



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Oona Säyriö

Oikeusvaltioperiaate EU-oikeudellisena kysymyksenä

Tarkastelussa oikeusvaltiomekanismit ja tuomioistuimen riippumattomuus

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Pro Gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Oona Säyriö
Tutkielman nimi:	Oikeusvaltioperiaate EU-oikeudellisena kysymyksenä : Tarkastelussa oikeusvaltiomekanismit ja tuomioistuimen riippumattomuus
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta
Valmistumisvuosi:	2023 Sivumäärä: 73

TIIVISTELMÄ:

Oikeusvaltio nähdään EU:n kivijalkana modernissa yhteiskunnassamme. Oikeusvaltiolle ei ole ai-noastaan yhtä määritelmää, joka tekee käsitteestä hyvin monitulkintaisen. Vaikka oikeusvaltiolle on erilaisia määritelmiä, ovat sen ydinelementit pysyviä, joita jokaisen valtion tulisi noudattaa. Mikäli oikeusvaltioperiaatetta rikotaan Euroopan Unionin jäsenmaissa voi se vaikuttaa negatiivisesti EU:n toimintaedellytyksiin. EU:n toiminta perustuu vahvasti EU:n käytännön toimintaedellytyksiin sekä unionin legitimitettiin. Tämä tutkimus tutkii oikeusvaltioperiaatetta nimenomaisesti EU-oikeuden näkökulmasta; miten EU-oikeuden avulla suojellaan yhteisiä demokraattisia arvoja ja periaatteita. Jäsenmaiden keskinäisessä luottamuksessa on ollut ongelmia viime vuosina ja jotkut EU:n jäsenmaat ovat syyllistyneet oikeusvaltiorikkomuksiin. Jäsenmaiden keskinäinen luottamus on heikentynyt merkittävästi ja oikeusvaltiorikkomukset ovat koskeneet esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Tämän lisäksi vallanjoon toteutumisessa sekä oikeusjärjestelmän uudistamisessa on havaittu merkittäviä puutteita.

EU-oikeuden ensisijaisuus on merkittävä EU-oikeudellinen velvoite. Jotta oikeusvaltiorikkomuksia voitaisiin välttää, EU:ssa on alettu pohtia keinoja siihen, kuinka oikeusvaltiorikkomuksiin voitaisiin puuttua. Tämän takia EU:ssa on käytössä oikeusvaltion turvamekanismeja, joiden avulla rikkomuksiin puututaan. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että EU:n toimivalta oikeusvaltion toteutumiseen on määritelty EU:n perussopimuksissa. Toimivallanjako EU:n sisällä on tehty sopimusten mukaisesti ja näin ollen jäsenvaltiot ovat luovuttaneet Euroopan Unionin toimielimille toimivaltaa annetun toimivallan perusteella. EU:lla on nykyään käytössä kolme oikeudellista mekanismia, joiden avulla se suojelee oikeusvaltioperiaatteiden toteutumista. Näillä jokaisella on oma funktio, mutta samalla ne toimivat toisiaan täydentävinä mekanismeina. EU:n käytettävissä on myös niin kutsuttuja soft-law normeja, joilla ei ole samanlaista oikeudellista sitovuutta, mutta näiden edistämis- ja turvaamistoimien avulla on mahdollista edistää oikeusvaltion kehitystä. Ai-noastaan nämä oikeudelliset mekanismit eivät riitä yksistään oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen vaan tarvitaan myös tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä.

Tutkimuksen päämetodi on luonteeltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, mutta siinä on kuitenkin myös oikeusvertailevaa sekä valtio-opillista näkökulmaa, sillä tutkielmassa on otettu huomioon myös politiikan ulottuvuuksia. Tutkielman keskeisiä oikeuslähteitä ovat EU:n lainsäädäntö mukaan lukien EU:n perussopimukset sekä sen lisäksi eri EU:n toimielinten päätökset, tiedonannot, suositukset ja päätösehdotukset. Tämän lisäksi merkittävänä lähdeaineistona toimii kansallinen lainsäädäntö sekä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä kansainvälinen, että kansallinen oikeuskirjallisuus.

AVAINSANAT: oikeusvaltio, oikeusvaltioperiaate, Euroopan Unioni, EU-oikeus, tuomioistuimen riippumattomuus, oikeusvaltiomekanismi

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen taustaa	6
1.2	Tutkimuskysymykset ja keskeiset käsitteet	8
1.3	Tutkimuksen metodit ja tutkimuksessa käytetty aineisto	11
1.4	Tutkielman rakenne	13
2	Oikeusvaltio ja oikeusvaltioperiaate suomalaisen ja eurooppalaisen lainsäädännön pohjalta	16
2.1	Mitä tarkoitetaan oikeusvaltiolla? Eurooppalainen määritelmä	17
2.1.1	Oikeusvaltion käsite kansallisessa lainsäädännössä	20
2.2	Demokratian suhde oikeusvaltioon	22
2.3	Onko oikeusvaltio muodollinen vai aineellinen?	23
2.4	Oikeusvaltioperiaate	25
3	Oikeusvaltion turvamekanismit ja niiden ongelmakohtat	28
3.1	Taustaa eurooppalaiseen oikeusvaltiomekanismiin	28
3.2	EU:n talousarviota suojaava asetus	29
3.2.1	Unkari v. parlamentti ja neuvosto	32
3.2.2	Puola v. parlamentti ja neuvosto	35
3.3	SEU 7 artiklan mukainen menettely	36
3.4	Oikeusvaltiotoimintakehys	38
3.5	EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettely	41
3.5.1	SEUT 258 ja 260 artiklan mukainen rikkomusmenettely	41
4	Tuomioistuinten riippumattomuus oikeudellisesta näkökulmasta	45
4.1	Tuomioistuinten riippumattomuuden eri ulottuvuuksia	45
4.2	Riippumattomien tuomioistuinten vastuu turvaamisessa	47
4.3	EU:n oikeusalan tulostaulu tehostamassa oikeuslaitosten toimintaa	48
4.4	Lainsäädännön keinot oikeusvaltion edistämisessä EU:ssa	50
4.5	Tuomioistuimen riippumattomuuden loukkaukset oikeuskäytännössä	51
4.5.1	C-619/18 komissio v. Puola	52

4.5.2	C-791/19 komissio v. Puola	54
4.5.3	C-132/20 BN ym. v. Getin Noble Bank S.A.	57
4.5.4	C-824/18 A.B. ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa	58
5	Johtopäätökset	62
	Lähteet	66

Kuviot

Kuvio 1. Venetsian komission määrittämät kriteerit oikeusvaltiollisuuden toteutumiseksi.	18
Kuvio 2. Eri oikeusvaltion turvaamismekanismit listattuna.	44
Kuvio 3. Riippumattomuuden eri ulottuvuuksia.	46

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EU:n neuvosto tai neuvosto	Euroopan unionin neuvosto
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan talousyhteisö
HE	Hallituksen esitys
COM	Euroopan komissio
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Oikeusvaltioperiaate on noussut tärkeäksi keskustelun aiheeksi sekä EU:n että kansallisella tasolla, sillä muutaman viime vuoden aikana oikeusvaltioperiaatteen liittyvät haasteet ovat lisääntyneet merkittävästi. Maailmanlaajuinen Covid-19 pandemia muutti merkittävästi demokraattisten instituutioiden sekä niiden valvojien kykyä tehdä työtään sekä testasi kansallisten järjestelmien kykyä pitää oikeusvaltioperiaatetta yllä myös kriisiaikoina. Tämän vuoksi työ oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi nähdään yhä tärkeämpänä.¹ Tällä hetkellä myös Venäjän hyökkäys Ukrainaan on korostanut entisestään demokraattisten arvojen, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion merkitystä. EU:n tulee ottaa vastuuta näiden arvojen levittämisestä maailmanlaajuisesti vaihtoehtona autoritaarisille malleille, jotka rikkovat kansainvälistä oikeutta sekä ihmisoikeuksia. Laajentuminen ja arvojen levittäminen on uskottavampaa, mikäli oikeusvaltion tila EU:n jäsenmaissa on stabili.²

Oikeusvaltioperiaate on yksi perustavaa laatua olevista arvoista, johon koko Euroopan Unionin toiminta perustuu.³ Oikeusvaltioperiaatetta ei voida määritellä universaalisti ja yksiselitteisesti, jolloin täysin tyhjentävää määritelmää on hyvin hankala määritellä. Käsite oikeusvaltio on nähty myös kiistanalaisena, mutta se ei kuitenkaan tarkoita, että itse oikeusvaltio olisi yhteiskunnallisena ihanteena yhdentekevä, sisällötön tai vakiintumaton. Oikeusvaltiokäsite on hyvin kontekstisidonnainen ja sen määrittely riippuu siitä, onko kyseessä kansallinen, eurooppalainen tai kolmannen valtion määritelmä. EU on määritellyt Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU)⁴ unionin perustana olevat arvot.

¹ COM 500,2022, s.1

² COM 500, 2022. s.3.

³ Oikeusministeriö, 2022.

⁴ Maastrichtin sopimuksen virallinen nimi on Euroopan unionista tehty sopimus. Sen tarkoituksena oli käynnistää uusi vaihe yhtenäisemmän liiton luomiseksi Euroopan kansojen välille antamalla aiemmille yhteisöille poliittisen ulottuvuuden. Sopimus allekirjoitettiin 7. helmikuuta 1992, ja se tuli voimaan 1. marraskuuta 1993. ks. lisää Maastrichtin sopimus Euroopan unionista <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=legisum:xy0026>

SEU:n 2 artiklaan on kirjattu ne arvot, jotka nähdään perustana Euroopan unionin toiminnalle. Yksi näistä perustana olevista arvoista on oikeusvaltio.⁵ Suomalainen demokratia myös pohjautuu oikeusvaltion käsitteeseen. Suomen perustuslain (PeL 731/1999) 2 pykälän otsikkona on kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, jossa on määritelty mitä tämä tarkoittaa suomalaiselle yhteiskunnalle. Säännöksen kolmannen momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Oikeusturvan yhdenvertaisuuden ja demokratian toteutumiseksi vaaditaan turvallista ja vakaata oikeusvaltiota myös kansallisessa lainsäädännössä. Tällä tavoin voidaan ylläpitää yhteiskuntarauhaa ja kansalaisten luottamusta. Myös Suomen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi tukea demokratiaa ja oikeusvaltiotoimintaa ja se onkin kehityspolitiikan yksi keskeisistä tavoitteista.⁶ Kestävä oikeusvaltion käsite nähdään myös kestävän kehityksen perustana. Oikeusministeriön määrittelemä kestävän kehityksen visio vuodelle 2030 on demokraattinen, perus- ja ihmisoikeudet turvaava oikeusvaltio sekä kestävä oikeushallinto.⁷

Perustuslakien synty liittyy läheisesti oikeusvaltioajatteluun, vaikkakin oikeusvaltion juuret juontavat vielä kauemmas, sillä alun perin ajateltiin, että idea oikeusvaltiosta perustuu mielivaltaiseen ja ennalta ennustamattomaan hallintoon ja lainkäyttöön, joka saattoi uhata ihmisten henkeä sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja samalla haittasi tavaroiden vaihdantaa ja muuta liiketoimintaa. Oikeusvaltiokäsityksen keskiössä oli, että sääntöjä oli ja niitä noudatettiin. Sillä ei ollut merkitystä, kuka säännöt oli asettanut – tällaiseen oikeusvaltioon pyrkivät juuri ranskalaiset fysiokraatit⁸ 1700-luvulla ennen valankumousta.⁹

⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto C 326/47, 2012.

⁶ Valtioneuvosto, 2022.

⁷ Kestävä kehitys oikeusministeriössä, 2022.

⁸ Fysiokraattien oikeuskäsityksestä ks. tarkemmin Jyränki, 1989, s.48–49.

⁹ Jyränki, s.249–250.

1.2 Tutkimuskysymykset ja keskeiset käsitteet

Tutkielman keskeisiä käsitteitä ovat oikeusvaltio ja oikeusvaltioperiaate sekä oikeusvaltion turvamekanismit, joilla suojellaan ja varmistetaan se, että nämä EU:n tasoiset oikeusvaltioperiaatteet toteutuvat. Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana toimii oikeusvaltiokäsite ja käsite on rajattu koskemaan lähinnä EU-oikeuden mukaista oikeusvaltioperiaatetta. Tuomioistuimen riippumattomuus sekä oikeuslaitosten vastuu ovat keskeisiä käsitteitä tutkielmassa ja niistä löytyy merkittävän paljon lähdeaineistoa. Lähteitä oikeusvaltioperiaatteesta ja oikeusvaltiokäsitteestä itsestään on niin runsaasti, joten tutkielmaan on valittu vain tietyt relevantit lähteet.

Suomalaisista oikeustieteilijöistä monet kuten esimerkiksi *Aarnio*, *Jyränki*, *Tuori*, *Raitio* sekä *Hallberg* on esittänyt oman teoriansa oikeusvaltion käsityksestä ja pitkälti tässä tutkielmassa on käytetty heidän kirjallisuuttaan, kun kuvaillaan oikeusvaltioperiaatetta suomalaisesta näkökulmasta. Näidenkin viiden suomalaisen oikeustieteilijän kirjoittamien teoksien välillä on eroavaisuuksia käsitteen määrittelyssä ja tehty tutkimus kansallisella tasolla perustuu pitkälti oikeusvaltiokäsitteen sisältöön ja kehitykseen suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.¹⁰ Kotimaista tutkimusta on verrattain vähän EU-oikeuden mukaisista oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvistä vaatimuksista ja ongelmista.

Tutkielmassa avataan eri oikeusvaltiokäsitteiden eroavaisuuksia, sillä suomalainen oikeusvaltiokäsite eroaa hyvin paljon anglosaksisesta *rule of law* käsitteestä tai vaikka saksankielisestä *Rechtsstaat* -käsitteestä tai ranskankielisestä *l'Etat de droit* -versiosta, vaikka vuosien myötä ne ovat kuitenkin kulminoituneet yhteen. Oikeustieteellinen keskustelu on vuosien myötä muuttunut ja globalisoitunut niin, että nämä käsitteet ovat verrattavissa toisiinsa.¹¹ Tässä tutkielmassa tullaan erottelemaan, mikä ero on kansainvälisellä *rule of law* käsitteellä ja miten se eroaa suomalaisesta oikeusvaltion käsitteestä.

¹⁰ Ks. lisää suomalaisten oikeustieteilijöiden teoksista Aarnio,2002; Jyränki, 2002; Tuori,2014; Raitio, 2017 & Hallberg, 2004.

¹¹ Raitio, 2017, s. 560.

Päätutkimuskysymyksenä tutkielmassa on se, *millä EU- lainsäädännön keinoilla suojellaan ja edistetään oikeusvaltioperiaatteen toteutumista EU-jäsenmaissa*. Ensinnäkin tutkimuksessa määritellään oikeusvaltio oikeudellisena käsitteenä. Tutkielman edetessä se saa kuitenkin poliittista aspektia, sillä oikeusvaltioon käsite nähdään myös vahvasti poliittisena käsitteenä. Oikeusvaltiokäsite määritellään laajasti ja tutkielmassa pohditaan käsitteen aineellista sekä muodollista ulottuvuutta, jolloin siitä saadaan tarpeeksi selkeä yleiskuva, jotta voidaan syventyä lainsäädännön erinäisiin keinoihin. Näitä lainsäädännön keinoja ovat erinäiset EU-oikeuteen perustuvat mekanismit kuten esimerkiksi uusin mekanismeista, *ehdollisuusmekanismi*, jonka avulla on tarkoitus suojella unionin talouden käyttöä. Tämän mekanismin avulla voidaan suojata EU:n taloudellisia etuja, mikäli oikeusvaltiossa huomataan puutteita.¹²

Toinen lainsäädännön keino on komission käytössä oleva Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 258–260 artikloiden mukainen rikkomusmenettely, joka voi johtaa myös taloudellisiin sanktioihin.¹³ Kolmantena on EU:n perussopimuksen artikla 7:n mukainen menettely, joka sallii neuvoston laatia erilaisia suosituksia tai vaihtoehtoisesti päättää yksimielisesti sanktioista jäsenmaata vastaan.¹⁴ Päätutkimuskysymystä täsmennetään erilaisten osakysymysten avulla; *mitä muita keinoja ja mekanismeja EU:n toimielimillä on käytettävissään suojellakseen ja kehittääkseen oikeusvaltioperiaatteen toteutumista*.

Nämä keinot eivät siis ainoastaan rajaudu uhkatilanteisiin puuttumisiin, vaan oikeusvaltiollisuutta halutaan myös edistää ja kehittää. Edistämiskeinojen avulla pyritään jo ennaltaehkäisemään oikeusvaltioon kohdistuvia uhkia. Keskeisenä tutkimuskysymyksenä

¹² EU-lainsäädännössä on niin kutsuttu ehdollisuusasetus 2020/2092, joka on annettu 16 päivänä joulukuuta 2020 yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi. Tämän asetuksen avulla olisi tarkoitus puuttua jäsenvaltioiden varojenkäyttöön, mikäli niissä havaitaan merkittäviä puutteita.

¹³ Pohjankoski, 2018, s. 680–691.

¹⁴ SEU 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että neuvosto voi hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä määränemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Artiklan 3 kohdassa määritellään ne toimet, joihin ryhdytään, mikäli jäsenvaltio loukkaa jatkuvasti ja vakavasti 2 artiklan arvoja.

pohditaan, miten oikeusvaltio määritellään oikeudellisena käsitteenä. Tutkimuksessa selvitetään; miten tuomioistuimen riippumattomuus vaikuttaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen ja millaisia rikkomuksia jäsenvaltiot ovat tehneet periaatteen toteutumista vastaan.

EU:lla on perussopimusten lisäksi Euroopan Unionin oikeusperiaatteet määrittämässä EU:n ja jäsenvaltioiden välistä suhdetta. Ratkaisujen käsittely on rajattu koskemaan erityisesti Puolaa ja Unkaria, sillä niitä vastaan on käynnistettyjä eniten turvaamismenettelyitä liittyen oikeusvaltiollisuuden noudattamiseen. Oikeustapausten käsittelyn ja meillä olevien menettelyiden avulla on tarkoitus tuoda esille, missä tilassa EU:ssa ollaan tällä hetkellä oikeusvaltiokehityksen kanssa. Aiheen ajankohtaisuus huomioon ottaen tutkielmassa käytetyt EU:n toimielinten ratkaisut ja asiakirjat rajataan koskemaan ennen 31.1.2023 julkiseksi annettuja tietoja, jotta voidaan varmistua tutkielman asianmukaisuudesta ja ajankohtaisuudesta.

Tutkimuksen aihe on hyvin ajankohtainen, sillä EU on käynnistänyt oikeusvaltioperiaatteen suojelemiseksi kehitettyjä oikeusvaltiomekanismeja EU:n jäsenmaita kohtaan. Tästä esimerkkinä Unkarin tämänhetkinen tilanne, jossa Euroopan parlamentti ja komissio antoivat oman arvionsa Unkarin korjaamistoimenpiteistä oikeusvaltion suojaamista kohtaan. Komissio ja parlamentti on todennut, että Unkari ei ole tehnyt tarpeeksi toimenpiteitä valtiolle annetussa määräajassa parantaakseen oikeusvaltion tilaa ja suojatakseen EU:lta saatuja varoja väärinkäytöksiä osalta. On myös todettu, että Unkaria ei voida enää pitää täysin demokraattisena valtiona.¹⁵

Puolan ja Unkarin kohdalla menettely yhteiseksi tunnustettujen arvojen ylläpitämiseksi jatkuu neuvostossa. Neuvosto on kuullut molempia jäsenvaltioita.¹⁶ Yleisesti ottaen Puolan ja Unkarin kohdalla nähdään, että kyseisissä jäsenvaltioissa on rakenteellisia ongelmia oikeuslaitoksen riippumattomuuden suhteen, eikä näihin huolenaiheisiin ole

¹⁵ Ahtokivi, 2022.

