

Asia

Komission tiedonanto; Oikeusvaltiokertomus 2022 - Oikeusvaltiotilanne Euroopan Unionissa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 17/2019 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission 13.7.2022 antama tiedonanto ”Oikeusvaltiokertomus 2022 – Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa” (COM (2022) 500 final) sisältää komission kolmannen vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen. Kertomuksessa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteesta ja EU:n tasolla tapahtuneesta merkittävästä kehityksestä sekä kertomuksen maakohtaisiin lukuihin (27 kpl) sisällytetyt arvioinnit kustakin jäsenvaltiosta. Kertomukseen on sisällytetty tänä vuonna kullekin jäsenvaltiolle osoitettuja, kohdennettuja suosituksia.

Kertomuksen yleisestä osasta on tarkoitus keskustella syyskuun yleisten asioiden neuvostossa, maakohtaisista luvuista on tarkoitus jatkaa keskustelua marraskuun neuvostossa. Lokakuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa on tarkoitus keskustella oikeusvaltiokehityksestä oikeusosalalla.

Komission oikeusvaltiokertomus on yksi väline vahvistettaessa EU:n yhteisiä arvoja.

Suomen kanta

Valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevan selonteon mukaisesti Suomi on aktiivinen demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa asioissa.

Suomi pitää rohkaisevana, että komission laatiman kolmannen oikeusvaltiokertomuksen mukaan monissa jäsenvaltioissa voidaan katsoa tapahtuneen myönteistä oikeusvaltiokehitystä. Unionissa on kuitenkin edelleen jäsenvaltioita, joissa on järjestelmätason ongelmia.

Suomi jakaa komission näkemyksen siitä, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan on entisestään korostanut demokraattisten arvojen, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä. Jo valtioneuvoston EU-selonteossa on tunnustettu yhteisten arvojen ja jäsenvaltioiden keskinäisen solidaarisuuden merkitys unionin kriisinsietokyvyn perustana. Suomi jatkaa määrätietoista vaikuttamista sen puolesta, että EU:n yhteisistä arvoista pidetään unionissa tiukasti kiinni.

Oikeusvaltioperiaatteen soveltamiseen liittyvien ongelmien ennaltaehkäiseminen on ensiarvioista. Suomi pitääkin erittäin hyvänä, että komissio on kehittänyt ja vahvistanut oikeusvaltiokertomusta osoittamalla jäsenvaltioille kohdennettuja suosituksia. Suositusten avulla voidaan paitsi kannustaa jäsenvaltioita meneillään olevien uudistusten edistämässä, myös ohjata uudistuksiin niillä osa-alueilla, joilla tehtävät uudistukset ovat omiaan vahvistamaan oikeusvaltiotilannetta kyseissä maassa. On myöskin tärkeää, että nyt annetut suositukset ovat johdonmukaisia muiden EU-prosessien yhteydessä annettujen suositusten kanssa. Erilaiset oikeusvaltio-ongelmiin puuttuvat välineet tulisi nähdä toisiaan täydentävinä. On hyvä, että suosituksissa edistymistä seurataan tulevien oikeusvaltiokertomusten yhteydessä.

Suomi ottaa huomioon komission Suomelle osoittamat suositukset ja katsoo niiden kannustavan edistämään jo meneillään olevia toimia oikeusvaltion edelleen kehittämiseksi Suomessa. Suomelle osoitetut suositukset osoittavat, että tehokkaat tuomioistuimet, korruption torjunta sekä asiakirjajulkisuuden edistäminen ovat tärkeässä asemassa osana oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista. Suositukset huomioidaan näihin toimiin liittyvissä kansallisissa prosesseissa.

