

Erityiskertomus

Oikeusvaltioperiaate EU:ssa

EU:n taloudellisia etuja suojataan aiempaa paremmalla toimintakehyksellä, mutta niihin kohdistuu yhä riskejä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	01–18
Oikeusvaltioperiaate on EU:ssa yhteinen perusarvo	01–02
Oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen seuranta EU:ssa	03–05
Oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa	06
EU:n taloudellisten etujen suojaaminen oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta	07–14
Vuoden 2020 oikeusvaltioasetus	08–11
Rahastokohtaiset säännökset oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta: Elpymis- ja palautumistukiväline sekä koheesiopolitiikka	12
Varainhoitoasetus	13–14
Oikeusvaltioperiaatteen suojelemista koskevat vastuualueet EU:ssa	15–18
Komissio	15
Neuvosto ja Euroopan parlamentti	16–17
Jäsenvaltiot	18
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	19–25
Huomautukset	26–97
Oikeusvaltioasetus on parantanut oikeusvaltiokehystä, mutta riskejä on yhä havaittavissa	26–33
Oikeusvaltioasetus on yhdessä tiettyjen elpymis- ja palautumistukivälineen ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen säännösten kanssa parantanut EU:n oikeusvaltiokehystä	27–30
Oikeusvaltioasetuksen tietyt ominaisuudet saattavat vaarantaa sen tehokkaan soveltamisen	31–33

Komissio kehittää yhä oikeusvaltioasetuksen soveltamisen edellyttämiä hallinnollisia valmiuksia	34–43
Komissio alkoi laatia suuntaviivoja hyvissä ajoin	35–37
Komission suuntaviivat eivät ole kaikilta osin riittävän selkeät	38–39
Komission on edelleen kehitettävä hallinnollisia valmiuksiaan voidakseen soveltaa oikeusvaltioasetusta vaikuttavasti	40–43
Komissio yksilöi oikeusvaltioperiaatetta koskevia haasteita mutta ei järjestelmällisesti arvioinut ja dokumentoinut niiden mahdollisia vaikutuksia	44–58
Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten yksilöiminen jäsenvaltioissa: tärkein tietolähde on vuotuinen oikeusvaltiokertomus	45–47
Oli epäselvää, miksi ja milloin komissio hyödynsi muita lähteitä	48–49
Komissio ei riittävällä tavalla dokumentoinut vaiheittaista lähestymistapaa, jota se käytti arvioidessaan EU:n taloudellisiin etuihin mahdollisesti kohdistuvia vaikutuksia	50–55
Yhteistyö- ja seurantamekanismin piiriin kuuluvien, uudistuksiin liittyvien ratkaisemattomien kysymysten käsittely jatkui nykyisten välineiden yhteydessä	56–58
Komission päätös suojata (tai olla suojaamatta) EU:n taloudellisia etuja eri välineillä ei perustunut hyvin dokumentoituihin kriteereihin	59–74
Komissio on soveltanut ainakin yhtä kyseisistä kolmesta välineestä kuhunkin kuudesta jäsenvaltiosta, jotka sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen otokseen	60–62
Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät kysymykset otettiin huomioon elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen välitavoitteissa, vaikkakaan ei aina johdonmukaisesti	63–67
Komissio tarkistaa ohjelmien ja ohjelmamuutosten hyväksymisen yhteydessä, ovatko horisontaaliset mahdollistavat edellytykset toteutuneet	68–72
Oikeusvaltioasetuksen soveltamatta jättämistä ei perusteltu selkeästi eikä dokumentoitu hyvin	73–74
Unkarin tapauksen käsittely oli oikeusvaltioasetuksen mukaista	75–83
Komission arviointi oli oikeusvaltioasetuksessa säädettyjen vaatimusten mukainen	76–79
Neuvosto hyväksyi täytäntöönpanopäätöksen, jonka mukaan 55 prosenttia kolmeen koheesio-ohjelmaan tarkoitetusta EU-rahoituksesta keskeytetään lakisääteiseen määräaikaan mennessä	80–83

Talousarviotoimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, joten niihin liittyvät toimintariskit ovat edelleen olemassa 84–97

Oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättämisestä lyhyellä aikavälillä aiheutuvat talousarviovaikutukset ovat vähäisiä 85–90

EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia riskejä ei voida eliminoida edes silloin, kun sovelletaan oikeusvaltioasetusta 91–92