¹⁶ COM (2022) 500 final, s.33.

puututtu SEU 7 artiklan menettelyn yhteydessä.¹⁷ Puolan ja Unkarin kohdalla on myös uusimmassa oikeusvaltiokertomuksessa kiinnitetty huomiota median moninaisuuteen, joka nähdään hyvin riskinalaisena kyseisissä jäsenvaltioissa¹⁸.

Aiheen ajankohtaisuutta vahvistaa myös se, että vuonna 2021 Helsingin Yliopiston yhteydessä on aloittanut toimintansa Oikeusvaltiokeskus, jonka tehtävänä on edistää oikeusvaltioperiaatteen noudattamista erilaisin keinoin globaalisti sekä koota yhteen suomalaisen oikeusvaltioalan osaajia. Oikeusvaltiokeskuksen tarkoituksena on myös edistää ja vahvistaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää tutkimusta ja samalla levittää yleistä tietoisuutta oikeusvaltiosta.¹⁹

1.3 Tutkimuksen metodit ja tutkimuksessa käytetty aineisto

Tutkielma asettuu julkisoikeudelliselle oikeudenalalle. Julkisoikeus jaetaan kahteen ydinlohkoon, *valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen*. Tämä tutkielma asettuu valtiosääntöoikeuden alalle, sillä valtiosääntöoikeus muodostuu valtion rakenteen, toimivallan ja valtioelinten sekä valtion ja Euroopan Unionin välisistä toimivaltasuhteista. Valtiosääntöoikeuden sisällä vaikuttavat kotimaiset sekä EU-sääntelyt.²⁰

Tutkimusmenetelmä tutkielmassa on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmatiikka nähdään oikeustieteiden vanhimpana haarana ja sen historia ulottuu aina roomalaisen oikeuden keskiajalle. Lainopilla tarkoitetaan voimassa olevien oikeusnormien *systematisointia ja tulkintaa*.²¹ Lainopin näkökulma nähdään siis sisäisen osallisen näkökulmana²². Sen tarkoituksena on siis selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä. Lainopin tarkoituksena on antaa vastaus kysymykseen, kuinka aktuaalisessa tilanteessa

¹⁷ COM (2022) 500 final, s.7.

¹⁸ COM (2022) 500 final, s.19.

¹⁹ Helsingin yliopisto, 2021.

²⁰ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 34 ja 45.

²¹ Aarnio, 2011. s.1.

²²Husa & Pohjolainen. 2014 s.37.

pitäisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Tärkein tehtävä johtuukin oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta, ja tällä tavoin yritetään selvittää niiden sisältöä, jota kutsutaan tulkitsemiseksi.²³ Oikeuslähdeopin tehtävänä on määrittellä minkä oikeudellisen aineiston täytyy olla ja mikä aineisto saattaa olla oikeudellisen ratkaisun perusteena sekä miten eri oikeuslähteiden välillä painoarvo määräytyy²⁴. Oikeuslähdeopissa tulisi huomioida EU-oikeuden erityispiirteet tutkimuksen asettuessa EU-oikeuden alalle.

Tutkimukseen on myös sisällytetty oikeusvertailevaa ja valtio-opillista näkökulmaa täsmentämään tutkimusta. Oikeusvertailevan tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella valtioiden tai kulttuurien välisiä suhteita pyrkien selvittämään niiden yhtäläisyyksiä sekä eroja.²⁵ Siispä oikeusvertailun tarkoituksena on asettaa erilaisia oikeusjärjestelmiä rinnakkain ja sitä kautta löytää yhtäläisyyksien ja erojen syitä²⁶. Tutkielmassa tuodaan ilmi jäsenmaiden välistä oikeusvaltioperiaatteen kehittymistä tutkimuskysymysten kannalta olennaisten seikkojen kautta sekä voimassa olevan EU-oikeuden mukaisesti. EU-lainsäädäntö ja Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisut muodostavat ylimmän huipun oikeuslähteiden hierarkiassa, sillä EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen.²⁷ Näin ollen voidaan katsoa, että jäsenvaltioiden kansallinen oikeus ei voi olla ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Keskeinen lähdeaineisto koostuu EU-oikeuden oikeuslähteistä; EU:n perussopimukset muodostavat yhden ensisijaisista lähdeaineistoista. EU:n perussopimusten lisäksi keskeisenä lähdeaineistona toimii oikeuskirjallisuus, kansainvälinen sekä kansallinen lainsäädäntö. Euroopan Unionin oikeuskäytännöllä on merkittävä rooli tutkielmassa. Erityisen lähdeaineiston muodostaa erilaiset Euroopan Unionin toimielinten ratkaisut, tiedonannot, päätökset, ehdotukset ja selvitykset sekä muut relevantit virallislähteet.

²³Husa, Mutanen, Pohjolainen, 2001, s.13.

²⁴ Letto-Vanamo, 2020, s. 48.

²⁵ Aarnio, 2011, s.2

²⁶ Husa, 2013, s.25,30.

²⁷ Hirvonen 2011, s. 41, 43.

Jäsenmaiden osalta rajausta on tehty oikeustapausten osalta koskemaan Puolaa ja Unkaria, sillä näitä kahta jäsenmaata vastaan on käynnistetty useampia menettelyitä parlamentin ja komission aloitteesta.

Tutkielman lähdeaineisto koostuu sekä suomenkielisestä, että englanninkielisestä lähdeaineistosta. Oikeustapausten käsittely on rajattu ainoastaan Puolan kohdalla tuomioistuinten riippumattomuuteen ja oikeuslaitosten toimintaan. Jäsenmaihin liittyvien oikeustapausten käsittelyn avulla on tarkoitus tutkia oikeusvaltion tilaa ja kehitystä Euroopassa käytännön esimerkkien avulla. Unkarin kohdalla olen tutkinut myös oikeuslaitoksen toimintaan liittyviä ongelmia. Myös muutamilla muilla valtioilla on ollut oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ongelmia, mutta tutkielmassa on rajattu oikeustapaukset näihin kahteen edellä mainittuun Euroopan Unionin valtioon, jotta tutkielman rakenne pysyy johdonmukaisena.

1.4 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma on jakautunut viiteen päälukuun. Taustoittavan johdannon jälkeen tutkimuksen rakenne etenee johdonmukaisesti siten, että luvussa kaksi paneudutaan oikeusvaltiokäsitteeseen eurooppalaisen lainsäädännön pohjalta. Luvussa käsitellään oikeusvaltiokäsitettä myös kansallisesta näkökulmasta, vaikkakin pääpaino tutkimuksessa tulee olemaan eurooppalaisessa näkökulmassa. Kansallinen näkökulma on otettu tutkielmaan, jotta voidaan selkiyttää sitä, miten moninainen käsite oikeusvaltio lopulta onkaan riippuen eri oikeuskulttuureista, joissa käsite esiintyy. Luvussa tuodaan ilmi myös demokratian suhdetta oikeusvaltiollisuuden käsitteeseen, sillä niiden nähdään olevan toisiinsa vahvasti liitännäisiä. Luvun tarkoituksena on myös avata myös oikeusvaltion sekä muodollista, että aineellista käsitystä, joka nähdäänkin merkittävänä jaotteluna, kun mietitään oikeusvaltiokäsitettä irrallisena kokonaisuutena.

Oikeusvaltiokeskustelu on vuosien saatossa myös politisoitunut EU:ssa, joten tutkielmassa sivutaan myös poliittisen käsittelyn ydintä. Oikeusvaltion käsite on analysoitu sen vuoksi, sillä oikeusvaltioperiaate on EU:n oikeusjärjestelmän perusta, jonka vuoksi oikeusvaltion käsitettä on tarpeen määritellä perusteellisesti. Oikeusvaltioperiaatteen sisällön ymmärtämisen avulla tuodaan ilmi myös oikeusvaltioon kohdistuvia oikeudellisia ongelmia EU:ssa ja muualla Euroopassa. Näiden avulla tutkitaan mitkä tekijät ovat suojaamisen arvoisia ja tutkimusta kohdennetaan käytettävissä oleviin suojan keinoihin eli tässä tapauksessa erinäisiin EU- tasoisiiin turvaamismekanismeihin.

Kolmannessa luvussa syvennytään oikeusturvamekanismeihin, joiden avulla suojellaan Euroopan Unionia oikeusvaltiorikkomuksilta ja vahvistetaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Kolmannen luvun alussa selvennetään myös oikeusvaltiorikkomuksen käsitettä ja millaiset ongelmat ovat EU:n sisällä oikeusvaltiorikkomuksia, sillä termin käyttö saattaa olla paikoittain harhaanjohtavaa. Tämän lisäksi luvussa syvennytään EU:n käytettävissä oleviin oikeudellisesti sitoviin sekä oikeudellisesti sitomattomiin keinoihin suojellakseen Euroopan Unionin jäsenvaltioita oikeusvaltiorikkomuksilta. Tutkielmassa keskittyy erityisesti mekanismeihin, joiden avulla turvaaminen on mahdollista. Tutkimuksessa tutkitaan oikeusvaltiokäsitteen turvaamista SEU 7 artiklan avulla, sekä EU:n talousarviota suojaavan asetuksen 2020/2092 avulla sekä EU:n tuomioistuinten rikkomusmenettelyiden avulla kuten esimerkiksi SEUT 258 sekä 260 artikloiden pohjalta toteutuvaan menettelyyn. Tämän luvun tarkoituksena on luoda kattava kuva niistä keinoista, joita EU:lla on käytettävissään toimivaltansa puitteissa ennen kaikkea oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi, mutta myös periaatteen edistämiseksi.

Neljännessä luvussa syvennytään pääosin siihen, miten oikeusvaltiota turvataan Euroopassa erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden kautta ja mikä on oikeuslaitosten vastuu turvaamistoimissa. Neljännän luvun tarkoituksena on myös havainnollistaa riippumattomuuden eri ulottuvuuksia ja miten ne vaikuttavat oikeusvaltiollisuuden toteutumiseen. Luvussa on käsitelty tuomioistuimen riippumattomuuden ja vallan kolmijakopin oikeudellista suhdetta. Tutkielmassa avataan myös Euroopan Unionin oikeusalan

tulostaulun vaikutusta turvaamistoimenpiteisiin. Luvussa on käsitelty Puolan ja Unkarin oikeuslaitoksen riippumattomuuden ongelmia voimassa olevan oikeuskäytännön kautta. Näiden kautta on tarkoitus paneutua siihen, millä tavoin Puola ja Unkari ovat toimineet vastoin EU:n perussopimuksia.

Tutkielmassa tuodaan myös esiin merkittävä edistämisväline; EU:n oikeusalan tulostaulu, joka on uudenlainen vertaileva mekanismi, jonka tarkoituksena on tukea EU:ta sekä jäsenvaltioita kansallisten oikeuslaitosten tehostamistoimissa.²⁸ Luvun lopussa on tuotu esiin komission ehdottamia toimintasuuntia oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi unionin sisällä sekä mahdollisia ennaltaehkäisyn välineitä, joiden avulla voidaan puuttua valitseviin uhkiin jo sopivan varhaisessa vaiheessa.

Tutkielman viides luku on tutkielman viimeinen luku ja siinä käydään läpi tutkielman johdopäätöksiä. Luvussa tarkastellaan tutkimuskysymykseen liittyviä seikkoja sekä annetaan vastauksia tutkimuskysymykseen sekä tutkielman kannalta tärkeisiin osakysymyksiin. Luvun tarkoituksena on olla yhteenvetomainen ja siinä tuodaan esiin tehdyt huomiot tutkimuskysymykseen ja osakysymyksiin vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi viimeisessä luvussa on pohdittu myös tutkimusaiheen tulevaisuutta sen ajankohtaisuuden kannalta, sillä sääntely muuttuu ajan saatossa ja tutkimusaihe kehittyy koko ajan tehtyjen ratkaisujen pohjalta.

Näiden edellä esitettyjen tutkimusongelmien avulla lähdetään selvittämään tässä tutkielmassa sitä, mitä oikeusvaltiolla tarkoitetaan erityisesti eurooppalaisessa lainsäädännössä, ja millaisia mekanismeja oikeusvaltion suojelemiseksi on jo olemassa. Tutkielmassa tutkitaan oikeusvaltioon liittyvän sääntelyn mahdollisia puutteita ja millaisia ongelmia nähdään eri mekanismien toiminnassa. Tutkielmassa pohditaan myös sitä, millaisia mekanismeja voitaisiin jatkossa vielä kehittää voimassa olevan lainsäädännön pohjalta, jotta ne olisivat mahdollisimman tehokkaita ja oikeasuhtaisia.

²⁸ COM (2021) 389 final, s.3.

2 Oikeusvaltio ja oikeusvaltioperiaate suomalaisen ja eurooppalaisen lainsäädännön pohjalta

Oikeusvaltion määrittely ei ole yksinkertainen tehtävä, oli kyse sitten oikeudellisesta tai poliittisesta määritelmästä. Jokaisella EU:n jäsenvaltiolla on itsessään vastuu huolehtia siitä, että oikeusvaltioperiaate toteutuu heidän määrittämän lainsäädännön pohjalta.²⁹ Suomen osalta oikeusvaltio on määritelty suppeasti perustuslaissa. Perustuslain 2 §:n otsikossa on mainittu oikeusvaltioperiaate ja kolmannessa momentissa on mainittu, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Tämän legaliteetti- eli laillisuusperiaate voidaan nähdä olevan yksi osa oikeusvaltioperiaatetta. Laillisuusperiaatteen tarkoituksena on selkeyttää ajatusta siitä, että lakia ei nähdä ainoastaan vallankäytön välineenä vaan se nimenomaisesti rajaa vallankäyttäjän valtaa.³⁰ Suomalaisessa perustuslaissa ei oikeusvaltiota ole sen tarkemmin kuitenkaan määritelty.

Jos mietitään EU:n oikeusvaltion käsitettä, siinä nähdään lähtökohtana ajatus siitä, että kaikkien jäsenvaltioiden tulee sitoutua EU:n määrittelemään arvopohjaan, joka ilmenee SEU 2 artiklasta. Jotta kunnioittaa jäsenyysehtoja täytyy jäsenvaltioiden sitoutua unionin sopimuksessa määriteltyihin arvoihin.³¹ Ainoastaan arvoihin sitoutuminen ei yksistään riitä, vaan niitä tulisi myös edistää parhaalla mahdollisella tavalla. Jäljempänä paneudutaan tarkemmin siihen, miten oikeusvaltioperiaatetta ymmärretään yhteneväisesti siitä huolimatta, että se on eri lainsäädännöissä määritelty eri tavalla.

²⁹ Tuominen, 2022, s.326.

³⁰ Raitio, 2022, s. 18–19.

³¹ Raitio, 2022, s. 20–23.

2.1 Mitä tarkoitetaan oikeusvaltiolla? Eurooppalainen määritelmä

Oikeusvaltiollisuus on yksi EU-jäsenyyden ehdoista. Eurooppa-neuvosto on selkeyttänyt vuonna 1993 niitä ehtoja, joita EU-jäseneksi hakevien valtioiden tulee täyttää. Näitä ehtoja kutsutaan Kööpenhaminan kriteereiksi.³² Nämä Kööpenhaminan kriteerit on listattu liittymisehtoja koskevaan SEU 49 artiklaan. Sopimuksen 49 artiklassa on mainittu, että hakijavaltion tulee osoittaa hakemus neuvostolle, joka tekee ratkaisunsa kuultuaan komissiota ja saanut Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöltä hyväksynnän. Tätä samaa demokratiaa kunnioittavan oikeusvaltion edellytykset on esitetty myös SEU 2 artiklassa.³³

Euroopan Unionin jäseneksi voi hakea vakaat instituutiot, jotka noudattavat vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien, perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteita³⁴. Tämän lisäksi ehdokasvaltiolla tulee olla toimiva markkinatalous sekä kyky hallita markkinavoimia ja selviytyä mahdollisista kilpailupaineista. Viimeisenä kriteerinä on kyky täyttää tietyt jäsenyysselvotteet ja erityisesti hyväksyä unionin poliittiset sekä talous- ja rahaliittoa koskevat tavoitteet sekä tämän lisäksi hyväksyä unionin säännöstö, johon kuuluu säännöt, normit ja politiikat.³⁵

SEU- sopimuksessa oikeusvaltio- termi on käännetty saksaksi *Rechtsstaat*, englanniksi *rule of law* ja ranskaksi *l'Etat de Droit*. Kaikilla näillä kolmella käsitteellä on omassa kulttuurissaan erilainen merkityssisältö johtuen eroavista historiallisista taustoista ja oikeuskulttuurien erojen vuoksi. Nämä kolme käsitettä ovat kuitenkin muodostaneet pohjan eurooppalaisen oikeusvaltioperiaatteen syntymiselle.³⁶ Käsitteillä Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva niin kutsuttu Venetsian komissio on myös tuottanut merkittävää

³² Kööpenhaminan kriteerit vahvistettiin Kööpenhaminassa vuonna 1993 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Ne ovat olennainen osa kaikkien ehdokasvaltioiden ja mahdollisten ehdokasvaltioiden jäsenyysselvotteita.

³³ Raitio, 2020, s.9.

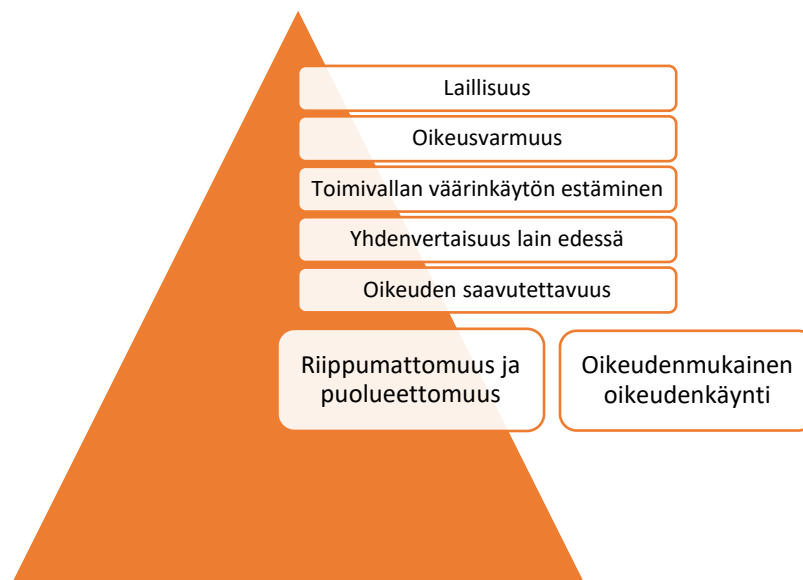
³⁴ Lerch, 2022, s.3.

³⁵ Ks. Euroopan parlamentti: Faktatietoa Euroopan Unionista- Unionin laajentuminen, 2022, s.1.