Neuvostossa käytävällä oikeusvaltiovuoropuhelulla on keskeinen asema oikeusvaltioperiaatteen lujittamisessa. Oikeusvaltiokertomukseen pohjautuva säännönmukainen, yhdenmukaisiin sääntöihin pohjautuva vuoropuhelu jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteen kehityskuluista sekä myös parhaista käytänteistä yleisten asioiden neuvostossa on oleellinen osa unionin yhteistä oikeusvaltiopolitiikkaa. Suomi pitää myös hyödyllisenä sitä, että oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa keskustellaan kertomuksesta ja sen parhaista käytännöistä oikeuslalla. Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana annettujen puheenjohtajan päätelmien mukaisesti oikeusvaltiovuoropuhelua tulisi arvioida vuoden 2023 loppuun mennessä. Suomelle on tärkeää, että jäsenvaltioita puolueettomasti ja yhdenmukaisesti kohtelevaa komission oikeusvaltiokertomusta hyödynnetään neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun pohjana myös jatkossa. Suomi pitää tärkeänä, että kertomusta ja siinä esitettyjä havaintoja voidaan hyödyntää jäsenvaltioiden kansallisen tason oikeusvaltiota käsittelevissä keskusteluissa.

Pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto oikeusvaltiokertomuksesta 2022

Komission kolmas vuosittainen oikeusvaltiokertomus käsittää yleiskatsauksen oikeusvaltiotilanteen kehityksestä EU:ssa ja 27 maakohtaista lukua, joissa arvioidaan jäsenvaltiokohtaista tilannetta ja vuoden 2021 jälkeen tapahtunutta kehitystä. Komissio huomioi, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan on entisestään korostanut demokraattisten arvojen, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen ja puolustamisen merkitystä.

Kertomus osoittaa, että monissa jäsenvaltioissa on jatkettu oikeusvaltion toimintaan liittyviä uudistuksia, joilla on pyritty vastaamaan kahdessa edellisessä kertomuksessa todettuihin haasteisiin. Joissakin jäsenvaltioissa on kuitenkin edelleen järjestelmätason haasteita. Kolmannessa vuosittaisessa kertomuksessa esitetään ensimmäistä kertaa huomioita julkisen palvelun tiedotusvälineistä, vakoiluohjelmien käytöstä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta.

Kolmanten vuosikertomukseen sisältyy myös komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin vuoden 2021 Unionin tilaa käsittelevän puheen yhteydessä antaman ilmoituksen

mukaisesti ensimmäistä kertaa kullekin jäsenvaltiolle osoitettuja suosituksia. Suositusten tavoitteena on tukea jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä edistää niin meneillään olevia kuin suunniteltuja uudistuksia sekä auttaa jäsenvaltioita tunnistamaan alueita, joilla uudistukset tai jatkotoimet ovat tarpeen. Suosituksia on osoitettu kaikille jäsenvaltioille huomioiden tasa-arvoisuuden ja suhteellisuuden periaatteet. Suosituksilla pyritään edelleen vahvistamaan oikeusvaltiokertomuksen ongelmien ennaltaehkäisevää luonnetta. Suosituksia annetaan jäsenvaltioille yhteensä 145, kullekin jäsenvaltiolle on osoitettu keskimäärin 4-8 suositusta. Suosituksissa edistymistä seurataan tulevissa oikeusvaltiokertomuksissa.

Kertomus on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja se tukeutuu erilaisiin kansallisiin, kansainvälisiin ja muihin lähteisiin. Aiempien vuosien tapaan kertomuksessa tarkastellaan kehitystä neljällä oikeusvaltioperiaatteen keskeisellä osa-alueella; i) oikeuslaitos, ii) korruptiontorjuntakehys, iii) tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus, sekä iv) muut keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset. Tämän lisäksi kertomus sisältää v) katsauksen oikeusvaltioperiaatteen kehitykseen ja toimiin EU:ssa.

Kaikki jäsenvaltiot osallistuivat prosessiin toimittamalla kirjallisen kannanottonsa ja osallistumalla helmi-huhtikuussa 2022 järjestettyihin maavierailuihin. Maakohtaiset luvut perustuvat komission laatimaan laadulliseen arvioon. Tämän lisäksi kohdennettu sidosryhmäkonsultaatio tuotti arvokkaita huomioita niin yleiskatsaukseen kuin maakohtaisiin lukuihin.

i) oikeuslaitokset

Kertomuksessa todetaan, että edelliseen vuoteen verrattuna kansalaisten näkemys oikeusjärjestelmän riippumattomuudesta on laskenut yli puolessa EU:n jäsenvaltioista. Suomi mainitaan Tanskan, Itävallan, Luxemburgin, Alankomaiden ja Saksan ohella valtiona, jossa oikeusjärjestelmää pidetään erityisen riippumattomana.

