokkuudesta eri jäsenvaltioissa.¹²⁸ Tulokset viittaavat siihen, että hallinnollinen menettely, vakaus ja lainsäädäntöprosessin laatu sekä tuomioistuinten toiminnan ja omaisuuden suojelun tehokkuus ovat sijoitussuojaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta keskeisiä ja yhtä merkittäviä tekijöitä. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso ja oikeusalan tulostaulu täydentävät oikeusvaltiokertomusta, ja niitä molempia hyödynnetään kertomuksessa tarpeen mukaan.

Tiedotusvälineiden vapaudesta ja moniarvoisuudesta on tullut EU:lle tärkeä toiminta-ala. Vuoden 2020 eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelmassa sekä media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin useista aloitteista, joilla tuetaan ja suojellaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta. Komissio esitti syyskuussa 2021 jäsenvaltioille suosituksen toimittajien turvallisuudesta.¹²⁹ Komissio hyväksyi huhtikuussa 2022 toimenpidepaketin toimittajien ja kansalaisjärjestöjen suojelemiseksi perusteettomilta oikeudenkäynneiltä (SLAPP).¹³⁰ Komissio valmistelee parhaillaan myös eurooppalaista medianvapaussäädöstä.

¹²⁶ [Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso 2022: kevätpaketti.](#)

¹²⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2022 julkaistiin 19. toukokuuta 2022: [EU:n oikeusalan tulostaulu.](#)

¹²⁸ EU:n oikeusalan tulostaulu 2022, kaaviot 54 ja 55.

¹²⁹ Komission suositus toimittajien ja muiden media-alan ammattilaisten suojelun, turvallisuuden ja voimaannuttamisen varmistamisesta Euroopan unionissa, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

¹³⁰ Ehdotus direktiiviksi julkista osallistumista harjoittavien henkilöiden suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (”strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet”), COM(2022) 177 final, 27.4.2022, ja komission suositus julkista osallistumista harjoittavien toimittajien ja ihmisoikeuksien puolustajien suojelemisesta ilmeisen perusteettomilta tai aiheettomilta kanteilta (”strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet”), C(2022) 2428, 27.4.2022.

4. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

Oikeusvaltioperiaate on olennaisen tärkeä vakaan, häiriönsietokykyisen, oikeudenmukaisen ja demokraattisen poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön kannalta kaikkialla EU:ssa. Se on keskeinen myös hyvin toimivien sisämarkkinoiden ja koko unionin kannalta. Se on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa vahvistettujen eurooppalaisten pyrkimysten ja arvojen ilmentymä. Komissio on sitoutunut suojelemaan ja edistämään oikeusvaltioperiaatetta EU:n perussopimusten ja EU-oikeuden ensisijaisuuden takaajana. Elinvoimaista ja tulevaisuuteen suuntautuvaa EU:ta, joka siirtyy entistä vihreämpään, digitaalisempaan ja sosiaalisesti oikeudenmukaisempaan yhteiskuntaan, on jatkossakin rakennettava vankalle perustalle. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on muistutus EU:n tärkeisiin arvoihin kohdistuvasta paineesta. Kansalaisten ja heidän oikeuksiensa suojelu edellyttää määrätietoista ja johdonmukaista oikeusvaltioperiaatteen puolustamista kaikkialla EU:ssa.

Vuotuinen oikeusvaltiokertomus on tärkeä osa työtä, jolla oikeusvaltioperiaatetta edistetään ja turvataan sekä kansallisella että EU:n tasolla. Tämän vuoden kertomus, joka perustuu jatkuvaan yhteydenpitoon ja yhteistyöhön jäsenvaltioiden kanssa, osoittaa, että monissa jäsenvaltioissa on edelleen toteutettu merkittäviä oikeusvaltioon liittyviä uudistuksia, joilla pyritään vastaamaan edellisissä kertomuksissa esitettyihin haasteisiin. Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin edelleen vakavia huolenaiheita.

Tämän kolmannen oikeusvaltiokertomuksen myötä sitä seuraavat jäsenvaltioiden, myös kansallisten parlamenttien, Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa käytävät keskustelut ovat jo vakiintunut prosessi. Kertomus on luonteeltaan ennaltaehkäisevä, ja tänä vuonna ensimmäistä kertaa annettavilla suosituksilla pyritään tukemaan jäsenvaltioita niiden uudistuksissa. Joissakin tapauksissa suositukset ohjaavat jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä kertomuksessa esitettyihin erityisiin ongelmiin puuttumiseksi.

Komissio on laatinut tämän kertomuksen jäsenvaltioiden kanssa käydyn jatkuvan vuoropuhelun pohjalta, mutta vain sillä on täysi poliittinen vastuu siinä esitetystä arvioinneista ja annetuista suosituksista. Seuraavassa kertomuksessa seurataan tilanteen kehittymistä ja arvioidaan suositusten täytäntöönpanoa.

Komissio kehottaa uuden vuotuisen oikeusvaltiovuoropuhelua koskevan kierroksen alussa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia jatkamaan yleisiä ja maakohtaisia keskusteluja tämän kertomuksen pohjalta ja hyödyntämään myös suositusten tarjoamaa mahdollisuutta tarkastella konkreettista täytäntöönpanoa tarkemmin. Komissio toivottaa tervetulleeksi paitsi kansallisella tasolla käytävän keskustelun, johon osallistuvat kansalliset parlamentit, kansalaisyhteiskunta ja muut keskeiset toimijat, myös Euroopan tason keskustelun, johon kansalaiset voisivat osallistua enemmän. Komissio kehottaa jäsenvaltioita tarttumaan kertomuksessa yksilöityihin haasteisiin tulosten aikaan saamiseksi. Se on myös valmis auttamaan niitä kertomukseen sisältyvien suositusten toimeenpanossa.