³⁶ Leppävirta, 2016, s.1106.

sisältöä oikeusvaltiollisuuteen liittyen omalla asiantuntemuksellaan.³⁷ ”Rule of Law checklist” on ensimmäinen Euroopan tasolla määritelty kriteeristö, jossa tarkastellaan oikeusvaltiollisuuden täytäviä kriteereitä. Venetsian komission laatiessa raporttia oikeusvaltiosta, he pohtivat oikeusvaltion määritelmää ja päätyivät siihen johtopäätökseen, että oikeusvaltio oli määrittelemätön. Venetsian komissio ei etsinyt teoreettista määritelmää vaan lähestyi käsitettä operatiivisesta näkökulmasta, jolloin keskityttiin tunnistamaan oikeusvaltion ydinelementit.

Havainnollistetaan oikeusvaltion kriteereitä ja samalla selkeytetään tutkielman kannalta keskeisen käsitteen määrittelyä alla olevassa kuviossa. Kuviossa on selvitetty minkälaisia ominaisuuksia ja vaatimuksia oikeusvaltiolla on, jotta termiä voidaan käyttää.



Kuvio 1. Venetsian komission määrittämät kriteerit oikeusvaltiollisuuden toteutumiseksi. Vaikka oikeusvaltio määritellään eri tavalla monessa eri kontekstissa, niin tiettyjen kriteerien tulee täytyä, jotta valtiota voidaan kutsua oikeusvaltioksi.³⁸

³⁷ Venetsian komission virallinen nimi on Demokratiaa oikeusteitse- komissio ja sen tehtävänä on tarjota oikeudellisia neuvoja EU:n jäsenvaltioille perustuslakiasioissa ja komission tarkoituksena on myös auttaa määrittelemään ja kehittämään yhteisiä valtiosääntönormeja. Se on Euroopan neuvoston alainen elin. (Ks. https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

³⁸ Ks. lisää [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-fin](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-fin)

Komissio päätti laatia operatiivisen välineen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen tason arvioimiseksi kussakin valtiossa.³⁹ Raportissa tultiin siihen lopputulokseen, että kaikki kolme käsitettä *Rechtsstaat*, *rule of law* sekä *l'Etat de droit* sisältävät samat oikeusvaltion ydinelementit, jotka ovat 1) laillisuus 2) oikeusvarmuus 3) toimeenpanovallan käyttäjien mielivallan kielto 4) oikeuden saavutettavuus, johon liittyy riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet 5) tehokas tuomioistuinvalvonta 6) yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjimättömyys.⁴⁰ Oikeusvaltion tarkistuslistalla tarkastellaan myös erityisiä ja ajankohtaisia oikeusvaltioperiaatteen haasteita kuten korruptiota ja eturistiriitoja sekä tietojen keruuta ja valvontaa.⁴¹

Oikeusvaltion keskeinen kysymys on, miten nykyaikaisessa yhteiskunnassa ratkaistaan käytettävissä olevien resurssien avulla järjestelmätason tehokkuustavoitteet sekä yksilön oikeusturva- ja oikeussuojavaatimukset. Näiden kahden tavoitteen välillä vallitsee jännite, vaikkakin osittain ne ovat myös samansuuntaisia.⁴² Raitio on esittänyt oikeusvaltion ja oikeusvarmuuden olevan tulkinnallisesti läheisessä yhteydessä toisiinsa, mutta syvimmillään niillä on erilainen merkityssisältö. Oikeusvaltioperiaatteen katsotaan asettavan esteitä vallan väärinkäytölle.⁴³

Ehdokasmaan liittyttyä Euroopan Unioniin, se liittyy yhteiseen niin kutsuttuun oikeudelliseen rakennelmaan, joka nojautuu yhteen määriteltyyn perustavanlaatuisen lähtökohtaan — jakaa ja tunnustaa lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unionin toiminta perustuu, kuten SEU 2 artiklassa todetaan. Tämän lähtökohdan perusteella voidaan todeta, että kaikkien jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus, siitä että jokaista arvoa tunnustetaan ja arvoja täytäntöönpanevaa oikeutta noudatetaan moitteettomasti.

³⁹ Council of Europe: Venice Commission, Rule of Law.

⁴⁰ Venetsian komissio, 2016, s. 10–20.

⁴¹ Council of Europe: Venice Commission, Rule of Law.

⁴² Jonkka, 2020, s. 21.

⁴³ Raitio, 2022, s. 49.

2.1.1 Oikeusvaltion käsite kansallisessa lainsäädännössä

Oikeusvaltio nähdään sekä normatiivisena, että oikeuskulttuurisena käsitteenä: voidaan siis todeta, että *rule of law*, *Rechtstaat* tai *l'Etat de droit* eivät ole aivan samansisältöisiä käsitteitä, vaan niiden merkitys määrittyy jokaisen käsitteen omassa oikeuskulttuurissa⁴⁴. Oikeusvaltio- käsite nojaa laajalti hallinto- ja valtiosääntöoikeudelliseen ulottuvuuteen, jonka vuoksi tarkastelu keskittyy useimmiten lähinnä julkisoikeuteen ja siihen kytkeytyvään oikeusteoriaan.⁴⁵ Suomen itsenäistyessä oikeusvaltion käsitteestä oli hyvin muodollinen tulkinta. Maailmansotien välisenä aikana Suomen demokratia ja oikeusvaltiollisuus joutui koetukselle poliittisten ääriliikkeiden takia. Sotien jälkeen tulkinta oli edelleen hyvin muodollinen hallinnon lainalaisuudesta, mutta se alkoi saamaan eriasteista syvyyttä oikeusperiaatteiden keskinäisen punninnan myötä.⁴⁶

Suomalaisessa oikeusvaltion käsitteessä perusoikeudet ovat keskeinen osa tunnusmerkistöä⁴⁷. Oikeusvaltiokertomuksen mukaan suomalaista oikeuslaitosta pidetään Suomessa edelleen hyvin riippumattomana sekä yksityishenkilöiden että yritysten keskuudessa.⁴⁸ Tätä oikeudellista termiä ei ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti vaan on välttämätöntä perehtyä oikeuskulttuureihin, joista jokainen oikeusvaltion termi on lähöisin ja joissa niitä sovelletaan argumentteina lainkäytössä.⁴⁹

Unionin oikeusjärjestelmä on erillinen oikeusjärjestelmä kansallisesta lainsäädännöstä. Yksittäinen oikeusvaltio ei voi luoda omaa oikeusvaltion käsitettä EU-oikeudesta poiketen vaan niiden peruspiirteiden tulisi olla samansuuntaisia. Tällä tarkoitetaan siis sitä, että yksittäinen jäsenvaltio ei voi omassa oikeusjärjestelmässään määritellä oikeusvaltion peruspiirteitä. Unionin oikeudessa ei kuitenkaan ole tarkkaa määritelmää

⁴⁴ Raitio, 2017, s.560.

⁴⁵ Raitio,2017, s. 561.

⁴⁶ Raitio, Rosas, Pohjankoski, 2022, s.25–26.

⁴⁷ Hallberg, 2019, s.53

⁴⁸ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, 2022.s.4.

⁴⁹ Aarnio, 2002, s.132.

oikeusvaltiosta, mutta sen käsitteellistä sisältöä on täsmennetty unionin omalla lainsäädännöllä sekä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Jäsenvaltioilla on velvollisuus luottaa toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin ja täten kaikkialla tulisi kunnioittaa oikeusvaltion periaatteita.⁵⁰ Täten voidaan katsoa, että Suomi on velvollinen Euroopan Unionin jäsenvaltiona ottamaan huomioon ne tulkinnat oikeusvaltion käsitteestä, jotka se on saanut EU-oikeuden piirissä.

Raitio on tehnyt suomalaisesta oikeusvaltiokäsitteestä analyysin ja sen perusteella voidaan todeta, että ne premissit, joiden kautta oikeusvaltiota lähestytään kansallisella tasolla, vaihtelevat niin laajalti, että voidaan puhua eri diskursseista. Näistä eri diskursseista mainittakoon Tuorin demokraattisen oikeusvaltion käsite, joka perustuu pitkälti saksalaiseen oikeusvaltion käsitteeseen. Toisena diskurssina nähdään Hallbergin globaaleita vaikutteita saanut oikeusvaltiollinen tutkimus.⁵¹

Näiden kahden diskurssin erottavana tekijänä nähdään se, kuinka paljon oikeusvaltion käsitteeseen voidaan sisällyttää aineellisia elementtejä. Oikeuden syvärakenteisiin keskittyviin termeihin tulee tutustua kontekstuaalisesta näkökulmasta. Tällä tarkoitetaan sitä, että riippuu aina asiayhteydestä, miten oikeusvaltion käsitettä tulisi lähestyä. Eri mielisyyksiä käsitteen tulkinnassa aiheuttaa se, valitaanko tarkastelulle kansallinen, oikeuskulttuurinen vai kansainvälinen konteksti. Myös historiallisilla juurilla on suuri merkitys, miten oikeusvaltion käsitteeseen suhtaudutaan kontekstuaalisesti.⁵²

⁵⁰ Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022, s.10.

⁵¹ Raitio, 2017, s.577, Tuori, 2014, s. 94–98 & Hallberg 2004, s. 5–6 ja s. 11–70.

⁵² Raitio, 2017, s. 577.

2.2 Demokratian suhde oikeusvaltioon

Kun Lissabonin sopimus tuli vuonna 2009 voimaan, se asetti demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien toteutumisen Euroopan unionin politiikassa keskeiseen asemaan⁵³. EU:n toiminta perustuu edustuksellisen demokratian käsitteeseen. Sekä oikeusvaltioperiaate ja demokratian arvot on vahvistettu EU:n perusoikeuskirjassa.⁵⁴ EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa on määritelty se, että jokaisella on oikeus hyvään hallintoon, joka tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa on määritelty oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen ja se kuuluu näin:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.”

Tässä artiklassa on myös määritelty se, että jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. SEU 2 artiklassa on korostettu EU:n jäsenvaltioiden oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien kolmiyhdyttä, niin että nämä kolme osatekijää muodostavat eräänlaisen yhteyden keskenään.⁵⁵

Oikeusvaltion, hyvinvointivaltion sekä demokratian periaatteet ovat yhteenkuuluvia, mutta niiden välillä vallitsee myös keskinäisiä jännitteitä. Nämä periaatteet saattavat näyttää ristiriidattomilta, mutta kun otetaan huomioon erilaiset tarpeet ja intressit joudutaan punnitsemaan näitä kyseisiä periaatteita niiden vaikuttavuuden näkökulmasta.⁵⁶ Valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä vuoropuhelua voidaan Kaarlo Tuorin mukaan

⁵³ Euroopan unionin neuvosto, 2023, s.3.

⁵⁴ Euroopan unioni, EU:n päämäärät ja arvot.

⁵⁵ Raitio & Tuominen, 2020, s.61.

⁵⁶ Jonkka,2020, s.298.

kutsua demokraattiseksi oikeusvaltioksi⁵⁷. Tämän käsitteen tarkoituksena on huomioida oikeus normistoina, instituutioina sekä menettelyinä. Myös demokraattinen oikeusvaltio muodostuu perusoikeuksista ja hallinnon lainalaisuuksista.⁵⁸

Raitio on esittänyt tekstissään liberaalin ja epäliberaalin demokratian yhteensopimattomuutta. Vapaassa ja demokraattisessa yhteiskunnassa jokaisen oikeussuojaa suojellaan erilaisten prosessuaalisten periaatteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kautta. Tälle vastakohtana on nähty epäliberaali demokratia, joka on autoritäärisen hallinnon käsitys oikeusvaltiossa, jossa valtaa käytetään hallinnan keinona ja tuomioistuimet eivät ole puolueettomia ja riippumattomia toimielimiä. Tässä mallissa ei myöskään noudateta vallan kolmijako-oppia, jossa lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovalta on jaettu. Jotkut EU-jäsenmaista sortuu vielä autoritäärisen hallinnon käsitykseen ja näin ollen sen katsotaan aiheuttavan ongelmia EU:n sisällä.⁵⁹

2.3 Onko oikeusvaltio muodollinen vai aineellinen?

Oikeusvaltiolla katsotaan olevan muodollinen ja aineellinen ulottuvuus. *Nieminen* on viitannut tekstissään, että modernin oikeusvaltion käsitteeseen kuuluu muodollinen sekä aineellinen puoli. Aineellisella tai sisällöllisellä puolella *Nieminen* on tarkoittanut vaatimusta oikeudenmukaisuuden toteutumisesta turvaamalla kansalaisten materiaalisia perusoikeuksia.⁶⁰ Englanniksi tämä erottelu näiden kahden ulottuvuuden välillä on tehty käyttämällä muodollisesta termiä *thin rule of law* ja sisällöllisestä termiä *thick rule of law*⁶¹.

⁵⁷ Tuori, 2014, s. 94.

⁵⁸ Letto-Vanamo, 2020, s.31.

⁵⁹ Raitio, 2022, s. 49.

⁶⁰ Nieminen, 2004, s. 106–107.

⁶¹ Pech, 2013, s.118.

Muodollisella menettelyllä tarkoitetaan sitä, että oikeusvaltiota määrittää lainsäädäntömenettely ja se, että lakia toimeenpanevat viranomaiset ja sitä soveltavat tuomioistuintimet ovat sidottuja lainsäätäjän asettamaan lakiin. Oikeus oli säädännäistä oikeutta ja se oli saatettu perustuslain muotoon. Nykyään voidaan nähdä, että oikeusvaltio on sisällöllinen, mutta alkuperäinen 1800-luvun määritelmä ymmärsi oikeusvaltion pelkästään muodollisesti.

Muodollinen oikeusvaltion käsite kehittyi Saksassa 1800-luvun lopussa, jolloin Saksassa vallitsi valtio-oikeudellinen positivismi⁶². Oikeusvaltion muodollinen menettely täsmen-tyy kansallisessa lainsäädännössä Suomen perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jossa tode-taan että *”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”*. Jos ajatellaan 1800-luvun oikeusvaltiokäsitettä, niin oikeus-valtio on muodolliselta määritelmältään nähty sellaiseksi valtioksi, joka on organisoitu oikeussäännöin. Valtionorganien ja viranomaisten sekä kansalaisten oli toimittava näi-den oikeussääntöjen mukaan.⁶³ Oikeuden ja lain suhdetta ei pidetty sopivana kyseen-alaistaa ja laintulkinnassa hyödynnettiin ainoastaan kirjoitettua lakia⁶⁴.

Aineellisessa mielessä oikeusvaltioon sisältyy ajatus oikeudellisten toimijoiden tekemis-ten sisältökontrollista⁶⁵. Jyränki on vuonna 2002 esittänyt oman analyysinsa miten suo-malaisessa oikeusvaltion käsite on jakautunut muodolliseen ja aineelliseen käsitykseen. Aineellisen käsityksen ydinajatuksena on, että yksilön asemaa suojellaan kaikkia julkisia toimintoja sitovilla perusoikeuksilla.⁶⁶ Aineellista käsitystä Suomen perustuslaissa ilmen-tää 1 §:n 2 momentti, jossa säädetään, että *valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamat-tomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta*

⁶² Nieminen, 2004, s. 388.

⁶³ Jyränki, 1994, s.97.

⁶⁴ Raitio, 2002, s.136–137.

⁶⁵ Soinen,2017, s. 678.

⁶⁶ Ks. Antero Jyränki, 2002, s. 13–26 teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. Laki-miesliiton kustannus 2002.

yhteiskunnassa. On selvää että, perustuslain aineellisten tavoitteiden ja oikeuksien taustalla on vahva ylikansallinen ja kansainvälisen oikeuden tuki.⁶⁷

Oikeusvaltion määrittelyyn on sisällytetty menettely, jonka pohjalta lainsäätäjällä on mahdollisuus luoda ja muuttaa oikeuden tilaa, sekä menettelyitä, joissa oikeutta toimeenpannaan ja toimeenpanoa valvotaan. On katsottu, että lainsäätäjä suvereenina toimijana on voinut asettaa sisällöllisesti millaisia sääntöjä tahansa, kunhan menettelyt ovat kunkin valtion valtiosäännön mukaisia. Näissä tapauksissa on katsottu, että oikeuden niin kutsuttu rajoittava tehtävä on koskenut enemmän oikeutta toimeenpanevia tuomioistuimia ja viranomaisia, eikä suoranaisesti lainsäätäjää. Perinteisessä oikeusvaltiokäsitteessä voidaan katsoa, että tavoitteellisuus sekä kontrolli ovat yhdentyneet, mutta lainsäätäjän näkökulmasta voidaan katsoa, että kontrolli ei ulotu muissa tilanteissa kuin lainsäätäjän toimivaltaa ja oikeaa lainsäädäntömenettelyä koskevassa muodollisessa merkityksessä.⁶⁸

2.4 Oikeusvaltioperiaate

Ennen kuin oikeusvaltioperiaatetta on edes vielä mainittu EU:n perussopimuksissa, silloinen EY-tuomioistuin on todennut 1986 antamassa tuomiossaan 294/83 *Les Verts vs. Euroopan parlamentti* (1986) ECR 1339, että Euroopan talousyhteisö nähdään yhteisönä, jossa jäsenvaltiot ovat sellaisen valvonnan alaisia, ja jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensopivuus silloisten perussopimusten kanssa. Tällä viitataan oikeusvaltiollisuuden toteutumiseen.⁶⁹ Tapauksessa oli syvimmillään kyse tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksen toteuttamisesta kumoamiskanteen yhteydessä. Oikeusvaltiolliseen ajatteluun johdatti ajatus siitä, että kaikkien silloisten EY:n toimielinten oikeusvaikutuksia tuottavien toimien tuli olla oikeudellisen valvonnan kohteena.⁷⁰

⁶⁷ Soininen, 2017, s. 678.

⁶⁸ Soininen, 2017, s.677.

⁶⁹ 294/83 *Les Verts vs. Euroopan parlamentti* (1986), erityisesti kohta 23.

⁷⁰ Raitio,2017, s.55. ks. myös Hallberg, 2016, s. 92–93.

Oikeusvaltiollisuuden ydinajatuksena voidaan nähdä se, että viranomaisten on *toiminnassaan noudatettava lakia*. Oikeusvaltioperiaate on myös Euroopan Unionissa tärkeä tunnustettu arvo, sillä SEU 2 artiklassa todetaan, että unionin perustan luovat arvot ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen mukaan lukien vähemmistöihin kuuluvien oikeudet.⁷¹ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 ja 13 artiklat sekä Euroopan Unionin Perusoikeuskirjan (perusoikeuskirja) 47 artikla edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tehokkailla oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan sitä, että jokaisella asianosaisella on riittävät mahdollisuudet saada asia käsitellyksi lainkäyttöviranomaisen toimesta ja myös muutoksenhaku ratkaisuun on mahdollista.⁷²

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa yleisessä ehdollisuusjärjestelmässä unionin talousarvion suojaamiseksi 2020/2092 on määritelty, että oikeusvaltioperiaate myös edellyttää julkisen vallan toimivan lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten perusoikeuskirjassa määrätään. Julkisen vallan on myös oltava riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa ja taata tehokkaat oikeussuojakeinot, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus sekä vallanjaon periaatteet.⁷³

Asetuksessa 2020/2092⁷⁴ on myös tuotu esiin se, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus on keskeistä unionin kansalaisten kannalta, mutta se on myös tärkeää esimerkiksi yritystoimintaan liittyvien aloitteiden, investointien, taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden sekä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta,

⁷¹ Husa & Pohjolainen, 2014. s.67.