Kertomuksessa tuodaan esiin jäsenvaltioissa ilmeneviä huolia liittyen tuomarineuvostojen toimintaan tai kokoonpanoon, tuomareiden nimitysmenettelyihin sekä syyttäjälaitoksen riippumattomuuteen. Kertomuksessa käsitellään myös tuomareiden ja syyttäjien kurinpitomenettelyjä, joiden osalta EU:n tuomioistuin on kehittänyt keskeisiä suojatoimia koskevaa oikeuskäytäntöään. Eräissä maissa on esiintynyt huolia siitä, että kurinpitomenettelyä käytetään tuomioistuin poliittisen valvonnan välineenä. Monet jäsenvaltiot ovatkin käynnistäneet merkittäviä uudistuksia oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseksi. Kertomuksessa viitataan mm. Ruotsissa vuonna 2020 aloittaneen parlamentaarisen komitean työhön, joka pyrkii selvittämään tapoja vahvistaa oikeuslaitoksen itsenäisyyttä.

Jäsenvaltiot ovat myös ottaneet käyttöön toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan oikeudenkäytön tehokkuutta ja laatua. Esimerkiksi oikeuslaitoksen digitalisointia on edistetty monessa jäsenvaltiossa ja oikeussuojan saatavuutta on helpotettu.

Muutamissa maissa on edelleen rakenteellisia ongelmia oikeuslaitoksen riippumattomuuden suhteen, eikä näihin liittyviin huolenaiheisiin ole puututtu. Komissio viittaa mm. Puolaan ja Unkariin, tuoden esille sen, etteivät maat ole tarttuneet huoliin, joita on nostettu esille mm. unionisopimuksen artikla 7 mukaisen menettelyn yhteydessä.

Komission oikeuslaitoksen toimintaa koskevissa suosituksissa kannustetaan jäsenvaltioita havaittujen ongelmien ratkaisemiseen esimerkiksi lisäämällä

oikeuslaitoksen vahvempaa osallistumista nimitysmenettelyihin, parantamalla syyttäjälaitoksen itsenäisyyttä ja tarjoamalla oikeuslaitokselle riittävät resurssit.

ii) korruptiontorjunta

Komissio huomioi, että Transparency Internationalin laatiman korruptionindeksin (2021) mukaan kymmenen EU:n jäsenvaltiota on maailman kahdenkymmenen vähiten korruptoituneiden maiden joukosta – Suomi on yksi näistä maista. Vaikka korruptionindeksin mukaan korruptiotilanne EU:ssa on keskimääräisesti parantunut viime vuoteen verrattuna, on Eurobarometrin mukaan korruptio edelleen vakava huolenaihe EU:n kansalaisille ja korruption uskotaan olevan laajalle levinnyttä omassa maassa.

Monet jäsenvaltiot ovat hyväksyneet tai tarkistaneet korruptiontorjuntastrategioitaan tai ovat parhaillaan tarkistamassa niitä ja ne ovat saattaneet voimassa olevat säännökset kansainvälisten korruptiontorjuntaohjelmien ja EU:n lainsäädännön mukaisiksi. Useissa jäsenvaltioissa on kattavaa lainsäädäntöä, joka tarjoaa rikosoikeusjärjestelmälle työkaluja korruption torjumiseksi. Joissain maissa on myös meneillään rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia, joiden tavoitteena on lisätä korruptiontorjunnasta vastaavien viranomaisten toimintaa. Esimerkiksi Tanskassa on perustettu uusi kansallinen tutkintayksikkö edistämään vakavaan rikollisuuteen, ml. haastaviin korruptiotapauksiin, puuttumista.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että joissain maissa korruptiotapausten tutkinta kestää pitkään (esim. Malta), eikä tuomioita anneta, varsinkaan korkean poliittisen tason tapauksissa. Joissain maissa immuniteetti suojaa hallituksen jäseniä korruptiosyytöksiltä (esim. Kroatia ja Puola).

Jäsenvaltiot ovat myös jatkaneet toimiaan mm. virkamiehiin sovellettujen varallisuuden ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien velvoitteiden paremman täytäntöönpanon edistämiseksi. Velvoitteiden laajuus, ilmoitettujen tietojen läpinäkyvyys ja saatavuus sekä tietojen tarkistaminen ja velvoitteiden noudattamisen taso ja tehokkuus kuitenkin vaihtelevat.

Komissio on antanut jäsenvaltioille korruptiontorjunnasta useita suosituksia, jotka liittyvät korruptiotapausten tehokkaan tutkinnan ja syytteen esittämisen vahvistamiseen, ennaltaehkäisevien korruptiontorjunnansäännösten vahvistamiseen esim. edunvalvontaa ja eturistiriitoja koskevien sääntöjen osalta, lobbauksen ja niin kutsutun pyöröovi-ilmiön sääntelyyn sekä varallisuus- ja sidonnaisuusilmoituksiin.

iii) median monimuotoisuus ja vapaus

Kertomuksessa painotetaan itsenäisen ja vapaan median roolia oikeusvaltion puolustajana, sillä nämä asettavat vallankäyttäjät ja instituutiot poliittiseen vastuuseen toimistaan. Kertomuksessa viitataan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen (Media Pluralism Monitor) vuosittaiseen selvitykseen, jonka mukaan laajasti katsottuna median moninaisuudessa EU:ssa ei sinänsä ole ollut merkittävää muutosta edelliseen vuoteen verrattuna, vaikkakin selvityksen tarkastelemien osa-alueiden välillä on tapahtunut vaihtelua. Selvityksessä on ensimmäistä kertaa laadittu listaus jäsenvaltioista, joissa median moninaisuuden arvioidaan olevan erityisen riskinalainen. Selvityksen mukaan näitä maita ovat Bulgaria, Kreikka, Unkari, Malta, Puola, Romania ja Slovenia.

Kertomuksen mukaan toimittajiin kohdistuvien uhkien määrä on kasvanut merkittävästi vuonna 2021. Useat jäsenvaltiot ovatkin säätäneet tai parantaneet toimia toimittajien turvallisuuden ja työolojen parantamiseksi komission aloitteiden pohjalta, tai ovat harkitsemassa sellaisia. Edelliseen kertomukseen verrattuna useat jäsenvaltiot (Kroatia, Kypros, Viro, Kreikka, Puola, Portugali ja Espanja) ovat myös pyrkineet parantamaan tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä.

Kertomuksessa tarkastellaan ensimmäistä kertaa myös julkisen palvelun tiedotusvälineitä. Kertomuksen mukaan kaikilla jäsenvaltioilla on lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia järjestelmiä julkisen palvelun median sääntelemiseksi, minkä lisäksi osa jäsenvaltioista pyrkii vahvistamaan julkisen palvelun median itsenäisyyttä. On kuitenkin myös niitä jäsenvaltioita, joissa olemassa olevilla säädöksillä ei pystytäkään takaamaan riittävässä määrin julkisen palvelun median itsenäisyyttä. Esimerkiksi Tšekissä, Slovakiassa ja Kyproksella johtajien ja johtokuntien jäsenten nimittämisen ja erottamisen politisoituminen on huolenaihe.

Läpinäkyvyyden puute valtion mainonnan jakautumisessa eri tiedotusvälineisiin, sekä eturistiriidat ja esteet, jotka liittyvät julkisten asiakirjojen saatavuuteen aiheuttavat edelleen huolta.

Median moninaisuuden ja vapauden vahvistamiseksi komissio onkin antanut useita suosituksia, jotka koskevat mm. valtion mainonnan läpinäkyvää ja oikeudenmukaista jakautumista eri tiedotusvälineisiin, asiakirjajulkisuuden edistämistä, julkisen palvelun tiedotusvälineiden riippumattonta hallinnointia ja toimenpiteitä toimittajien turvallisuuden parantamiseksi.

iv) muut keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset

Hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvonta tunnustetaan kertomuksessa oikeusvaltion keskeiseksi osaksi. Keskinäisessä valvonnassa olennaisessa roolissa ovat kansalaisjärjestöt, riippumattomat viranomaiset (kuten erilaiset tasa-arvoelimet), oikeusasiamiehet ja kansalliset ihmisoikeusinstituutiot.