⁷² Raitio, s.159–160 ja C-314/91 Weber v. parlamentti, kohta 8.

⁷³ COM 2014, 158 final, s.4.

⁷⁴ Parlamentin ja neuvoston antamassa asetuksessa 2020/2092 oli tarkoitus yhdistää oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen jäsenvaltioissa ja talousarvion noudattaminen uuden ehdollisuussuojamekanismin avulla.

sillä sisämarkkinoiden vetävyys on parasta siellä, missä oikeudellinen ja institutionaalinen kehys on vakaa. Unionin oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen onnistuneesti ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen on selvässä vuorovaikutuksessa toisiinsa.

3 Oikeusvaltion turvamekanismit ja niiden ongelmakohdat

Tässä luvussa tarkastellaan tarkemmin niitä keinoja, joita EU:lla on käytössä suojellakseen unionin yhteisiä arvoja ja oikeusvaltiorikkomuksia vastaan. Jos mietitään oikeusvaltiorikkomusta käsitteenä, yleisesti ottaen se tarkoittaa tilannetta, jossa oikeusvaltion yhtä tai useampaa käsitettä rikotaan. Yksittäistä lainvastaisuutta, esimerkiksi virheellistä tuomiota ei katsota ”oikeusvaltiorikkomukseksi”, vaikka yleiskielessä tätä voidaankin käyttää harhaanjohtavasti. Lainvastaisuudella tarkoitetaan yleensä periaatteiden systematisoista rikkomusta, mutta toisaalta virheellinen tuomiokin voi olla osoitus siitä, että tuomioistuinjärjestelmässä on systeemisiä ongelmia.⁷⁵

3.1 Taustaa eurooppalaiseen oikeusvaltiomekanismiin

Euroopan komissio perusti yhteisen eurooppalaisen oikeusvaltiomekanismin seurataksseen entistä tarkemmin oikeusvaltioperiaatteen tilaa jäsenvaltioissa. Mekanismin tarkoituksena on toimia ennaltaehkäisevänä välineenä ja sen tavoitteena on syventää vuoropuhelua oikeusvaltiokysymyksistä jäsenvaltioiden välillä. Tämän uuden mekanismin keskiössä on nimenomaisesti vuotuinen oikeusvaltiokertomus.⁷⁶

Oikeusvaltiota yritetään suojella monilla erilaisilla välineillä EU:ssa sekä jäsenmaissa. Jokaisella EU:n tason mekanismilla on oma tarkoituksensa oikeusvaltion tilanteen parantamisessa. Vuotuinen julkaistava oikeusvaltiokertomus on yksi näistä ennaltaehkäisevistä mekanismeista, jonka avulla lisätään tietoisuutta haasteista ja helpotetaan ratkaisujen tekemistä varhaisessa vaiheessa tilanteen heikkenemisen estämiseksi. Oikeusvaltiokertomuksen tarkoituksena on toimia yhdessä muiden mekanismien ja välineiden kanssa tukena sille, että oikeusvaltioon liittyviä toimia noudatetaan EU:n jäsenvaltioissa säännömukaisesti.⁷⁷

⁷⁵ Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022, s.83.

⁷⁶ COM (2021) 389 final, s.1.

⁷⁷ COM (2022) 500 final, s.32.

Vaikka oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on verrattain ollut Euroopassa maailman huippuluokkaa, oikeusvaltioperiaate on kohdannut viime vuosina useita ongelmia myös Unionin alueella. Puola ja Unkari on nostettu laajalti esille monessa keskustelussa koskien oikeusvaltiorikkomuksia. Monet kansalliset viranomaiset pyrkivät systemaattisesti horjuttamaan EU:n keskeisiä arvoja, kuten oikeusvaltioperiaatetta ja jo olemassa olevien mekanismien riittämättömyyttä puuttua oikeusvaltioperiaatteen havaittuihin haasteisiin jäsenvaltioissa.

Tämän seurauksena komissio hyväksyi vuonna 2014 uuden oikeusvaltiokehityksen, jonka tarkoituksena oli antaa unionille käyttökelpoisempi mekanismi, jolla jäsenvaltioita kannustetaan noudattamaan SEU 2 artiklassa vahvistettuja arvoja.⁷⁸ SEU 19 artiklan 1 kohdassa on määritelty se, että riippumattomat tuomioistuimet takaavat tehokkaan oikeus-suojan. Tämä artikla on keskeinen osa lukuisia ennakkoratkaisupyynnöitä, joita kansalliset tuomioistuimet ovat tehneet ja niissä rikkomusmenettelyissä, jotka komissio on vienyt unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.⁷⁹

3.2 EU:n talousarviota suojaava aset

Euroopan Unionissa lainsäätäjät antoivat vuoden 2020 lopulla niin kutsutun ehdollisuusasetuksen 2020/2092, jossa on säädetty yleisestä ehdollisuussuojajärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion peruseriaatteita loukataan jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa.⁸⁰

⁷⁸ Magen & Pech, 2018, s. 241.

⁷⁹ COM (2019) 163 final, s.4.

⁸⁰ Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022, s.104.

EU-tuomioistuin on tuonut esiin asiassa C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, että vaikka riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa ei esitetä yksityiskohtaisesti siinä mainittuja oikeusvaltiollisuuden läheisesti liittyviä periaatteita kuten lainalaisuusperiaatetta, oikeusvarmuuden periaatetta, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoa, tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia ja vallanjako-oppia niin silti kyseisistä periaatteista on runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. EU-tuomioistuin on myös todennut, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainitut periaatteet eivät ylitä oikeusvaltion käsitteen rajoja.⁸¹ Muun muassa Venetsian komissio on todennut, että oikeusvaltion käsite edellyttää varmuutta ja ennustettavuutta, jossa jokaisella on oikeus saattaa päätökset riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten käsiteltäväksi oikeudenmukaisissa menettelyissä.

Unkarin mukaan perussopimuksissa ei olla määritelty sitä, että SEU 7 artikla voitaisiin panna käytäntöön sellaisilla lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, jotka koskevat nimenomaisesti SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen loukkauksen toteamista. Unkarin mielestä myös riidanalaisella asetuksella on laajennettu unionin toimivaltuuksia perussopimusten vastaisesti. Kolmanneksi Unkari on todennut, että perussopimusten järjestelmässä ainoastaan SEU 7 artiklassa annetaan unionin toimielimille toimivaltaa tutkia ja todeta oikeusvaltioperiaatteiden loukkaukset ja tilanteen mukaan määrätä seuraukset.⁸² Neuvoston asetuksessa 2020/2092 on todettu, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa.⁸³

⁸¹ Ks. lisää Asia C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 127–128.

⁸² Asia C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohdat 82,83,84.

⁸³ Jäsenvaltiot voivat varmistaa moitteettoman varainhoidon toteutumisen ainoastaan sillä edellytyksellä, että viranomaiset toimivat lakien mukaisesti ja lainvalvontaviranomaisten, mielivaltaiset tai laittomat päätökset voidaan saattaa riippumattomien tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tehokkaan valvonnan kohteeksi. Neuvoston asetus 2020/2092, kohta 8.

Euroopan komissio on hyväksynyt yleiset suuntaviivat suojaamaan EU:n talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta. Ehdollisuussäännösten tarkoituksena on vahvistaa joukko ehtoja, jotka on täytettävä säännöksessä mainitun menettelyn aloittamiseksi.⁸⁴ Suuntaviivojen tarkoituksena on selittää yksityiskohtaisesti, millä tavoin komissio aikoo soveltaa ehdollisuusasetusta ja miten EU:n rahoitusta saavien oikeudet suojataan. Suuntaviivoissa selitetään yksityiskohtaisesti, miten ehdollisuusasetusta sovelletaan. Suuntaviivojen laatimisen apuna on käytetty apuna parlamentin sekä jäsenmaiden kuulemista sekä noudatettu perusteellista menettelyä.⁸⁵

Ehdollisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan toimenpiteet on toteutettava, jos 6 artiklan mukaisesti todetaan, että oikeusvaltioperiaatteen rikkominen jäsenvaltioissa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin talousarvion suojelemiseen unionin taloudelliset edut riittävän suoralla tavalla. Mikäli jäsenvaltiossa loukataan oikeusvaltion periaatteita, voi unionin talousarvion moitteeton varainhoito sekä taloudelliset edut kärsiä siitä. Tällaiset oikeudenloukkaukset voivat johtaa EU:n sellaiseen tilanteeseen, jossa unionin talousarviosta katettavat menot eivät täytä unionin oikeudessa asetettuja rahoitusedellytyksiä eikä vastaa päämääriin, joita unioni tavoittelee rahoittaessaan jäsenvaltioiden menoja.⁸⁶

Unkarin kohdalla komissio on havainnut, että Unkarin julkisissa hankintamenettelyissä on ollut systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, puutteita ja heikkouksia. Komissio on havainnut nämä systeemiset ja toistuvat sääntöjenvastaisuudet tarkastuksissa ja siksi sillä oli perusteltu syy todeta, että ehdollisuusasetuksen 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Komissio on havainnut myös puutteita, jotka ovat koskeneet puitesopimuksiin liittyviä hankintoja.⁸⁷

⁸⁴ COM (2022) 1382 final, s.1–2.

⁸⁵ Suomen edustusto, 2022.

⁸⁶ Asia C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto ja asia C-157/21 Puola v. parlamentti ja neuvosto.

⁸⁷ COM (2022) 485 final, s.3.

Unkari on väittänyt, että ehdollisuusasetusta sovelletaan vasta 1. tammikuuta alkaen, ennen kyseistä päivää havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ei voida katsoa johtuvan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta. Unkari on tuonut myös esiin sen, että mikäli komissio on havainnut systeemisiä uhkia ja säännönvastaisuuksia ja ne rikkovat oikeusvaltion periaatteita ehdollisuusasetuksen 2 artiklan a alakohdassa ja se luettuna yhdessä 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa niin silloin on osoitettava, että asianomaisten viranomaisten tai elinten päätöksiin ei voida kohdistaa tehokasta oikeudellista valvontaa.⁸⁸

SEU 19 artiklan, jossa SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltion arvo konkretisoituu, mukaan jäsenvaltioiden on taattava tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, myös silloin, kun on kyse unionin talousarvion toteuttamisesta. Näin ollen juuri riippumattomilla tuomioistuimilla on vastuu valvoa sellaisten toimenpiteiden, sopimusten tai muiden instrumenttien pätevyyttä, joista aiheutuu julkisia menoja tai velkoja, muun muassa julkisten hankintamenettelyjen yhteydessä.⁸⁹

3.2.1 Unkari v. parlamentti ja neuvosto

Unkarilla on kolme kanneperustetta, joiden mukaan unionilla ei ole toimivaltaa antaa tätä riidanalaista asetusta⁹⁰. Unkari väittää Puolan tasavallan tukemana siitä, että tältä riidanalaiselta asetuksesta puuttuu oikeusperusta⁹¹. Ratkaisussa C-156/21 Unkari on todennut, että perussopimuksissa ei ole määrätty siitä, että SEU 7 artikla voitaisiin panna täytäntöön sellaisilla lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, jotka koskevat SEU 2 artiklaan sisätyvien arvojen loukkauksen toteamista ja tällaisten oikeudellisten seuraamusten määrittämistä.

⁸⁸ COM (2022) 485 final s.4.

⁸⁹ COM (2018) 324 final, s.8.

⁹⁰ C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 66.

⁹¹ C-156/21 Unkari v. parlamentti ja neuvosto, kohta 67.

Toiseksi Unkarin mukaan menettely, josta riidanalaisessa asetuksessa säädetään, Unionin tuomioistuimella on toimivalta tutkia päätökset, jotka neuvosto on antanut kyseisen ehdollisuusasetuksen nojalla. Tämän seurauksena Unkarin mukaan tuomioistuimella on oikeus arvioida oikeusvaltioperiaatteen loukkaukset niissäkin tilanteissa, missä loukkauksen tausta on kansallinen lainsäädäntö, mikä ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Unkari on siis katsonut, että tässä asetuksessa on toimittu perussopimusten vastaisesti ja erityisesti SEUT 269 artiklassa määrättyjä rajoituksia kiertämällä.⁹²

Unkari on väittänyt kanteessaan, että oikeusvaltioperiaate on täysin tulkinnanvarainen ideaali, jolle ei ole tarkkaa määritelmää EU:n oikeuskäytännössä.⁹³ Helmikuussa 2022 tuomioistuin antoi kumoavan päätöksen, jossa mainittiin oikeusvaltion olevan normatiivinen periaate, jonka elementit on käyty yksityiskohtaisesti ja tarkasti läpi Venetsian komission määritelmässä sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Näin ollen EUT on katsonut, että jokainen jäsenvaltio pystyy selvittämään riittävän tarkasti oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien elementtien sisällön, ja ne vaatimukset, joita nämä periaatteet ilmentävät.⁹⁴

Vaikka eri jäsenvaltioilla on omat kansalliset identiteettinsä, jotka ovat samalla olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, joka tarkoittaa, että jäsenvaltioilla on käytössään tiettyä harkintavaltaa. Se ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että oikeusvaltion käsitteen noudattaminen voisi vaihdella jäsenvaltioiden välillä vaan sen tulee olla yhtenäinen eri maiden välillä, sillä SEU 2 artikla sisältää sellaisia velvoitteita, jotka ovat myös oikeudellisesti sitovia jäsenvaltioille.⁹⁵

⁹² C-156/21, kohdat 154, 155 & 166.

⁹³ C-156/21, kohta 200.

⁹⁴ C-156/21, kohdat 230, 236 ja 237.

⁹⁵ C-156/21, kohdat 232–235.

Ehdollisuusasetuksen mukainen menettely aloitettiin 27 päivänä huhtikuuta 2022 lähettämällä Unkarille kirjallinen ilmoitus. Komissio hyväksyi 18 päivänä syyskuuta 2022 ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 9 kohdan mukaisen CID-ehdotuksen⁹⁶. Tämän jälkeen komissio antoi tiedonannon, joka on jatkoa syyskuussa 2022 esittämälle ehdotukselle. Komissio on ehdottanut 30.11.2022 Unkarille ehdollisuusmenettelyn mukaisen arvion. Komissio on tehnyt historiallisen ehdotuksen siitä, että Unkarin saamaa EU-rahoitusta leikataan, sillä Unkari on syyllistynyt oikeusvaltiorikkomuksiin. Unkari oli luvannut tehdä 17 uudistusta asian korjaamiseksi 19. marraskuuta mennessä, mutta niiden toteutumisessa on edelleen suuria vaikeuksia. Unkarin lupauksena oli muun muassa korjata unionin varojen hoitamista koskevien laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja havaitsemista varhaisemmassa vaiheessa sekä korjaamisen tehostamista erillisen viranomaisen avulla.⁹⁷

Komissio aikoo hyväksyä Unkarin elpymissuunnitelman sillä edellytyksellä, että maksusuoritukset tehdään vasta kun luvatut muutokset oikeusvaltiosuunnitelmaan on tehty⁹⁸. Komissio on tässä katsonut, että toteutuneista toimista huolimatta EU:n talousarvion kohdistuu edelleen riski, koska korjaavat toimenpiteet, jotka ovat vielä toteutettava, nähdään rakenteellisina ja horisontaalisina. Neuvostolla oli 19. joulukuuta asti aikaa äänestää asiasta ja se vaati määräenemmistöä varojen jäädyttämisen voimaantuloa varten.⁹⁹

Unkarin elpymis- ja palautumistukivälineeseen¹⁰⁰ sisältyy laaja joukko toisiaan vahvistavia uudistuksia ja investointeja, jotka auttavat vastaamaan tehokkaasti merkittävään

⁹⁶ CID-ehdotuksessa annetaan neuvostolle tarvittavat tiedot, jotta se voi tehdä päätöksen unionin talousarvion suojaamista koskevasta yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdollisuusasetuksen 2020/20922 6 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Komissio hyväksyi menettelyn aloittamisen jälkeen ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 9 kohdan mukaisen CID-ehdotuksen. Ks. lisää COM (2022) 687 final.

⁹⁷ COM (2022) 687 final, s.3.

⁹⁸ Sutinen T., 2022.

⁹⁹ COM (2022) 687 final, s. 1.

¹⁰⁰ Euroopan komissio on antanut myönteisen arvion Unkarin elvytys- ja sietokykyä koskevasta suunnitelmasta, jossa on 27 virstanpylvästä, jotka Unkarin tulisi täyttää, jotta rahoitus voidaan hyväksyä. Nämä oikeusvaltiouudistukset on toteutettava ennen avustuksen maksamista. Ks. lisää Euroopan komissio, 2022c.

osaan niistä taloudellisista ja sosiaalisista haasteista, jotka on esitetty neuvoston EU-ohjauksjakson maakohtaisissa suosituksissa, jotka koskevat erityisesti oikeudellista riippumattomuutta ja päätöksenteon laatua ja avoimuutta.¹⁰¹ Komissio on katsonut, että korjaavilla toimenpiteillä voitaisiin ratkaista Unkarin lupaamat muutokset edellyttäen, että toimenpiteisiin tartutaan täysimääräisesti ja tehokkaasti¹⁰².

3.2.2 Puola v. parlamentti ja neuvosto

Puola vaati kumoamaan yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen¹⁰³. Puola on nähnyt käyttöönotetun mekanismin enemmän rankaisevana mekanismina, jolla pyrittiin määräämään seuraamuksia oikeusvaltioperiaatteiden loukkauksista.¹⁰⁴ Unkari on tukenut Puolan kantoja kanteissa. Riidanalaisen asetuksen tavoitteena on pyrkiä suojaamaan unionin talousarviota sekä taloudellisia etuja ja samalla asettaa oikeusvaltioperiaatteiden rikkomuksista seuraamuksia kyseisille jäsenvaltioille. Oikeusvaltion toteutumisella ja moitteettomalla varainhoidolla on läheinen yhteys toisiinsa.¹⁰⁵

EU-tuomioistuin on kuitenkin ratkaisussa todennut, että Puola ei ole vedonnut mihinkään sellaiseen asiaan, jolla unionin lainsäätäjällä olisi ylittänyt hänen toimivaltansa. Lainsäätäjällä on katsonut tarpeelliseksi korjata riidanalaisen ehdollisuusasetuksen avulla korjata varainhoitoa ja suojata jäsenvaltion taloudellisia etuja. Riidanalaisella asetuksella on myös mahdollisuus korjata sellaisia vakavia vaikutuksia, joita oikeusvaltioperiaatteiden loukkaamisesta voi aiheutua.¹⁰⁶

¹⁰¹ COM (2022) 686 final, s.4.

¹⁰² COM (2022) 687 final, s.38.

¹⁰³ C-157/21, kohta 1.

¹⁰⁴ C-157/21, kohta 100.

¹⁰⁵ C-157/21, kohdat 129 & 132.

¹⁰⁶ C-157/21, kohta 357.