Kertomuksessa todetaan, että edellisten vuosien kertomuksissa havaittu trendi lainsäädäntöprosessien laadun parantamisessa jäsenvaltioissa on jatkunut. Esimerkiksi Ranskassa käytössä oleva maanlaajuinen kuulemismenettely on vastikään laajennettu uusille osa-alueille ja Virossa keskitytään digitaalisten alustojen luomiseen yleisön osallistumiselle päätöksentekoon. Monissa jäsenvaltioissa perustuslakituomioistuimet ovat edelleen keskeisessä asemassa keskinäisen valvonnan järjestelmissä, myös nk. hätätoimien valvonnassa. Ihmisoikeusinstituutioiden, oikeusasiamiesten ja muiden riippumattomien viranomaisten asemaa on vahvistettu joissain valtioissa entisestään. Joissain jäsenvaltioissa on kansalaisyhteiskunnan kannalta suotuisa ja kannustava ympäristö.

Huolestuttavana seikkana pidetään sitä, että joissain jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole vielä virallisia puitteita sidosryhmien kuulemiselle. Lisäksi kansalaisjärjestöt kohtaavat monenlaisia haasteita esim. rahoituksen ongelmien ja toimintamahdollisuuksien rajoittamisen muodossa. Komissio mainitsee eritoten Puolan ja Unkarin maina, joissa kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristöä voi pitää erityisen rajoitettuna ja joissa ongelmat ovat rakenteellisia.

Kertomuksessa tarkastellaan ensimmäistä kertaa myös sitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Komissio arvioi

tämän olevan merkittävä indikaattori siitä, miten oikeusvaltiollisuus toimii jäsenvaltiossa. Kertomuksessa todetaan, että viimeisen kymmenen vuoden aikana annetuista ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista 40% odottaa edelleen täytäntöönpanoa.

Samaten uutena elementtinä kertomuksessa tarkastellaan jäsenvaltioiden keskinäisen valvonnan järjestelmien reaktioita vakoiluohjelmien käyttöön ja sitä, onko vakoiluohjelman käytöstä aloitettu tutkimuksia.

Keskinäisen valvonnan elementtien vahvistamiseksi komissio on antanut jäsenvaltioille suosituksia, jotka koskevat esimerkiksi sidosryhmien osallistumista lainsäädäntöprosessiin, hyväksytyjen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden perustamista ja toimintaa sekä avoimen toimintakehyksen varmistamista kansalaisyhteiskuntaa varten.

v) oikeusvaltioperiaatetta koskeva kehitys ja toimet EU:ssa

Kertomuksessa esitetään yhteenveto EU-tason toimista oikeusvaltion vahvistamiseksi niin neuvostossa, Euroopan parlamentissa kuin komissiossa. Komissio selostaa myös käymiään keskusteluja kansallisten parlamenttien kanssa sekä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa. 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 painottaa kertomuksessa oikeusvaltioperiaatteen keskeistä merkitystä unionin toimille myös globaalilla tasolla. EU:n sitoutuminen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, puolustamiseen ja toteuttamiseen, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteen ohjaa myös unionin ulkoista toimintaa. Komissio pyrkii vahvistamaan tätä oikeusvaltiotyön keskeistä osa-aluetta kehittämällä tiiviitä suhteitaan Euroopan neuvostoon ja muihin kansainvälisiin elimiin.

Oikeusvaltioperiaatteen merkitystä on lujitettu myös EU:n tuomioistuimen ratkaisujen kautta. Komissio on myös toteuttanut omaa rooliaan perussopimusten valvojana saattamalla rikkomusmenettelyitä tuomioistuimen käsittelyyn.

Komissio on huhtikuussa 2022 käynnistänyt yleisen ehdollisuusjärjestelmäasetuksen ((EU) 2020/2092) mukaisen menettelyn Unkarin osalta EU:n tuomioistuimen vahvistettua helmikuussa asetuksen olevan yhteensopiva EU:n perussopimusten säännösten kanssa.

Tämän lisäksi komissio nostaa esille muita oikeusvaltioperiaatteen kannalta olennaisia työkaluja, kuten useita EU:n rahastoja koskevan nk. yleisasetuksen ((EU) 2021/1060), jonka horisontaalisena edellytyksenä on se, että rahastoista toteutettavissa ohjelmissa noudatetaan EU:n perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja periaatteita. Oikeusvaltioon liittyviä toimia on myös sisällytetty joidenkin maiden kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin. Niin ikään Euroopan talouspoliittisen ohjausjakson yhteydessä komissio on jälleen osoittanut erälle jäsenvaltioille myös oikeusvaltioperiaatteen liittyviä suosituksia.

Oikeusvaltiotilanne Suomessa; komission oikeusvaltiokertomuksen maakohtainen luku

Oikeusvaltiokertomuksen uutena elementtinä on kuluvana vuonna jäsenvaltiokohtaiset suositukset, joita komissio on osoittanut kullekin jäsenvaltiolle. Suomelle osoitetut suositukset liittyvät jo vireillä oleviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin:

- i. jatkaa tuomioistuinviraston aloitteiden kehittämistä tuomioistuinten toiminnan tukemiseksi
- ii. jatkaa korruption torjunnan rikosoikeudellisen viitekehyksen kehittämistä, etenkin hyväksymällä vaikutusvallan väärinkäyttöön (trading in influence) puuttuva lainsäädäntö
- iii. jatkaa kansallisen korruptiontorjunnan strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa, ml. kaikkien suunniteltujen toimien täytäntöönpano
- iv. jatkaa julkisuuslain uudistusta, jotta varmistetaan tehokas ja entistä laajempi pääsy virallisiin asiakirjoihin

Suomea koskevassa maakohtaisessa luvussa todetaan, että Suomen oikeuslaitos on edelleen hyvin riippumaton. Tuomioistuinvirasto suunnittelee toimintonsa kehittämistä tukeakseen vielä vahvemmin tuomioistuimia niiden työssä. Tuomioistuimet ovat saaneet lisärahoitusta koronapandemian aiheuttaman jutturuuhkan purkamiseksi, mutta resurssien riittämättömyys ja monimutkaisten tapausten käsittelyn pituus nousevat esille.

Suomea pidetään edelleen yhtenä vähiten korruptoituneena maana koko maailmassa ja EU:ssa. Kansallinen korruptiontorjuntastrategia ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma ovat parhaillaan täytäntöönpanovaiheessa. Osana korruptiontorjuntatyötä valmistellaan kansallista lainsäädäntöehdotusta vaikutusvallan väärinkäyttöön (trading in influence) liittyen. Korruptiotapausten tutkinnasta ja syyttämisestä vastaavien viranomaisten yhteistyö on toimivaa. Valtion virkamieslakiin on tehty muutoksia, jotka liittyvät uuteen palvelussuhteeseen siirtymistä ja sidonnaisuuksien ilmoittamista. Avoimuusrekisteriä koskeva hallituksen esitys on puolestaan edennyt eduskunnan käsiteltäväksi. Kertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että ministerien pyöröovi-ilmiön rajoittamista koskevan lakiesityksen sekä puolueita ja vaalirahoitusta koskevien lainmuutosten valmistelut ovat edelleen kesken.

Suomi tarjoaa journalisteille ja media-alan ammattilaisille lähtökohtaisesti vapaan ja suojatun toimintaympäristön. Media-alan sääntelyviranomaiset toimivat itsenäisesti. Julkisen palvelun tiedotusvälineen itsenäisyys on taattu lainsäädännöllisin suojatakein. Rikoslakiin tehdyillä muutoksilla helpotetaan puuttumista laittomiin uhkauksiin ja haavoittuviin uhreihin, kuten freelance-toimittajiin, kohdistuvaa maalittamista. Pääsyä asiakirjoihin on tarkoitus laajentaa julkisuuslakiin tehtävillä muutoksilla.

Suomessa sidosryhmät otetaan mukaan lainsäädännölliseen prosessiin merkityksellisellä tavalla, joskaan menettelyä ei katsota systemaattiseksi. Kertomuksessa tuodaan esille, että hallitus valmistelee Suomen demokrationpolitiikkaa koskevaa periaatepäätöstä, jossa käsitellään kattavasti myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Paremmen sääntelyn toimintaohjelman täytäntöönpanoa on jatkettu. Hallitus on myös käynnistänyt valmiuslain uudistusprosessin. Työn alla on myös ehdotus, jonka tarkoituksena on luoda riippumattomien valtuutettujen toimintaa tukeva oikeushallinnon erityisviranomainen. Kansalaisjärjestöjen rahoitusta koskeva uusi rahoitusmalli on myös valmisteilla.