Mikäli jäsenvaltiossa havaitaan systeemisiä loukkauksia ja ne vaikuttavat myös muihin kuin unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin muihin taloudellisiin etuihin niin tällaisissa tilanteissa unionia ei voida moittia siitä, että se panee täytäntöön sellaisia tarpeelliseksi katsottuja keinoja, jolla suojellaan oikeusvaltiota ja yhteisiä varoja.¹⁰⁷

3.3 SEU 7 artiklan mukainen menettely

Vuonna 2016 Euroopan parlamentti ehdotti uuden mekanismin perustamista toimielinten välisen sopimuksen muodossa mahdollisen perustamissopimuksen muutokseen asti, jotta voidaan valvoa tehokkaammin sitä, kuinka EU-maat noudattavat SEU-sopimuksen 2 artiklassa asetettuja arvoja. Tämä Amsterdamin sopimuksella käyttöön otettu SEU:n 7 artiklan 2–4 kohta antaa EU:lle valtuudet puuttua tilanteisiin, joissa jäsenvaltiot rikkovat vakavasti ja jatkuvasti EU:n perusarvoja.¹⁰⁸ Tämä mekanismi mahdollistaisi samalla jatkuvan arvioinnin siitä, noudattavatko kaikki jäsenvaltiot oikeusvaltioperiaatetta, jotta poikkeavat valtiot voitaisiin havaita ajoissa¹⁰⁹.

SEU 7 artiklassa nimenomaisesti määrätään menettelystä niiden tilanteiden varalta, joissa on selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja Euroopan unionin perusarvoja, tai joissa jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti näitä arvoja. Tämän mekanismin käyttöä ei ole rajattu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa jäsenvaltiot soveltavat EU:n lainsäädäntöä. Se, että kaikkia jäsenvaltioiden toimia tai toimetttömyyttä myös EU-lainsäädännön ulkopuolelta voidaan harkita seuraamusmekanismeja varten, voi täten selittää tiukat menettelyvaatimukset ja kynnsarvot rikkomuksista määrättäville seuraamuksille.¹¹⁰

¹⁰⁷ C-157/21, kohta 362.

¹⁰⁸ Hillion, 2016, s.4.

¹⁰⁹ Pech & Schepplele, 2017, s. 35.

¹¹⁰ Hillion,2016, s.5.

SEU 7 on poliittisesti ja sääntelyn kannalta hyvin merkittävä turvaamistoimia sisältävä mekanismi oikeusvaltioperiaatteen suojeluun. Jos tuomioistuimessa todetaan, että joku jäsenvaltio syyllistyy jatkuvaan ja vakavaan rikkomukseen, kyseisen jäsenvaltion perussopimuksissa määritellyt oikeudet mukaan lukien äänioikeus EU:n neuvostossa, voidaan pidättää.¹¹¹

Amsterdamin sopimuksella astui voimaan uusi seuraamusmekanismi, jonka avulla varmistuttiin siitä, että EU:n jäsenvaltiot kunnioittavat kaikkia niille osoitettuja perusoikeuksia sekä muita periaatteita ja arvoja myös EU:n toimivallan oikeudellisten rajojen ulkopuolella. Parlamentti oli ehdottanut tämänkaltaista mekanismia jo vuonna 1984 EU-sopimusluonnoksessaan.¹¹² Oikeusvaltiotoimintakehys otetaan käyttöön tilanteissa, jossa jonkin jäsenvaltio uhkaa oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien järjestelmätason uhkien kärjistymisessä kyseisessä jäsenvaltiossa. Nizzan sopimuksella käyttöön otettu tärkein ennaltaehkäisevä mekanismi sisältyy nimenomaisesti sopimuksen 7 artiklan ensimmäiseen kohtaan. Siinä on määritely, että EU voi toimia silloin, kun on olemassa selvä riski, että jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti SEU 2 artiklan arvoja.

Menettely käynnistyy, kun komissio, Euroopan parlamentti tai yksi kolmannes jäsenvaltioista esittää neuvostolle perustellun ehdotuksen. Neuvosto voi tämän jälkeen päättää neljän viidenneksen jäsentensä enemmistöllä ja parlamentin suostumuksella siitä, että selvä järjestelmätason uhka on olemassa. Neuvoston olisi kuitenkin ensin kuultava kyseistä jäsenvaltiota ja mahdollisesti annettava sille suosituksia menettelyä noudattaen.¹¹³

SEU 7 artiklaan kuuluu kaksi erilaista menettelyä; ennaltaehkäisyyn keskittyvä menettely, joka on artiklan ensimmäisessä kohdassa. Artiklan toisesta kohdasta löytyy sanktiomenettely. Näiden lisäksi EU-toimielimillä on liitännäisiä selvitys- ja seurantamenettelyjä.¹¹⁴

¹¹¹ Pohjankoski, 2018, s. 682.

¹¹² Euroopan Parlamentti, 2002c, s.3.

¹¹³ Hillion, 2016, s.10.

¹¹⁴ Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022 s.101.

Sanktiomenettelyn mukaisesti, jos rikkomus on todettu artiklan toisen kohdan nojalla, neuvostolla on oikeus määränemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa.¹¹⁵

3.4 Oikeusvaltiotoimintakehys

Kesäkuussa 2013 oikeus- ja sisäasiainneuvosto korosti, että oikeusvaltion kunnioittaminen on edellytys perusoikeuksien suojelulle ja kehotti komissiota edistämään keskustelua perussopimusten mukaisesti siitä, onko näiden edellytysten toteutumiseksi ja kysymysten ratkaisemiseksi tarpeen muodostaa järjestelmällinen menetelmä ja mikä olisi menetelmän muoto.¹¹⁶

Heinäkuussa 2013 Euroopan parlamentti pyysi, että jäsenvaltioita arvioitaisiin säännöllisesti sen perusteella, noudattavatko ne jatkuvasti unionin perusarvoja sekä demokratian ja oikeusvaltion vaatimuksia. Vuonna 2014 Euroopan komissio julkaisi toimintakehysten oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi EU:ssa ja toimintakehysten tarkoituksena on torjua systeemisiä uhkia EU-maissa.¹¹⁷

Tätä uutta oikeusvaltiota suojelevaa toimintakehystä ei ole suunniteltu siten, että sitä hyödynnetään tapauksissa, jossa yksittäiset perusoikeuksien loukkaukset tai oikeuden väärinkäyttö tulee ilmi. Nämä tapaukset käsitellään edelleen kansallisissa oikeusjärjestelmissä sekä niiden omien valvontamekanismien puitteissa kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka osapuolia kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat. EU:n toimintakehystä tarvitaan silloin, kun kansallisella tasolla luodut mekanismit eivät enää riitä ja sisärajaattomaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen kohdistuu

¹¹⁵ Ks. SEU 7 artiklan 3 kohta.

¹¹⁶ Euroopan unionin neuvosto, 2013, 10168/13, s.13. Neuvoston päätelmät perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä komission vuoden 2012 kertomuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta 2013.

¹¹⁷ COM (2014) 158 final, s.7.

järjestelmätason uhka.¹¹⁸ Kehyksen tarkoituksena onkin ensimmäistä kertaa tarjota kattava EU:n oma määritelmä oikeusvaltioperiaatteelle ja tästä näkökulmasta ajatellen se on tärkeä vastaus normin sisällölliseen haastamiseen.¹¹⁹

Mekanismi on jakautunut kolmeen vaiheeseen; ensimmäiseksi komissio tutkii, esiintyykö jäsenvaltiossa ongelmia, jotka uhkaisivat oikeusvaltiojärjestelmää. Komissio kerää ja analysoi kaikki tarvittavat tiedot arvioidakseen oikeusvaltioon kohdistuvan järjestelmätason uhan. Alustavan arvioinnin jälkeen, jos näyttää siltä, että jäsenvaltioon on kohdistumassa systeeminen uhka, komissio aloittaa tutkinnan kohteena olevan jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun lähettämällä valtiolle ns. *oikeusvaltiolausunnon*, jossa se esittää asiansa kyseiselle jäsenvaltiolle. Tässä vaiheessa jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus vastaamiseen.¹²⁰

Jos asiaan ei kuitenkaan saada ratkaisua ensimmäisessä vaiheessa niin tämän jälkeen komissio antaa jäsenvaltiolle ns. *oikeusvaltiosuosituksen*. Suositus on yksityiskohtaisempi ja siinä komissio esittää huolenaiheensa ja niiden syyt sekä suosittelee jäsenvaltiota ratkaisemaan mainitut ongelmat määräajan kuluessa. Kolmannessa vaiheessa komissio seuraa suositusten toimeenpanoa. Tarkoituksena on osoittaa nopeat konkreettiset toimenpiteet, joiden avulla on mahdollista puuttua järjestelmätason uhkaan ja näin ollen välttää SEU-sopimuksen 7 artiklan mekanismien käyttö. Tämä koko prosessi on kahdenvälistä vuoropuhelua komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion välillä.¹²¹

Puolan kohdalla komission huolenaiheet kohdistuivat erityisesti siihen, että perustuslain legitimiys ja tehokkuus olivat heikkenemässä julkisten lausumien takia. Toimintakehyksen aktivoimisen aikoihin nähtiin hiukan epäselvänä, loukkasivatko Puolan oikeuslaitosta koskevat uudistukset tosiasiallisesti oikeusvaltioperiaatetta. Toisaalta EU:n legitimitettiin

¹¹⁸ COM (2014) 158 final, s.3-6.

¹¹⁹ Tuominen, 2022, s. 3.

¹²⁰ COM (2014) 158 final, s. 7-8.

¹²¹ COM (2014) 158 final, s. 8.

voidaan kyseenalaistaa ja sen toiminta voi tämän seurauksena häiriintyä, mikäli unionin ei pysty puolustamaan yhtä sen perustavanlaatuaista arvoa, oikeusvaltioperiaatetta.¹²²

Leppävirta on tutkimuksessaan todennut, että toimintakehystä yksinään ei ole nähty tarpeeksi luotettavana sen *soft law*-luonteen takia, sillä siinä on nähty olevan poliittista jännitettä, jonka vuoksi enemmän vaikuttavaa ja enemmän politiikasta irrallaan olevia menettelyitä on pyritty ottamaan käyttöön¹²³. Myös Raitio, Rosas ja Pohjankoski on tutkimuksessaan todennut, että toimintakehys nähdään *soft law* -instrumenttina, mutta silti sillä on ollut merkittävä vaikutus EU-oikeudessa. Toimintakehys on auttanut ymmärtämään oikeusvaltion käsitettä ja sitä koskevien oikeuslähteiden systematisointia.¹²⁴

Euroopan komissio aloitti joulukuussa 2017 sopimuksen mukaisen menettelyn Puolaa vastaan, sillä oli olemassa vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta. On nähty, että Puolan oikeuslaitoksen uudistukset ovat ristiriidassa oikeusvaltioperiaatteen kanssa, joka on osa unionissa vahvistettua ja perustana olevaa arvopohjaa.¹²⁵

Toimintakehyksen osalta toimivaltaa koskevat kysymykset, jotka koskevat oikeusvaltioperiaatetta voivat politisoitua. Politisoitumisella tarkoitetaan sitä, että vaikka neuvoston oikeuspalvelun kriittisessä lausunnossa tarkastellaan hyvinkin yksityiskohtaisesti erilaisia oikeusperustoja, joilla komissio perustelee oman toimintakehyksensä oikeudellisesti. Samalla kuitenkin lausunnon sisällöllä on myös oikeudellisen roolinsa lisäksi hyvinkin poliittinen luonne. Toimintakehykseen liittyvää kysymystä saattaa kuitenkin olla vaikeampi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi oikeudellisen sitovuuden puuttuessa unionin instrumentista.¹²⁶

¹²² Ruutu, 2021, s.481.

¹²³ Leppävirta, 2016, s.1120.

¹²⁴ Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022, s.34.

¹²⁵ COM (2017) 835 final, s. 1.

¹²⁶ Leppävirta, 2016, s.1109–1110

3.5 EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettely

Yleisesti ottaen EU-rikkomusasialla tarkoitetaan sellaista menettelyä, jossa komissio käynnistää jäsenvaltiota vastaan menettelyn, jossa kyseinen jäsenvaltio rikkoo jäsenyysselvoitteita, joihin se on liittymissopimuksissa sitoutunut. Menettelyn tavoitteena on saada yhteisymmärrys jäsenvaltion ja komission välille ilman, että asiaa tarvitsisi käsitellä unionin tuomioistuimessa.¹²⁷ On olemassa sanktioitu menettely, jonka avulla voidaan puuttua jäsenvaltioiden yksittäisiin EU-oikeuden vastaisiin toimiin¹²⁸. Komissiolla on käytössään vakiintunut menetelmä, milloin rikkomusmenettelyn käyttö on sallittua ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa käsillä oleva rikkomus rikkoo EU:n lainsäädäntöä. Siten nähdään, että tämä tapa ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että rikkomusmenettely liittyy ainoastaan laajempaan oikeusvaltiollisuuden ongelmaan.¹²⁹

3.5.1 SEUT 258 ja 260 artiklan mukainen rikkomusmenettely

Komission toteuttamat SEUT 258 artiklan toimet rikkomusmenettelyjen aloittamiseksi, joiden avulla oikeusvaltioon liittyviin ongelmiin voidaan puuttua. Toimet voidaan aloittaa ainoastaan tilanteissa, joissa ongelmat merkitsevät samalla EU:n lainsäädännön tietyn säännöksen rikkomista. On olemassa tilanteita, jotka eivät kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan, jolloin niitä ei voida pitää perussopimusten mukaisten velvoitteiden rikkomisena, vaikka ne voivat silti olla uhaksi oikeusvaltiojärjestelmälle. Näiden tilanteiden varalle voidaan soveltaa SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyjä ehkäisy- ja seuraamusmekanismeja.¹³⁰ SEUT 258 ja 260 artiklojen menettely ei kuitenkaan aina tule sovellettavaksi EU-oikeuden rikkomista koskevissa tilanteissa niiden yleisestä luonteesta huolimatta.

¹²⁷ Ulkoministeriö, EU-tuomioistuin- ja EU-rikkomusasiat.

¹²⁸ Rosas, Raitio & Pohjankoski, 2022, s. 11.

¹²⁹ Rosas, Raitio & Pohjankoski, 2022, s. 109.

¹³⁰ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltiopiraatteen vahvistamiseksi, 11.3.2014, COM (2014) 158 final, s.5.

Tätä yleisen rikkomusmenettelyn käyttömahdollisuutta on rajattu tietyillä aloilla vaikkakin jäsenvaltioiden velvollisuus on toimia perussopimusten mukaisesti sekä noudattaa niiden nojalla annettuja säädösten sisältämiä velvoitteita. Esimerkkinä tästä voidaan mainita, että SEUT 258 - 260 artikloiden mukaista menettelyä ei käytetä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevissa kysymyksissä. Kyseistä politiikan alaa koskevissa menettelyissä sovelletaan SEU 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti erityisiä sääntöjä ja menettelyjä.¹³¹ Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että yleistä rikkomusmenettelyä voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa on kyse nimenomaisesti jäsenvaltion toiminnasta johtuvista niin kutsutuista systeemirikkomuksista, jotka loukkaavat oikeusperiaatetta.¹³²

On olemassa vankkoja perusteita, että Euroopan komissio on katsonut ratkaisussaan C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, että SEU 7 artiklassa ja SEUT 258 artiklassa määrätään erillisistä menettelyistä ja niihin voidaan vedota samanaikaisesti. SEUT 258 artiklan mukaan komissio voi nostaa kanteen, mikäli jäsenyysvelvoitteita ei noudateta ja komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä ”sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden” On kuitenkin pohdittu, mikäli SEU 7 artiklan 1 kohdan mukainen mekanismi on otettu käyttöön, voiko samaan aikaan käytössä olla myös kanne jäsenvaltiota kohtaan jostain toisesta asiasta.

Tuomareiden erottamattomuuden periaatetta on rikottu ja sen noudattaminen on välttämätöntä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun tehokkaan oikeuspuojan vaatimusten täyttämiseksi. Komissio on täten katsonut, että Puola ei noudata perussopimuksista johtuvia velvoitteitaan, jotka perustuvat SEU 19 artiklaan sekä 47 artiklaan.¹³³

¹³¹ Pohjankoski, 2018, s. 682.

¹³² Leppävirta, 2016, s. 1103–1104.

¹³³ Asia C-619/18 Euroopan komissio v. Puolan tasavalta, kohdat 15, 32 & 49.

Vaikka jokaiselta tulevalta jäsenvaltiolta edellytetään oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutumista, niin tätä on kuitenkin vaikea seurata jäsenyyden jo toteuduttua. Tämänhetkistä jäsenvaltioista erityisesti Puolan ja Unkarin oikeusvaltioperiaatteellisuus on herättänyt paljon huolta EU:ssa sekä tarvetta puuttua oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan toimintaan.¹³⁴ Oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi on ryhdytty sellaisilla ennaltaehkäisevillä välineillä, joilla pyritään lisäämään tietoisuutta haasteista sekä helpottamaan vaikeiden ratkaisujen tekemistä varhaisessa vaiheessa tilanteen heikkenemisen estämiseksi.¹³⁵

3.5.1.1 Miten rikkomus todetaan SEUT 258 tai 259 artiklan avulla?

Rikkomuksen toteaminen SEUT 258 mukaisessa rikkomusmenettelyssä voidaan jakaa kahteen erilaiseen vaiheeseen; hallinnolliseen vaiheeseen sekä tuomioistuinvaiheeseen. Komissio tuo asian jäsenvaltion tietoon ennen hallinnollisen vaiheen muodollista käynnistämistä. EU-tuomioistuimen mukaan hallinnolliselle vaiheelle on määritelty kolme tavoitetta ja ne ovat: antaa jäsenvaltioille mahdollisuus lopettaa EU-oikeuden rikkominen, turvata jäsenvaltion puolustautumisoikeudet sekä rajata kiistanalainen kohde mahdollista tuomioistuinkäsittelyä varten.¹³⁶

Mikäli EU-tuomioistuin päätyy antamaan tuomion asiasta SEUT 258 tai 259 artiklan nojalla niin, että se vain toteaa, onko jäsenvaltio jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden. Jäsenvaltioiden ja unionin oikeusjärjestelmien erillisyyden vuoksi, että vaikka EU-tuomioistuin toteaisi kansallisen lainsäädännön olevan unionin oikeuden vastaista, niin tuomio ei itsessään silti kumoaa kyseistä lainsäädäntöä muodollisesti. Rikkomusmenettelyn aikana annettu tuomio ei kuitenkaan ole vailla oikeusvaikutusta vaan sen tarkoituksena on selkeyttää EU-oikeuden tulkintaa.¹³⁷

¹³⁴ EU ja oikeusvaltioperiaate, 2017.

¹³⁵ COM (2022) 500 final, s. 32.

¹³⁶ Pohjankoski, 2018, s.683–684.

¹³⁷ Pohjankoski, 2018, s.685.

Alla olevassa kuviossa on havainnollistettu ja selkeytetty eri mekanismien soveltamisalaa ja näin ollen niiden katsotaan täydentävän toisiaan osana pyrkimystä yhtenäiseen unioniin.



Kuvio 2. Eri mekanismit ja niiden toimintamallit listattuna. Kaikilla mekanismeilla on oma oikeudellinen merkityksensä ja niitä olisi mahdollista myös hyödyntää rinnakkain.