Komission oikeusvaltiokertomuksen käsittely neuvostossa

Puheenjohtajavaltio Tšekin aikomuksena on järjestää yleisten asioiden neuvostossa oikeusvaltiokertomuksen pohjalta kaksi keskustelua syksyn 2022 aikana. Kertomuksen

yleisestä osasta on tarkoitus keskustella syyskuussa ja marraskuussa keskustelua jatketaan maakohtaisista luvuista Puolan, Portugalin, Romanian, Slovenian ja Ruotsin osalta. Oikeusvaltiovuoropuhelun maakohtaisten lukujen käsittelyn ensimmäinen täysimittainen kierros päättyy Ruotsin EU-puheenjohtajuuskaudella keväällä 2023 Slovakian ja Suomen maalukujen käsittelyyn. Myös oikeusministerien on tarkoitus keskustella oikeusvaltiokertomuksen pohjalta lokakuun 2022 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. Oikeusvaltiovuoropuheluun liittyvien kokemusten arviointi on myös tulossa ajankohtaiseksi, sillä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella annettuihin puheenjohtajan päätelmiin (joita tuki 26 EU:n jäsenvaltiota) on kirjattu tarve arvioida kokemuksia vuoden 2023 loppuun mennessä.

Ranskan puheenjohtajuuskaudella keväällä 2022 yleisten asioiden neuvostossa oikeusvaltiovuoropuhelua käytiin Luxemburgin, Unkarin, Maltan, Alankomaiden ja Itävallan maalukujen pohjalta. Myös sektorineuvostot, kuten oikeus- ja sisäasioiden neuvosto, ovat hyödyntäneet oikeusvaltiokertomusta, muun muassa keskustelemalla kertomuksesta ja sen eri temaattisista kokonaisuuksista, kuten keväällä 2022 asianajajien keskeisestä roolista oikeusvaltioperiaatteen ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelemisessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonannot eivät ole oikeudellisesti sitovia.

SEU 2 artiklassa määrätään unionin arvoista. SEU 9 artikla sisältää määräykset EU:n perusoikeuskirjasta ja EU:n liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. SEU 7 artiklassa määrätään menettelystä niiden tilanteiden varalta, joissa on selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, tai joissa jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti näitä arvoja.

EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetaan tietyt EU:n kansalaisille ja asukkaille kuuluvat oikeudet ja vapaudet. Perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Tiedonannon käsittelyn vastuuvaliokuntana toimii Euroopan parlamentissa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE).

Euroopan parlamentti on ollut aktiivinen oikeusvaltioperiaatteen osalta. Parlamentti hyväksyi komission vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksesta resoluution toukokuussa 2022.

Kansallinen valmistelu

Institutionaalisten kysymysten jaoston kirjallinen menettely 1.-5.9.2022

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 8.-9.9.2022

Eduskuntakäsittely

Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet (E-kirje 17/2019 vp ja E-jatkokirjeet 17/2019 vp, 6/2020 v, 19/2020 vp ja 9/2021 vp sekä SuVL 2/2019 vp)

Valtioneuvoston selvitys: Oikeusvaltiokysymykset Suomen puheenjohtajakaudella (E 16/2019 vp ja SuVL 2/2019 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeuksien kunnioittaminen ovat perustuslaissa vahvistettuja Suomen valtiosäännön keskeisiä periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut myös EU:n jäsenenä sekä osana kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan (perustuslain 1 §:n 3 momentti, 2 §:n 3 momentti ja 2 luku).

Perusoikeuksista säättäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannoilla ei ole taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asetus yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi (2020/2092) on tullut voimaan vuoden 2021 alussa. Tarkoituksena on luoda ehdollisuutta oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja unionin varojen vastaanottamisen välille. Asetusta sovelletaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen sekä elpymis- ja palautumistukivälineeseen. Asetuksessa säädetään maksujen suorittamatta jättämisestä, pidättämisestä tai niiden takaisinperinnästä tilanteissa, joissa oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan (ks. tarkemmin U 40/2018 vp jatkokirjeineen).

Puola ja Unkari nostivat maaliskuussa 2021 asetusta koskevat kumoamiskanteet EU:n tuomioistuimessa. EU:n tuomioistuin hylkäsi maiden kumoamiskanteet helmikuussa 2022. Tuomioistuimen mukaan ehdollisuusasetuksella on asianmukainen oikeusperusta ja se on linjassa mm. SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn kanssa. Komissio on antanut maaliskuussa 2022 asetuksen soveltamista tarkentavat suuntaviivat. Suuntaviivoissa on avattu mm. ehdollisuusasetuksen puitteissa toteutettavien toimenpiteiden edellytyksiä ja oikeusvaltioehdollisuusasetuksen suhdetta muihin lainsäädäntöinstrumentteihin. Komissio on käynnistänyt muodollisesti ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn Unkarin osalta huhtikuussa 2022. Komissio on tiedottanut jäsenvaltioita Unkarille toimitetun virallisen ilmoituksen sisällöstä erillisellä kirjeellä. Unkarin tapauksessa kyseessä ovat toistuvat, pitkäaikaiset ja vakavat rikkomukset EU:n varojen käytössä (aikavälillä 2007-2020). Mahdollista komission ehdotusta täytäntöönpanopäätökseksi voitaneen odottaa neuvoston käsittelyyn syksyllä 2022.

Komissio antoi joulukuussa 2017 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan on olemassa selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta SEU 7 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Puolaa on kuultu SEU 7 artiklan 1 kohdassa

tarkoitettun menettelyn ensimmäisen vaiheen mukaisesti yleisten asioiden neuvostossa viisi kertaa, viimeksi helmikuussa 2022. Yleisten asioiden neuvostossa on saatu tilannekatsaus ja käyty näkemystenvaihtoa useita kertoja, viimeksi joulukuussa 2021 (ks. tarkemmin E 7/2018 vp jatkokirjeineen).

Euroopan parlamentti antoi syyskuussa 2018 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. Unkarin SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisia kuulemisia on pidetty yleisten asioiden neuvostossa neljäkertaa, viimeksi toukokuussa 2022. Yleisten asioiden neuvostossa on saatu tilannekatsaus ja käyty näkemystenvaihtoa useita kertoja, viimeksi joulukuussa 2021 (ks. tarkemmin E 80/2018 vp).

Euroopan komissio julkaisi 19.5.2022 vuosittaisen tiedonannon Euroopan unionin oikeusalan tulostaulusta. Komissio on julkaissut tulostaulua vuodesta 2013 alkaen. Tulostaulussa esitetään vertaileva yleiskatsaus jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuudesta, laadusta ja riippumattomuudesta, ja se on yksi EU:n välineistä, joilla tuetaan EU:n oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Tulostaulun tarkoituksena on auttaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita parantamaan kansallisten oikeuslaitosten toimivuutta. Oikeuslaitoksia ei aseteta tulostaulussa paremmuusjärjestykseen. Oikeusalan tulostaulu on yksi keskeisistä tietolähteistä oikeusvaltiokertomuksessa. Eduskuntaa informoidaan tulostaulusta tarkemmin erillisellä E-kirjeellä.

Euroopan komissio on vuodesta 2010 lähtien julkaissut EU:n perusoikeuskirjan soveltamista käsittelevän vuosikertomuksen. Vuodesta 2021 alkaen vuosikertomus keskittyy perusoikeuskirjan soveltamiseen ja vaikutuksiin jäsenvaltioissa tietyllä aihealueella. Vuoden 2021 kertomuksen teema oli perusoikeudet digitaalisella aikakaudella. Vuoden 2022 kertomus tulee keskittymään kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin ja rooliin perusoikeuskirjassa taattujen oikeuksien suojelussa ja edistämisessä.

Asiakirjat

COM(2022) 500 final
SWD(2022) 526 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNEUS, Anne Lamminmäki, puh: +358 50 430 0703, anne.lamminmaki@gov.fi
OM, Tia Möller, tia.moller@gov.fi
OM, Jussi Mäkinen, jussi.makinen@gov.fi
UM, Timo Ranta, timo.ranta@formin.fi
SM, Jouko Huhtamäki, jouko.huhtamaki@govsec.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Oikeusvaltioperiaate OM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, OKM, TEM, VM, YM