4 Tuomioistuinten riippumattomuus oikeudellisesta näkökulmasta

EU:ssa tehdään jatkuvasti töitä sen eteen, että oikeusvaltioperiaatteen suojelemiseen käytettäviä välineitä kehitetään entisestään. Maailmassa on koettu merkittäviä uhkia rauhalle ja turvallisuudelle, jonka vuoksi myös monenväliset rakenteet ovat kärsineet seurauksista, myös EU:n ja Euroopan neuvoston välinen suhde on kärsinyt negatiivisesti. Prioriteetiksi on nostettu yhtenäisyyden säilyttäminen, periaatteiden merkityksen korostaminen ja Euroopan neuvoston aseman lujittaminen. Euroopan unioni nähdään tärkeimpänä institutionaalisenä kumppanina Euroopan neuvostolle erityisesti poliittiselta, taloudelliselta ja oikeudelliselta kannalta.¹³⁸

4.1 Tuomioistuinten riippumattomuuden eri ulottuvuuksia

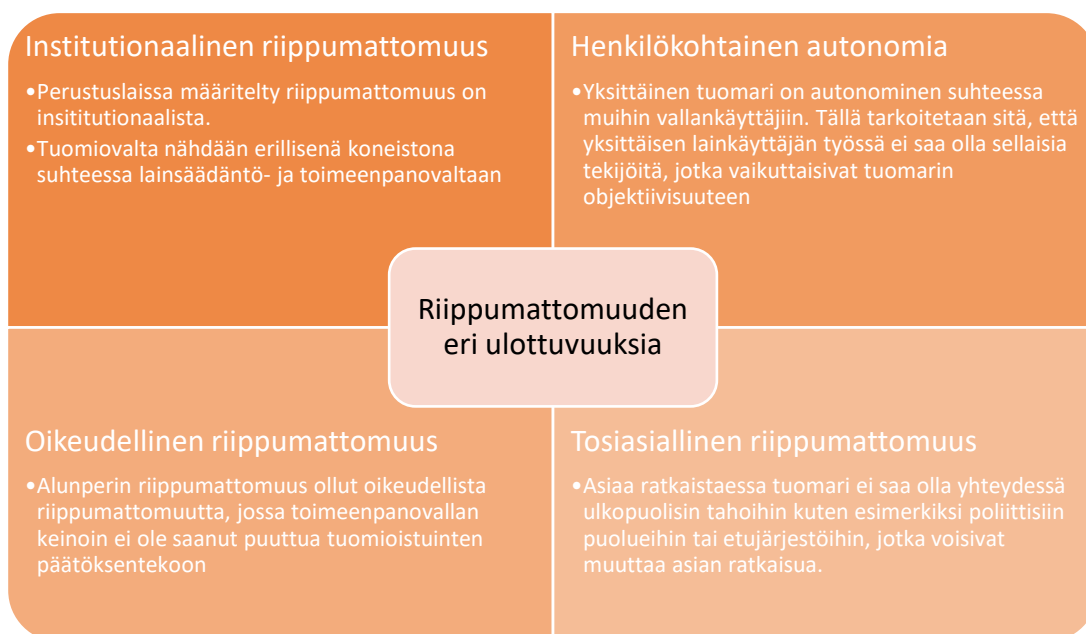
Vallan kolmijako-oppi on läheisessä yhteydessä oikeusvaltioteorian kehitykseen. Montesquieun hahmottelemassa kolmijako-opin teoriassa vallan käyttö on jaettu kolmeen osaan; lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan sekä tuomiovaltaan. Tuomioistuimen riippumattomuus on nimenomaisesti tuomiovallan käyttämistä. Suomessa tuomioistuimen riippumattomuudesta on säädetty perustuslain tasolla. Riippumattomuuden käsitteellä taas on monia merkityksiä ja tämän vuoksi sitä voi tulkita monella eri tavalla. Perustuslaissa määritelty riippumattomuus on luonteeltaan *institutionaalista*. Tuomioistuinlaitos nähdään autonomisena koneistona suhteessa toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan.

Riippumattomuudella on myös *henkilökohtaisen autonomian* tarkoitus, sillä yksittäinen tuomari on autonominen suhteessa muihin vallankäyttäjiin. Alun perin riippumattomuus oli *oikeudellista* riippumattomuutta, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa toimeenpanovalta ei voi puuttua tuomioistuinten päätöksentekoon. Modernissa yhteiskunnassa

¹³⁸ Euroopan unionin neuvosto, 5422/23, s.2–3.

puhutaan *tosiasiallisesta* riippumattomuudesta. Tämä tarkoittaa, sitä että tuomari ei asiaa ratkaistaessa saa olla yhteydessä ulkopuoliseen tahoon sikäli, kun hänellä on jokin asia ratkaistavanaan. Ulkopuolisella taholla tarkoitetaan poliittisia puolueita, etujärjestöjä tai joitakin tilapäisiä painostusryhmiä.¹³⁹

Alla olevassa kuviossa on selkeytetty riippumattomuuden eri ulottuvuuksia, sillä käsite on hyvin monitulkintainen, jolloin käsitteen tarkempi määrittely nähdään tarpeellisena.



Kuvio 3. Kuviossa on tuotu esiin tuomioistuimen riippumattomuuden eri ulottuvuuksia ja millä eri ulottuvuudet vaikuttavat oikeuden toteutumiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi on todennut tuomioistuimen riippumattomuuden perustuvan klassisen valtiovallan kolmijako-opin mukaan toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovallan on oltava eri toimielinten hallinnassa. Myös Suomen perustuslaki on pohjautunut tälle opille. Kuusiniemen mielestä erityisesti kansainvälisesti EU:n tuomioistuimessa on ollut tapahtumia, jotka ovat osoittaneet lähivuosina sen, että tuomioistuinten turvaamisesta perustuslain tasolla on hyvin oleellinen seikka, jotta voidaan suojella oikeusvaltioperiaatteita. EU:n tuomioistuimessa on ollut tapauksia,

¹³⁹ Aarnio 2002, s. 2–3.

joissa ylimpien tuomioistuimien tuomareiden eläkeikää eli niin kutsuttua pakollista eroamisikää on muutettu niin, että vanhimpia jäseniä on saatu aiemmin pois tuomioistuinta ja hallitus on täten nimittänyt itselle sopivampia nuorempia tuomareita.¹⁴⁰ Tämä nähdään hyvin hälyttävänä esimerkkinä siitä, miten tuomioistuinten riippumattomuuteen pystytään vaikuttamaan negatiivisesti.

4.2 Riippumattomien tuomioistuinten vastuu turvaamisessa

Tehokkaan ja kestävän oikeuslaitoksen keskeisiä tunnuspiirteitä ovat riippumattomuus, laatu ja tehokkuus. Tämän vuoksi oikeuslaitosten tehokkuus on ratkaisevan tärkeää EU:n lainsäädännön soveltamisen sekä täytäntöönpanon kannalta. Tuomioistuinten riippumattomuus on yleiseurooppalainen oikeusturvatae, joka on kirjattu ennen kaikkea jäsenvaltioiden valtiosääntöihin. Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat kriteerit ovat muodostuneet SEUT 267 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössä, mutta riippumattomuus ei rajoitu ainoastaan ennakkoratkaisumenettelyssä toimiviin tuomioistuimiin.

Kaikilla tuomioistuimilla ketkä soveltavat EU-oikeutta, on velvollisuus taata riippumattomuus. Valtiosäännön mukaan EU:n toiminta rakentuu annetun toimivallan periaatteelle, jonka mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivaltaa, jota ei ole perussopimuksissa annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Suhteellisuusperiaatetta noudattaen, unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁴¹

¹⁴⁰ Kerkelä, 2021.

¹⁴¹ Ks. lisää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot.

Tuomioistuintoiminnassa vallitsee kuitenkin perustuslaillinen jännite, sillä miten sovitaan yhteen tuomioistuinten riippumattomuus ja toisaalta taas oikeusvaltiossa välttämättömän vallankäytön kontrolli. Kun riippumaton tuomioistuin käyttää tuomiovaltaansa siihen sisältyy automaattisesti tärkein kontrollin muoto, muutoksenhakujärjestelmä.¹⁴²

Tapauksessa *Costa v. ENEL* yhteisöjen tuomioistuin vahvisti yhteisön oikeuden ensisijaisuuden ristiriitaisiin kansallisiin säännöksiin nähden ja vahvisti siten sen sitovan luonteen, joka on oikeusvaltioperiaatteen ja – ainakin joidenkin oikeusteorian oppilaitosten mukaan – itse oikeusvaltioperiaatteen perusvaatimus.¹⁴³

4.3 EU:n oikeusalan tulostaulu tehostamassa oikeuslaitosten toimintaa

Oikeusvaltion tutkimus ja seuranta on hyvin tarpeellista. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamista seurataan erilaisten indikaattoreiden ja tutkimusten avulla.¹⁴⁴ Komissio on vuodesta 2013 asti julkaissut vuosittain myös niin kutsutun oikeusalan tulostaulun, jonka avulla seurataan sitä kuinka kansalliset oikeuslaitokset noudattavat veloitteitaan ja samalla tulostaulun avulla tuetaan EU:ta ja jäsenvaltioita kansallisten oikeuslaitosten toiminnan tehostamisessa.

Tulostaulun tarkoituksena on tuottaa jäsenvaltioille parempi toimintaympäristö, jossa on paremmat mahdollisuudet investoinneille, yrityksille sekä jäsenvaltioiden kansalaisille. Tulostaulu nähdään vertailukelpoisena, objektiivisena ja luotettavana välineenä kerätä tietoja kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuudesta, riippumattomuudesta sekä laadusta. Sen tarkoitus on olla vertaileva väline ja luoda indikaattoreiden avulla yleiskatsaus kaikkien oikeuslaitosten toiminnasta, jotka ovat tärkeitä ja merkityksellisiä kaikille jäsenvaltioille.¹⁴⁵

¹⁴² Jonkka, 2020, s.25–26.

¹⁴³ Magen & Pech, 2018, S. 239.

¹⁴⁴ Hallberg, 2019, s.201.

¹⁴⁵ COM (2021) 389 final, s.3.

Tulostaulun tarkoituksena ei ole kuitenkaan esittää kansallisia oikeusjärjestelmiä parem-
muusjärjestyksessä vaan tuottaa subjektiivista tietoa jokaisen kansallisen oikeusjärjes-
telmän tilasta ja sitä kautta kehittää niiden toimintaa.¹⁴⁶ Sitä on entisestään kehitetty ja
vuodesta 2021 alkaen tulostauluun sisällytettiin yhä useampia indikaattoreita mittaa-
maan oikeusvaltion edistystä sekä mahdollisia haasteita.¹⁴⁷ Tulostaulun tuloksia on tar-
koitus myös hyödyntää oikeusvaltioperiaatetta koskevasta ehdollisuudesta annetun ase-
tuksen soveltamisen yhteydessä¹⁴⁸.

Niin kuin edellä on esitetty, että hyvin toimivan oikeuslaitoksen tärkeimpiä osatekijöitä
on tehokkuus, laatu ja riippumattomuus¹⁴⁹. Euroopan Unionin tasolla oikeuslaitosten
riippumattomuutta seurataan oikeudenkäytön tehostamista tarkastelevassa Euroopan
neuvoston komiteassa¹⁵⁰. Euroopan komissiolla on suuri vastuu siitä, että EU:n perusso-
pimuksia ja niiden nojalla hyväksytyt toimet noudatetaan. Komissiolla on myös suuri
vastuu siinä, että oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan sille määritellyissä rajoissa. Euroo-
pan oikeusvaltiokehityksen parissa on laadittu toimenpiteitä, joilla pyritään vahvista-
maan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vähentämään lainsäädäntö- ja toimeenpa-
novallan vaikutusta oikeuslaitoksessa.

Riippumattomien oikeuslaitosten vastuu oikeusvaltioperiaatteiden turvaamisessa on eri-
lainen eri jäsenvaltioiden välillä. Riippumattomuuteen liittyy erilaisia huolenaiheita,
jotka vaihtelevat eri jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi Puolan ja Unkarin kohdalla on ol-
lut paljon uudistuksia, joilla on nimenomaisesti pyritty heikentämään oikeuslaitoksen
riippumattomuutta koskevia takeita samalla kun toimeenpano- ja lainsäädäntövallan vai-
kutukset oikeuslaitoksen toimintaan on lisääntynyt.¹⁵¹ Mikäli EU:n jäsenvaltioiden

¹⁴⁶ COM (2022) 234, s. 2–3.

¹⁴⁷ COM (2022) 234, s. 5.

¹⁴⁸ Euroopan komissio, 2022d.

¹⁴⁹ COM (2022) 234 final, s.1.

¹⁵⁰ Oikeusministeriö, 2022.

¹⁵¹ Valtioneuvosto, 2021, s.3.

keskinäinen luottamus heikentyy yhdessä tai useammassa valtiossa niin keskinäinen luottamus murenee ja pahimmillaan vaikuttaa myös EU-tasoisien sääntelyn vaikuttavuuteen.¹⁵²

4.4 Lainsäädännön keinot oikeusvaltion edistämiseksi EU:ssa

Komissio on vuonna 2019 kirjoittamassaan tiedonannossa ehdottanut mahdollisia toimitasuuntia, jotta oikeusvaltioperiaatteen noudattamista voidaan edistää unionissa. Komissio on katsonut, että nämä toimitasuunnat ovat jakautuneet kolmeen eri pilariin. Ensimmäinen näistä kolmesta pilarista on oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, jonka tarkoituksena on yhteistyön syventäminen jäsenvaltioiden välillä.¹⁵³ Onnistuneella yhteistyöllä tarkoitetaan sitä, että rakennetaan tietoisuutta ja yhteistä oikeusvaltiokulttuuria.

Toiseksi komissio on nostanut oikeusvaltioon liittyvien ongelmien ennaltaehkäisyä, jolla tarkoitetaan sitä, että unionilla on käytössä sellaisia välineitä, joilla on mahdollisuus puuttua vallitseviin uhkiin jo varhaisessa vaiheessa ja näin ollen välttää tilanteiden kärjistymiseltä. Kolmanneksi on oltava keinoja kehittää yhteinen vastaus ongelmaan, kun riittävän merkittävä tilanne on havaittu.¹⁵⁴

Kansainvälisen oikeuden merkittävimpiä toimijoita ovat valtiot ja kansainväliset järjestöt. Kansainvälinen oikeus on hierarkkisesti korkeammalla tasolla oleva oikeusjärjestelmä verrattuna kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallinen oikeus ei voi olla ristiriidassa kansainvälisten oikeusnormien kanssa, joihin valtiot ovat sitoutuneet.¹⁵⁵ Kansainvälisen oikeuden tehtävänä on säännellä ensisijaisesti valtioiden välisiä suhteita sekä kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Sen tehtävänä on luoda perusta vakaalle kansainväliselle

¹⁵² Raitio, Rosas & Pohjankoski, 2022, s.66.

¹⁵³ COM (2019) 163 final, s.10–11.

¹⁵⁴ COM (2019) 163 final, s.10–11.

¹⁵⁵ Eduskunta, kansainvälinen oikeus.

järjestykselle sekä ylläpitää rauhaa ja turvallisuutta. Merkittävimpiä kansainvälisen oikeuden kehittäjiä ja edistäjiä ovat erityisesti Yhdistyneet kansakunnat (YK) ja Euroopan neuvosto.¹⁵⁶

Euroopan neuvoston pääasiallisena tehtävänä on vahvistaa ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta jäsenvaltioissa, mutta myös Euroopan ulkopuolella. Euroopan neuvoston tunnetuin mekanismi oikeuksien suojelemiseksi on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Se perustettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksella, jonka kaikki neuvoston jäsenvaltiot ovat myös ratifioineet.¹⁵⁷ EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen tehtiin mahdolliseksi Lissabonin sopimuksen avulla.¹⁵⁸ Euroopan neuvosto on ollut ratkaisevassa roolissa kehittäessään oikeusvaltioperiaatteen kannalta merkityksellisiä määritelmiä ja standardeja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset ovat vaikuttaneet merkittävästi oikeusvaltion määrittelyyn, edistämiseen ja vahvistamiseen ja tämän lisäksi niissä on korostettu oikeusvaltion ja demokraattisen yhteiskunnan läheistä suhdetta.¹⁵⁹

4.5 Tuomioistuimen riippumattomuuden loukkaukset oikeuskäytännössä

Puolan oikeudellinen riippumattomuus on nähty vakavana huolenaiheena kuten useat Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat osoittaneet. Erityisesti Puolan kohdalla on nostettu esiin puolalaistuomareihin sovellettavan kurinpitäjärjestelmän toimintaa, jota ei ole vielä implementoitu käytäntöön. EU:n tuomioistuimen välitoimia koskevaa määräystä ei ole vieläkään pantu täytäntöön, mikä annettiin heinäkuussa 2021 oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelemiseksi. Näiden lisäksi komissio käynnisti Puolaa vastaan rikkomismenettelyn sen jälkeen, kun

¹⁵⁶ Ulkoministeriö, kansainvälinen oikeus.

¹⁵⁷ Euroopan neuvosto: Euroopan neuvosto pääpiirteittäin: Ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen puolustaja s.2.

¹⁵⁸ Euroopan parlamentti, 2022a, s.3.

¹⁵⁹ COM (2019)163 final, s.7.

Puolan perustuslakituomioistuin oli antanut tuomion. Tuomiossa komissio kyseenalaisti erityisesti EU-oikeuden etusijaperiaatetta. Tämä kehityssuunta luonnollisesti heikentää Puolan osalta riittävää oikeussuojaa sekä oikeudellista riippumattomuutta ja se vaikuttaa myös investointiympäristön ja talouskasvun heikkenemiseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.¹⁶⁰

4.5.1 C-619/18 komissio v. Puola

Komissio ja Puola on käsitellyt asiaa C-619/18 komissio v. Puola EU-tuomioistuimessa, sillä komissio katsoi, että Puolan tasavalta ei ole noudattanut SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan ja jättänyt noudattamatta SEUT 258 artiklaan perustuvia jäsenyysselvoitteita. Kanteessa oli kyse siitä, että Puola oli laskenut sen ylimmän tuomioistuimen eläkeikää ja samalla soveltanut kyseistä toimenpidettä jo virassa oleviin tuomareihin, jotka oli nimitetty saman tuomioistuimen palvelukseen ennen 3.4.2018, kun lain oli määrä astua voimaan. Tämän lisäksi Puola oli antanut kuitenkin tasavallan presidentille harkintavaltaa jatkaa ylimmän tuomioistuimen tuomareiden lainkäyttötehtävää hiljattain vahvistetun eläkeiän saavuttamisen jälkeen.¹⁶¹

Näin ollen voidaan katsoa, että Puola on käytännössä asettanut oman perustuslakinsa EU-lakien edelle, joka tarkoittaa, että tällä tavoin Puola rikkoo EU-oikeuden etusijaperiaatetta. Euroopan parlamentti on hyväksynyt päätöslauselman, jossa se on katsonut, ettei Puolan perustuslakituomioistuin ole ”laillisesti pätevä eikä riippumaton, eikä sen vuoksi ole päätösvaltainen tulkitsemaan maan perustuslakia”. Jäsenvaltioilla on vastuu toteuttaa lainsäädäntöään niin, että se ei vaaranna unionin tavoitteiden toteutumisesta.¹⁶²

¹⁶⁰ Euroopan komissio 2022b, s.9–10.

¹⁶¹ C-619/18 komissio v. Puola, kohta 1.

¹⁶² Ks. erit. SEU 4 artiklan 3 kohta ja SEUT 291 artiklan 1 kohta.

EU-oikeudessa tuomioistuinten riippumattomuuteen viitataan SEU 19 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa. SEU 19 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainitaan jäsenvaltioiden säätävän tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan taakamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jossa määritellään, että ”jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”¹⁶³

Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa määritellään myös kohtuullisuusvaatimus, jonka mukaan jokaisella, jota perusoikeuskirja sitoo, niin on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on laillisesti perustettu.¹⁶⁴ Jokaiselle henkilölle on tarjottava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja myös edustaa itseään.

Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudennessa artiklassa on määriteltä se, että jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. EU-tuomioistuin on selittänyt, että laillisuusvaatimuksella käyttöönotetun oikeusjärjestelmän tarkoitus on ottaa huomioon oikeusvaltioperiaate ja pyrkiä suojelemaan oikeuslaitosta laittomalta ulkoiselta vaikutukselta, toimeenpanovallan käyttäjiltä sekä lainsäätäjältä.¹⁶⁵

¹⁶³ Euroopan Unionin perusoikeuskirja, C-303/17, (2007).

¹⁶⁴ Ihmisoikeussopimuksen kuudennen artiklan ensimmäisessä kohdassa on määriteltä, mikäli julkisuus loukkaa oikeudenmukaisuutta, voidaan lehdistöltä ja yleisöltä kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisten yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

¹⁶⁵ Ks.lisää COM(2014) 158 final, s.4.

Oikeusjärjestelmän tulisi pystyä myös suojelemaan oikeuslaitosta, jopa oikeuslaitoksen sisäpuolelta. Tässä yhteydessä tuomareiden nimittämisprosessin sanotaan olevan välttämättä tuomioistuimen perustamisen -käsitteen perimmäinen osa, ja päinvastoin tulokinta voitaisiin nähdä ristiriitaiseksi asiaa koskevan vaatimuksen tarkoituksen kanssa.¹⁶⁶

Puolan on katsottu rikkovan tuomareiden riippumattomuuden sekä erityisesti tuomareiden erottamattomuuden periaatetta.¹⁶⁷ Unionin tuomioistuin on todennut, että tavoitteet, joita lain muutoksella on tavoiteltu eivät ole luonteeltaan oikeasuhtaisia muutoksen tavoitteeseen nähden. Näin ollen tuomioistuin on todennut, että sellaisessa toimenpiteessä, jolla alennetaan ylimmän tuomioistuinten tuomareiden eläkeikää, ei ole perusteltu oikeutetusti, ja sillä loukataan merkittävästi tuomareiden erottamattomuuden periaatetta, joka taas liittyy erottamattomalla tavalla tuomioistuinten riippumattomuuteen.¹⁶⁸

4.5.2 C-791/19 komissio v. Puola

EU-tuomioistuin on käsitellyt asiassa C-791/19 R Euroopan komissio vs. Puola jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämisestä, mikä perustuu SEUT 258 artiklaan. Kanne on nostettu 25.10.2019. Vuonna 2017 Puolassa säädettiin *Sąd Najwyższy* eli Puolassa ylin tuomioistuin ja yleisten tuomioistuinten tuomareita koskevasta uudesta kurinpitojärjestelmästä. Lainsäädäntöuudistuksen nojalla Puolaan perustettiin myös uusi jaosto *Izba Dyscyplinarna*, jonka oli tarkoitus toimia kurinpitojaostona. Kurinpitojaoston toimivaltaan oli tarkoitus kuulua ylimmän tuomioistuimen tuomareita koskevat kurinpitoasiat sekä muutoksenhakumenettelyt koskien yleistä tuomioistuinta koskevissa kurinpitoasioissa. Komissio kuitenkin nosti tästä kanteen Puolaa vastaan, sillä komissio katsoi, että Puola ei noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteita tuomioistuimen

¹⁶⁶ EIT tapaus Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, 2020, s.117-118.

¹⁶⁷ C-619/18, kohta 60.

¹⁶⁸ C-619/18 komissio v. Puola, kohdat 63,66, 76,78 & 96.

riippumattomuudesta tai puolueettomuudesta, sillä Puola oli säättänyt tuomareita koskevasta kurinpitojärjestelmästä, joka ei ollut unionin oikeuden mukainen.¹⁶⁹

Täten Euroopan komissio katsoi kanteessa, että Puolan tasavalta ei noudata SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei taannut valvovien tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta. EU-tuomioistuin on ratkaistessaan katsonut, että *Izba Dyscyplinarna* ei voida pitää unionin eikä Puolan oikeuden mukaan puolueettomana ja riippumattomana tuomioistuimena sen perustamiseen liittyvien olosuhteiden vuoksi, sen toimivallan laajuuden ei sen kokoonpanon, eikä kansallisen tuomarineuvoston (KRS) osallisuuden vuoksi. *Izba Dyscyplinarna* kuuluu vain ja ainoastaan KRS:n valitsemissa tuomareita, jolloin voidaan todeta, että riippumattomuus ja puolueettomuus ei toteudu laisinkaan.¹⁷⁰

Unionin tuomioistuin on korostanut, että vaikka lainkäytön järjestäminen on jokaisen jäsenvaltion vastuulla ja kuuluu jokaisen jäsenvaltion toimivaltaa, jokaisen jäsenvaltion on silti huolehdittava, että unionin velvoitteet toteutuvat toimivaltaa käytettäessä. Erityisesti jäsenvaltioiden tulee varmistua siitä, että kurinpitojärjestelmä, jota sovelletaan niiden oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla kuuluvien kansallisten tuomioistuinten tuomareihin. Tämän kurinpitojärjestelmän tulee olla riippumattomuusperiaatteiden mukainen ja jäsenvaltioiden tulee huolehtia siitä, että tuomioistuinten tuomareita vastaan aloitetuissa kurinpitomenettelyissä annetut ratkaisut ovat sellaisten toimielinten määräysvallassa, jotka itse täyttävät tehokkaan oikeussuojan takeet, kuten esimerkiksi edellä mainitun riippumattomuuden.¹⁷¹

¹⁶⁹ SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja SEUT 267 artiklan toinen ja kolmas kohta.

¹⁷⁰ Fredman, 2020.

¹⁷¹ Fredman, 2020.

Välitoimista päättävä tuomari voi määrätä väliaikaisten toimenpiteiden edellytyksistä vain, jos *fumus boni juris*-edellytykset täyttyvät. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan *fumus boni juris* – edellytys täyttyy, kun välitoimihakemuksessa on ilmoitettu seikat, joiden vuoksi asia on kiireellinen, sekä ne tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, joiden vuoksi vaadittujen välitoimien myöntäminen on ilmeisen perusteltua. Näiden kaikkien edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, sillä välitoimia ei voida myöntää, mikäli jokin näistä edellytyksistä puuttuu. Välitoimista päättävä tuomari voi sillä tavoin myöntää täytäntöönpanon lykkäämisen tai muita välitoimia, jos on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti perusteltua määrätä niistä.¹⁷²

Oikeusvaltion toiminta on suojattava sille omaisen toimivallanjaon periaatteen mukaisesti ja samalla on taattava tuomioistuinten riippumattomuus suhteessa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan. Tuomarit tulee suojata ulkoisilta toimenpiteiltä ja painostuksilta, jotka voisivat vaarantaa heidän riippumattomuutensa. Unionin tuomioistuin on muistuttanut, että tapauksessa Puolan ylimmän tuomioistuimen riippumattomuutta ei voida taata ja näin ollen se voi horjuttaa unionin oikeusjärjestystä ja sitä kautta unionin yksityisten oikeuksia sekä SEU 2 artiklassa vahvistettuja arvoja, jotka toimivat unionin perustana oikeusvaltiota koskevalle arvolle.

Näin ollen on katsottu, että riidanalaisten säännösten soveltaminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa Euroopan unionin oikeusjärjestykselle, joka on etusijassa kansalliseen oikeusjärjestykseen nähden.¹⁷³ EUT on muovannut monia oikeusperiaatteita oikeuskäytännöllään. Yksi niistä on EU-oikeuden suhde kansalliseen lainsäädäntöön. EUT on määritellyt EU-oikeuden etusijan ensimmäistä kertaa tapauksessa 6/64 *Costa v. ENEL*.¹⁷⁴ Ennakkoratkaisussa tehdyn ratkaisun mukaan yhtäkään kansallista säännöstä ei

¹⁷² Ks. Asia T-350/00 R *Free Trade Foods v. Komissio*, 2001, kohta 32. ja asia C-21/14 P-R *Komissio v. Rusal Armenal*, 2014, kohta 20–22.

¹⁷³ C-132/20 BN ym. v. *Getin Noble Bank S.A.*, kohdat 92–93. Vastaavasti C-619/18 kohdat 68, 70, 71.

¹⁷⁴ EUT kehitti eurooppaoikeuden etusijaperiaatteen tunnustamisen vuonna 1964 annetussa tuomiossa. Ks. Lisää *Costa v. ENEL* (6/64).

voida asettaa tuomioistuimessa etusijalle EU:n perustamissopimukseen perustuvaan oikeuteen nähden.¹⁷⁵

4.5.3 C-132/20 BN ym. v. Getin Noble Bank S.A.

Puolassa kansallinen tuomarineuvosto *Krajowa Rada Sądowictwan* valvoo tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. SEU 19 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa, perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja direktiivin 93/13 7 artiklan 1 ja 2 kohtaa, nämä lainkohdat eivät ole esteenä laillisesti perustetulle riippumattomalle ja puolueettomalle tuomioistuimelle. Laillinen tuomioistuin on sellainen, johon kuuluu tuomari, jonka ensimmäinen nimittäminen tuomarinvirkaan tai hänen myöhempi nimittämisensä ylempään tuomioistuimeen on tapahtunut sen johdosta, että hänet on valinnut ehdokkaaksi elin, joka on muodostettu kyseisen jäsenvaltion perustuslakituomioistuimen myöhemmin perustuslainvastaisiksi toteamien säännösten perusteella.

Toinen vaihtoehto nimittämiselle on sen johdosta, että hänet on valinnut ehdokkaaksi tuomarinvirkaan lainmukaisesti muodostettu elin, joka ei ollut avoin, eikä julkinen. Menettelyn tulee olla myös sellainen, johon ei voitu hakea muutosta tuomioistuimessa. On katsottu, että tällaiset lainvastaisuudet eivät ole luonteeltaan ja vakavuudeltaan sellaisia, että ne saavat aikaan todellisen vaaran siitä, että muut valtion vallankäyttäjät, erityisesti toimeenpanovalta, voisivat käyttää epäasianmukaista harkintavaltaa. Epäasianmukainen harkintavalta ei saa vaarantaa nimittämisprosessin tuloksen eheyttä ja siten herättää yksityisissä vakavia ja perusteltuja epäilyjä kyseessä olevan tuomarin riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.¹⁷⁶

¹⁷⁵ 6/64 Costa v. ENEL, tuomio 15.7.1964.

¹⁷⁶ Ks. C-132/20 Getin Noble Bank S.A. vs. komissio, kohta 132.

4.5.4 C-824/18 A.B. ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa

Tapauksessa C-824/18 A.B ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa, jossa *Naczelny Sąd Administracyjny* (Puolan ylin hallintotuomioistuin) esitti ennakkoratkaisupyynnön koskien SEUT 267 artiklaa. Nimittämismenettelyihin kohdistuvien oikeussuojakeinojen käyttämiseen tuomioistuimissa liittyvä problematiikka on jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva ala, joka jää unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Niinpä kyseinen ala ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita. Näin voi olla muun muassa silloin, kun on kyse kansallisista säännöksistä, jotka koskevat tuomareiden nimittämistä koskevien päätösten aineellisia edellytyksiä ja menettelysääntöjä, ja mahdollisesti säännöksistä, jotka koskevat tällaisten nimittämismenettelyjen yhteydessä sovellettavaa tuomioistuinvalvontaa.¹⁷⁷

Euroopan Unionin tuomioistuin on havainnut, että Puolan viranomaiset ovat tehneet sellaisia aloitteita, jolla yritetään jarruttaa tuomioistuinten riippumattomuutta Puolassa.¹⁷⁸ Puolan osalta komission huomion kohteena ovat olleet Puolan ongelmat perustuslain noudattamisen valvonnassa, sillä erinäisissä ratkaisuissa on katsottu, että Puolan toteuttama perustuslain valvonta ei ole riippumatonta tai legitiimiä. Vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa on edelleen nostettu esiin Puolan ja Unkarin ongelmat oikeuslaitoksen riippumattomuuden suhteen, jotka johtuvat rakenteellisista ongelmista. Nämä maat eivät ole tarttuneet komission nostamiin huolenaiheisiin, jotka on nostettu esiin mm. unionisopimuksen artikla 7 mukaisen menettelyn yhteydessä.¹⁷⁹ Jotta oikeussuojakeinot ovat tarpeeksi tehokkaita, on kiinnitettävä huomiota tuomioistuimen riippumattomuuteen niin kuin perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa mainitaan. Se on

¹⁷⁷ C-824/18, kohdat 67–69.

¹⁷⁸ C-824/18, kohta 100.

¹⁷⁹ E-jatkokirje, komission tiedonanto: oikeusvaltiokertomus 2022, E 17/2019 vp. s.3.

yksi niistä vaatimuksista, jotka liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevien perusoikeuksien toteutumiseen.¹⁸⁰

Tällä hetkellä komissio painottaa oikeusvaltioperiaatteen keskeistä merkitystä myös globaalisti. Unionin ulkosuhteisiin liittyvä läheisesti EU:n sitoutuminen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, puolustamiseen ja toteuttamiseen, demokratiaan sekä oikeusvaltioperiaatteeseen. Komissiolla on vastuu tiivistää oikeusvaltiotyön osa-alueita tekemällä tiiviimpää yhteistyötä Euroopan neuvoston ja muiden kansainvälisten elinten kanssa.¹⁸¹ EU-tuomioistuin on asettanut komission kanteen takia vuoden 2018 lopulla toimenpidekiellon Puolassa säädetyille korkeinta oikeutta koskevalle laille, joka olisi pakottanut suuren osan tuomareista ennenaikaiselle eläkkeelle¹⁸².

Unkarin kohdalla oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevat huolet keskittyvät oikeuslaitoksen ja kansallisen tuomarineuvoston presidentin toimivaltuuksien tasapainoon, korkeimman oikeuden toimintaan, perustuslakituomioistuimen rooliin ja asioiden jakojärjestelmän avoimuuteen.¹⁸³ Unkarin oikeusjärjestelmän nähdään toimivan tehokkaasti, mutta sen itsenäisyydestä ollaan erittäin huolissaan¹⁸⁴. Unkari on nähty vaaliautokratiiaan perustuvana sekajärjestelmänä, jolla tarkoitetaan järjestelmää, jossa vaaleja järjestetään, mutta demokratian normeja ja standardeja ei kuitenkaan kunnioiteta.

Europarlamentaarikot ovat korostaneet, että 7 artiklan täytäntöönpano ei edellytä kaikkien jäsenmaiden yksimielisyyttä, ennen kuin voidaan todeta selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. Parlamentti on todennut, että jos neuvosto edelleen viivyttelisi tämän sopimuksen mukaista toimintaa se, itse syyllistyy oikeusvaltioperiaatteen loukkaukseen. Euroopan parlamentissa ollaan edelleen huolissaan Unkarin monista politiikan osa-alueista ja niiden toimivuudesta. Tärkeimmiksi on

¹⁸⁰ Ks. C-619/18, kohta 106 & C-824/18, kohta 116.

¹⁸¹ E-jatkokirje, komission tiedonanto: oikeusvaltiokertomus 2022, E 17/2019 vp. s.6.

¹⁸² Hallberg, 2019, s. 95–96.

¹⁸³ Euroopan komissio, 2022a, s. 14.

¹⁸⁴ Euroopan komissio, 2022a, s. 47.

nostettu perustuslaillisen ja vaalijärjestelmän toimivuus, oikeuslaitoksen itsenäisyys, korruptio ja eturistiriidat sekä ilmaisunvapaus.¹⁸⁵

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti* 26374/18 todennut, että oikeuslaitoksen on oltava täysin riippumaton täyttääkseen tehtävänsä suhteessa muihin toimivaltuuksiin, joita on myönnetty valtiolle sekä yhteiskunnalle, että riita-asioiden osapuolille. Tuomarin riippumattomuutta ei nähdä etuoikeutena, joka on myönnetty tuomareiden oman edun vuoksi, vaan etuoikeus nähdään oikeusvaltion ja kaikkien niiden edun vuoksi, jotka odottavat oikeutta.

Oikeudellinen riippumattomuus on keino, jolla varmistetaan tuomareiden puolueettomuus. Tämä nähdään siis ennakoedellytyksenä sille, että kaikilla kansalaisilla sekä muilla valtion toimivaltuuksilla on tasa-arvo tuomioistuimissa. Oikeudellinen riippumattomuus on olennainen osa tuomioistuimen riippumattomuuden velvollisuutta päättää asioista puolueettomasti. Nähdään, että ainoastaan riippumaton oikeuslaitos voi panna tehokkaasti täytäntöön kaikkien yhteiskunnan jäsenten, erityisesti heikommassa asemassa olevien tai epäsuosiossa olevien ryhmien oikeudet. Riippumattomuus siis nähdään perusedellytyksenä, jonka avulla oikeuslaitos voi turvata demokratian ja ihmisoikeuksien toteutumisen.¹⁸⁶

Tämän lisäksi EIT on lopuksi korostanut valtion asemaa takaamassa oikeuslaitoksen itsenäistä toimintaa sekä institutionaaliselta kannaltaan, toisin sanoen oikeuslaitoksen osalta järjestelmänä. EIT on myös korostanut valtion asemaa yksityisen kannalta, jolloin tarkastellaan valtion asemaa suhteessa yksittäiseen tuomariin. Tuomioistuin on kuitenkin huomauttanut, että objektiivinen ulottuvuus liittyy oikeusvaltion keskeisiin näkököhtiin kuten vallanjaon periaatteeseen, sekä oikeuslaitoksen tärkeään rooliin

¹⁸⁵ Savolainen, 2022.

¹⁸⁶ EIT tapaus *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti*, 2020, s.49.

demokratiassa. Näin ollen tämä objektiivinen ulottuvuus ylittää tuomarin vallan ja vaikuttaa kollektiivisesti koko yhteiskuntaan.¹⁸⁷

¹⁸⁷ EIT tapaus *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti*, 2020, s. 62.

5 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tarkastella oikeusvaltioperiaatetta ja siihen läheisesti liittyviä periaatteita, erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimukseni ydintehtävänä oli systematisoida ja selvittää, millaisten mekanismien avulla suojellaan oikeusvaltioperiaatetta ja millaisin keinoin sitä kehitetään Euroopan Unionin sisällä. EU:n toimivalta on sidottu perussopimukseen. Valtiosäännössä on määritelty, että EU toimii annetun toimivallan periaatteiden mukaisesti. Tuomioistuimen riippumattomuudella on läheinen yhteys oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, jonka vuoksi se otettiin myös mukaan tutkimukseen.

Tutkimus osoittaa, että Euroopan Unionin tuomioistuin on merkittävässä roolissa EU-lainsäädännön tulkinnan lainmukaisuuden valvomisessa. Tuomioistuimen tehtävänä on selvittää jäsenvaltioiden välisiä erimielisyyksiä ja samalla tuomioistuin ohjaa koko Euroopan laajuista oikeuskäytäntöä. SEU 2 artiklasta käy ilmi ne arvot, jotka ovat unionin perusta. Oikeusvaltio rakentuu perustuslaillisen demokratian, vallanjako-opin, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ympärille. SEU 2 artiklan lisäksi oikeusvaltio on määritelty myös muissa määräyksissä ja säännöksissä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että yksi unionin arvoista on se, että oikeusvaltio on EU:n oikeudellisen pohjan perusta ja jokaista jäsenvaltiota sitova juridinen velvoite. Oikeusvaltioon kriteerit on täsmennetty tutkimuksessa, jotta voidaan paneutua tutkimusongelmaan. Vaikka unionin perussopimuksissa on edellytetty, että EU lisää ennaltaehkäisevää ja sanktiollista toimivaltaa, niin ne eivät yksissään riitä unionin oikeusvaltioon edistämistä. Siihen tarvitaan myös jäsenvaltioiden ja toimielinten välistä vilpitöntä yhteistyötä. Näkemysten mukaan aiemmin on katsottu, että unionilla ei ole riittäviä mekanismeja puuttua arvoihinsa kohdistuviin hyökkäyksiin tai käytettävissä olevia mekanismeja on käytetty vähän tai ei lainkaan, jolloin jäsenvaltioiden heikkous ei ole aina ollut ainoastaan mekanismien varassa.

On todettu, että nämä ongelmat ovat oikeudellisten järjestelyjen ulkopuolella eikä itsessään riippuvaisia mekanismin toiminnasta. Oikeusvaltioperiaatteen suojaamiselle nähdään siis olevan hyvin käytännöllisiä perusteita, jotka eivät ole yhteydessä sisällöllisen arvopohjan vaatimukseen vaan yhteistyön toimivuuteen. Oikeudelliset välineet ovat riittäviä, mutta se miten niitä käytetään voi aiheuttaa tilanteita, jolloin ei tiedetä miten kuuluisi toimia.

Päätutkimuskysymystä täsmennettiin erilaisten osakysymysten avulla ja tutkielmassa haettiin vastausta sille, millä muilla keinoin ja mahdollisilla mekanismeilla EU:n toimielimet suojelevat ja kehittävät oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Toisena osakysymyksenä tutkielmassa oli se, miten tuomioistuimen riippumattomuus vaikuttaa siihen, miten oikeusvaltioperiaate toteutuu kussakin jäsenmaassa ja millaisia rikkomuksia jäsenvaltiot ovat tehneet, jotta mekanismien käyttöön on turvauduttu. Tässä tutkielmassa käsiteltiin oikeusvaltiorikkomuksia ja oikeusvaltiokehitykseen vaikuttavia ongelmia erityisesti Puolan ja Unkarin osalta EU:n jäsenmaissa on ollut kriittisiä tekijöitä oikeusvaltiollisuuden toteutumiseen.

Tutkielmassa on käsitelty oikeusvaltiorikkomuksia, jolle ei ole yhtä selkeää määritelmää, vaan rikkomukset voivat ilmetä monella eri tavalla. Rikkomuksia on myös eri tasoisia ja jokaiselle eri tasolle on omat mekanismit puuttua niihin. EU:lla on erilaisia keinoja puuttua oikeusvaltiorikkomuksiin; näitä oikeudellisia keinoja on tällä hetkellä kolme käytössä. Niistä ensimmäinen on SEU 7 artiklaan kirjattu sanktiomenettely, jolla on myös poliittista luonnetta. Toisena on EU:n varojenkäyttöön liittyvä ehdollisuusasetus 2020/2092 sekä rikkomusmenettely, joka on kirjattu SEUT 258-260 artikloihin. SEUT 267 artiklalla on myös ollut oma vaikutuksensa nostaa oikeusvaltiokeskustelua, erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Jokaisella edellä mainitulla mekanismilla on oma funktionsa, jolla ne yrittävät viedä oikeusvaltiorikkomusten kehittymistä eteenpäin EU:n sisällä. Jokaisella mekanismilla on myös omat kehityskohdat, joita on mahdollista myös muokata käytännössä sopivimmiksi.

Asiassa C-619/18 Komissio v. Puola oli siis kyse siitä, että Puolassa annettiin määräys laista, jossa tuomareiden eläkeikää alennettiin ja tämä vaaransi tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimukset, jolloin se syyllistyi loukkaamaan SEU 19 artiklan mukaisia velvoitteita.

Tapauksessa C-156/21 on katsottu, että riidanalaisella ehdollisuusasetuksella on eri tarkoitus kuin SEU 7 artiklassa määrättyllä menettelyllä. Tällä tarkoitetaan sitä, että SEU 7 artiklan menettely koskee nimenomaisesti kaikkia SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, kun taas riidanalaisella ehdollisuusuoja-asetuksella käyttöön otetun menettelyn soveltamisala koskee vain yhtä näistä arvoista eli oikeusvaltiota. Tämän lisäksi on katsottu, että mikäli turvaudutaan SEU 7 mekanismiin, sen avulla voidaan tarkastella mitä tahansa SEU 2 arvoihin sisältyvää vakavaa ja jatkuvaa loukkausta kun taas riidanalaisessa ehdollisuusasetuksessa sallitaan sen 2 artiklan a alakohdassa mainittujen oikeusvaltion periaatteiden rikkomusten tutkinta vain siltä osin, kun on perusteltua katsoa, että loukkaukset vaikuttavat unionin jäsenvaltion talousarvion toteutumiseen tai unionin taloudellisiin etuihin.

Oikeusvaltioperiaate Euroopan Unionissa oli kantava tutkimuskohde läpi tutkielman. Tutkimuksessa nousi esille, että Puola ja Unkari eivät ole sitoutuneet oikeusvaltiollisuuden käsitteeseen ja näin ollen se on jäsenvaltiokohtaisesti määriteltävissä, joka hajauttaa tällöin Euroopan Unionin yhdenmukaisuutta. Oikeusvaltioperiaatteen määrittely itsessään on kohdannut paljon kritiikkiä, sillä sitä ei voida tarkkaan määritellä, jonka vuoksi jäsenvaltioiden sisällä tapahtuviin asioihin on vaikeampi puuttua. EU-tuomioistuimessa on kuitenkin todettu, että saatavissa olevien ratkaisujen perusteella jokaisen jäsenvaltion tulisi tunnustaa Euroopan unionin yhteiset perustavaa laatua olevat arvot, joihin oikeusvaltiokin lukeutuu.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että Puolan ongelmat ovat pitkälti keskittyneet juuri tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimukseen. Puolan riippumattomuus on ilmennyt tilanteissa, jossa Puola on perustanut SEU artiklan vastaisia kurinpitäjärjestelmiä, jolloin

riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia ei ole noudatettu. Tuomioistuimen riippumattomuus on yksi oikeusvaltioperiaatteen keskeisistä vaatimuksista, jonka vuoksi se on nostettu keskeiseksi tutkimuskohteeksi tässä tutkielmassa.

Unkarin kohdalla on ollut myös ongelmia tuomioistuimen riippumattomuuden toteutumisesta. Unkari ei omassa toiminnassaan kunnioita periaatetta, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen tulee sallia hallituksen tahdosta riippumaton toiminta. Puola ja Unkari yrittivät tiiviillä yhteistyöllä estää uuden mekanismin voimaantulon, sillä nämä jäsenvaltiot näkivät sen laittomana mekanismina. Tuomioistuin päätyi kuitenkin hylkäämään Puolan ja Unkarin kanteen ja tuomioistuin totesi mekanismin olevan täysin laillinen ja ehdollisuusuojajärjestelmä onkin unionin käytössä nykypäivänä.

Viranomaisten ja lainsäätäjien toiminnalla on ratkaiseva asema oikeusvaltiollisuuden toteutumisessa. Yhteenvetona voidaankin todeta, että oikeusvaltioperiaate on yksi merkittävimmistä EU-jäsenyyden ehdoista ja sen on toteuduttava jokaisessa jäseneksi pyrkivässä valtiossa sekä liittymisen jälkeen. EU:lla on käytössään soft-law normeja, jotka eivät sido oikeudellisesti, mutta näiden avulla oikeusvaltioperiaatetta pystytään edistämään ja kehittämään oikeaan suuntaan. Erinäisten mekanismien lisäksi tarvitaan jäsenvaltioiden välistä tiivistä yhteistyötä.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A., & Uusitupa, T. (2002). *Oikeusvaltio*. Lakimiesliiton kustannus.

Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Ahtokivi, I. (2022). Petri Sarvamaa: Viktor Orbánille jää lopulta luu käteen: EU-maat ovat päättäneet jäädyttää Unkarilta yli 12 miljardia euroa tukea. Noudettu 20.1.2023 osoitteesta <https://www.verkkouutiset.fi/a/petri-sarvamaa-viktor-orbanille-jaa-lopulta-luu-kateen/#a403f461>

Council of Europe, Venice Commission. For democracy through the law. Noudettu 24.4.2022 osoitteesta https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation

Euroopan komissio. (2022a). Country Report Hungary. Noudettu 17.11.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-country-report-hungary_en_0.pdf

Euroopan komissio. (2022b). Country Report Poland. Noudettu 17.11.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/info/system/files/2022-european-semester-country-report-poland_en.pdf

Euroopan komissio. (2022c). Laying the Foundations for Hungary`s recovery conditioned on rule of law reforms. Hungary`s recovery and resilience plan. doi:10.2775/263846

European Commission. (2022d). The 2022 EU Justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions doi:10.2838/819957

Euroopan parlamentti. (2022a). Faktatietoa Euroopan unionista - Lissabonin sopimus. Noudettu 25.6.2022 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_1.1.5.pdf

- Euroopan parlamentti. (2022b). Faktatietoa Euroopan unionista - Unionin laajentuminen. Noudettu 21.11.2022 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_5.5.1.pdf
- Euroopan parlamentti. (2022c). Faktatietoa Euroopan unionista - SEU:n 2 artiklan mukaisten arvojen suojelu EU:ssa. Noudettu 22.1.2023 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_4.1.2.pdf
- Euroopan neuvosto. Euroopan neuvosto pääpiirteittäin – ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen puolustaja.
- Fredman, M. 2020, EUT: Puolan on keskeytettävä ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaostoa koskevien säännösten soveltaminen. Noudettu 15.1.2023 osoitteesta <https://asianajajaliitto.fi/2020/04/eut-puolan-on-keskeytettava-ylimman-tuomioistuimen-kurinpitojaostoa-koskevien-saannosten-soveltaminen/>
- Hallberg, P. (2004). The rule of law. Edita
- Hallberg, P. (2005). Prospects of the rule of law. Edita Publishing.
- Hallberg, P. (2016). Rule of law: Prospects in Central Asia rural areas and human problems (2nd edition.). Edita.
- Hallberg, P. (2019). Oikeusvaltio maailman tuulissa. Docendo.
- Helsingin yliopisto. (2021). Ulkoministeriö ja Helsingin yliopisto yhteistyöhön oikeusvaltiotyön vahvistamiseksi kehittyvissä maissa. Noudettu 10.1.2023 osoitteesta <https://www.helsinki.fi/fi/uutiset/ilmasto-ja-luonnon-monimuotoisuus/ulkoministerio-ja-helsingin-yliopisto-yhteistyohon-oikeusvaltiotyon-vahvistamiseksi-kehittyvissa-maissa>
- Hillion, C. (2016). Overseeing the Rule of Law in the European Union – Legal Mandate and Means. Swedish institute for European Policy Studies. 1-16. Noudettu 1.12.2022 osoitteesta https://www.sieps.se/en/publications/2016/overseeing-the-rule-of-law-in-the-european-union-legal-mandate-and-means-20161epa/Sieps_2016_1_epa?
- Husa, J. (1998). Johdatus oikeusvertailuun. Lakimiesliiton kustannus.
- Husa, J. & Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum Media.

- Husa, J. & Pohjalainen, T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. Talentum.
- Husa, J. (2013). Oikeusvertailu. Lakimiesliiton kustannus.
- Jonkka, J. (2020). Oikeusvaltion puolesta: emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja / Jaakko Jonkka. Helsinki: Edita.
- Jyränki, A. (1989). Lakien laki. Helsinki.
- Jyränki, A. (1994). Valta ja vapaus – Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus.
- Jyränki, A. (2003). Valta ja vapaus – Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum.
- Kerkelä, L. (2021). Suomen tuomioistuinten riippumattomuus ei välttämättä kestäisi epädemokraattisesti toimivaa hallitusta – KHO:n presidentin mielestä asiasta on käynnistettävä pikaisesti selvitys. Helsingin Sanomat. 6.4.2021.
- Leppävirta, L. (2016). Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7–8/2016 s. 1100–1121.
- Letto-Vanamo, P. (2020). Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Lerch, M. (2022). Euroopan parlamentti. Faktatietoja Euroopan Unionista. Noudettu osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_5.4.1.pdf.
- Magen, A., & Pech, L. (2018). "The rule of law and the European Union". In Handbook on the Rule of Law. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786432445.00022>.
- Nieminen, L. (2004). Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistyyvä Eurooppa. Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Oikeusministeriö, 2022. Oikeusvaltio Suomi. Noudettavissa 21.6.2022 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/oikeusvaltio-suomi>
- Pech, L., (2013). Promoting the rule of law abroad: on the EU's limited contribution to the shaping of an international understanding of the rule of law, Teoksessa: Dimitry Kochenov, & Fabian Amtenbrink. The European Union's Shaping of the International Legal Order. Cambridge University Press. s.108-129.

- Pech, L. & Scheppele, K. (2017). Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19, 3–47.
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölonen, P. & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6. painos). Helsinki: Alma Talent. Noudettu 21.11.2022 osoitteesta
- Pohjankoski, P. (2018). Artikkeleita Eurooppa oikeudesta- EU-oikeuden rikkomisen valvonta ja jäsenvaltioihin kohdistuvat taloudelliset sanktiot. *Defensor Legis* N:o 4/2018. Noudettu 21.12.2022 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/327140/19077.pdf?sequence=1>
- Raitio, J. (2017). Huomioita oikeusvaltiokäsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5/2017 s. 559–579. Noudettu 22.2.2023 osoitteesta <https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/181970001.pdf>
- Raitio, J. (2017). *Oikeusvaltion ääriviivat* (1. painos.). Alma Talent Oy.
- Raitio, J. (2020). *Euroopan Unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Raitio, J. (2020). Kiista oikeusvaltion käsitteen merkityksestä ja EU:n arvopohjasta. *Helsinki Law Review*, 1/2020, 14–17. <https://doi.org/10.33344/vol14iss1pp14-17>
- Raitio, J. & Tuominen, T. (2020). *Euroopan unionin oikeus* (2. uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Raitio, J. (2022). Mitä oikeusvaltio tarkoittaa? *Helsinki Law Review*, 16(1), 18–23. <https://doi.org/10.33344/vol16iss1pp18-23>
- Raitio, J. (2022). Oikeusvaltio ja oikeusvarmuus Euroopan unionissa. *Annales Academiae Scientiarum Fennicae*, 1(1), 44–59. <https://doi.org/10.57048/aasf.122849>
- Raitio, J., Rosas, A., Pohjankoski, P. (2022). *Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-088-2>
- Ruutu, K. (2021). Oikeusvaltioperiaate ja kansallinen identiteetti Euroopan unionin oikeudessa Puolan oikeuslaitosta koskevien uudistusten valossa. *Defensor Legis* N:o 2/2021. S.3–492. Noudettu 15.12.2022 osoitteesta https://www-edilex.fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/233240013.pdf.

- Savolainen, J., (2022). Euroopan parlamentti: Unkaria ei voi pitää täytenä demokratiana – EU-instituutioiden on toimittava. Edilex. Noudettu 2.1.2023 osoitteesta <https://www.edilex.fi/uutiset/78271> .
- Soininen Niko, (2017). Oikeusvaltion idea-kontrolloiko valtio oikeutta vai oikeus valtiota, Lakimies 5/2017.
- Sutinen, T. (2022). Komissiolta tulossa historiallinen esitys: Unkarin EU-rahoitusta leikat-tava. Helsingin Sanomat. 29.11.2022.
- Talus, K. & Penttinen, S-L. (2016). Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoitettaessa. Teoksessa T. Miettinen (toim.), Oi-keustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaa-timuksista, metodista ja arvostelusta (s. 222–245). Edita Publishing Oy.
- Tuominen, H. (2022). Oikeusvaltioperiaate haastettuna: Oikeusvaltioperiaatteen institu-tionaalinen puolustaminen ja haastaminen Euroopan unionissa. Luettavissa 15.1.2023 <https://doi.org/10.37452/politiikka.111089>
- Tuori, K. (2014) Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 1/2014 s. 94–98
Ulkoministeriö. EU-tuomioistuin ja EU-rikkomusasiat. <https://um.fi/eu-tuomioistuin-ja-eu-rikkomusasiat>.
- Valtioneuvosto. (2018) Oikeusministeriön tulevaisuuskatsaus- Toimiva oikeusvaltio ja va-kaa demokratia. Valtioneuvoston julkaisusarja 14/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-588-4>
- Valtioneuvosto. (2022). Turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Noudettu 27.3.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/oikeusvaltion-kehitta-minen>
- Valtioneuvoston kanslia. (2021). E 17/2019 vp. Komission tiedonanto: Oikeusvaltiokerto-mus 2021 - Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa. Noudettu 20.2.2023 osoit-teesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2021-AK-392758.pdf>
- Venetsian komissio (2016). Oikeusvaltion tarkistuslista.

Virallislähteet

- COM (2022) 234 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n oikeusalan tulostaulu 2022.
- COM (2022) 1382 final. Suuntaviivat yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisesta.
- COM (2022) 687 final. Communication from the commission to the Council on the remedial measures notified by Hungary under Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 for the protection of the Union budget.
- COM (2022) 485 final. Neuvoston täytäntöönpanopäätös toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa.
- COM (2022) 500 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Oikeusvaltiokertomus 2022, oikeusvaltiotilanne Euroopan Unionissa.
- COM (2019) 163 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet.
- COM (2017) 835 final. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen perusteltu ehdotus oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Puolassa. Neuvoston päätös sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta.
- COM (2014) 158 final. Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille ja neuvostolle. Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi.
- COM (2003) 606 final. Komission tiedonanto Neuvostolle ja Euroopan Parlamentille. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta. Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen.

Council of Europe, (2021) State of Democracy, Human rights, and the rule of law: A democratic renewal for Europe. Report by the Secretary General of the Council of Europe. Council of Europe Publications,

Euroopan unionin neuvosto. Neuvoston päätelmät perusoikeuksista ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä komission vuoden 2012 kertomuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta. Asiakirja 10168/13. 29.5.2013.

Euroopan unionin neuvosto. Neuvoston päätelmät EU:n painopisteistä Euroopan neuvoston kanssa vuosina 2023–2024 tehtävälle yhteistyölle. Asiakirja 5422/23. 30.1.2023.

Euroopan parlamentti (2018). Mietintö ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. (2017/2131(INL)).

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu

EIT tapaus Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti (01.12.2020)

Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-6/64, Costa v. E.N.E.L., EU:C:1964:66.

C-294/83, Parti écologiste "Les Verts" v. Euroopan parlamentti, EU:C:1986:166.

C-314/91, Weber v. parlamentti, EU:C:1993:109.

C-21/14, komissio v. Rusal Armenal, EU:C:2015:494.

C-619/18, komissio v. Puola, EU:C:2019:531.

C-824/18, A.B. ym. v. Krajowa Rada Sądownictwa, EU:C:2021:153.

C-791/19, komissio v. Puola, EU:C:2021:596.

C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:97.

C-157/21, Puola v. parlamentti ja neuvosto, EU:C:2022:98.

C-132/20, BN ym. v. Getin Noble Bank S.A., EU:C:2022:235.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu

T-350/00, (Yhdistetyt asiat T-332/00, T-350/00), Free Trade Foods v. komissio,
EU:T:2002:274.