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyy edelleen erityisiä riskejä, jotka koskevat maksuihin sovellettavia ehtoja 93–95

Komissio ei ollut vielä aloittanut oikeusvaltioasetuksen arviointia, jonka on määrä valmistua tammikuussa 2024 96–97

Johtopäätökset ja suositukset 98–106

Liitteet

Liite I – Esimerkkejä välineistä, joilla Maailmanpankki ja World Justice Project valvovat oikeusvaltiotilannetta

Liite II – Keskeiset vaiheet oikeusvaltioasetuksen soveltamisessa

Liite III – Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet ja niihin liittyvät välitavoitteet Bulgarian ja Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmissa

Liite IV – Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kahdeksalle EU:n rahastolle

Liite V – Yleiskatsaus oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta Unkariin

Lyhenteet

Sanasto

Komission vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I EU:n toiminta pohjautuu yhteisiin perusarvoihin, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa. Yksi perusarvoista koskee oikeusvaltiota. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa edellytetään, että EU:n varoja käyttävät jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat lakia ja että EU ja sen jäsenvaltiot ehkäisevät petoksia ja muuta laitonta toimintaa, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.

II Oikeusvaltiotilanne on heikentynyt joissakin EU:n jäsenvaltioissa kymmenen viime vuoden aikana. Tässä tarkastuksessa kohdennetaan näin ollen seurantaan toimenpiteisiin, joita komissio on toteuttanut käytettävissään olevien uusien välineiden avulla suojataksaan EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta.

III Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat joulukuussa 2020 asetuksen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta (oikeusvaltioasetus). Asetus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021. Asetuksen mukaisia talousarviotoimenpiteitä on tämän jälkeen sovellettu ainoastaan kerran, joulukuussa 2022 Unkarin kohdalla.

IV Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio soveltanut oikeusvaltioasetusta tarkoituksenmukaisesti ja onko soveltaminen ollut johdonmukaista, kun huomioon otetaan muut, elpymis- ja palautumistukivälineeseen ja koheesiopolitiikan alan vuosien 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyvät mekanismit. Tilintarkastustuomioistuin tutki asetuksen toteuttamista koskevia komission sisäisiä järjestelyjä ja toimia, joilla komissio pyrki suojaamaan EU:n taloudellisia etuja mainittujen kolmen välineen yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen otos koostui kuudesta jäsenvaltiosta: Bulgariasta, Kreikasta, Italiasta, Unkarista, Puolasta ja Romaniasta.

V Tilintarkastustuomioistuin totesi, että oikeusvaltioasetuksella on parannettu oikeusvaltiotoimintakehystä. Komissio on ehdottanut oikeusvaltioasetuksen voimaan tulon jälkeen asetukseen perustuvia toimenpiteitä vain yhdessä tapauksessa (Unkari). Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission ehdotus noudatti asetusta, perustui asianmukaiseen arvioon ja täydensi talousarviomekanismeja, joita voidaan soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan yhteydessä. Tiettyjä asetuksen näkökohtia on kuitenkin vaikea soveltaa. Esimerkkinä voidaan mainita vaatimus siitä, että oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten ja EU:n taloudellisten etujen välillä on

oltava riittävän suora yhteys. Lisäksi EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen saattaa lyhyellä aikavälillä estyä, jos jäsenvaltio, jonka kohdalla EU:n varojen maksu on keskeytetty, ei täytä velvoitteitaan varojen lopullisia saajia tai EU:n ohjelman edunsaajia kohtaan. Tämä on viime kädessä asianomaisen jäsenvaltion – ei komission – vastuulla. Kaikilla EU:n keskeisillä meno-ohjelmilla ei myöskään ole suojaavia välineitä, jotka vastaisivat elpymis- ja palautumistukivälineen tai yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen yhteydessä käytössä olevia välineitä. Esimerkkinä voidaan mainita yhteinen maatalouspolitiikka.

VI Vaikka komissio on vuodesta 2021 alkaen ryhtynyt soveltamaan oikeusvaltioasetusta (ja käyttänyt muita mahdollisia välineitä), tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita:

- Komissio ei ollut vielä täysimittaisesti kehittänyt oikeusvaltioasetuksen soveltamisen edellyttämiä hallinnollisia valmiuksia eli allokoitunut riittäviä henkilöstöresursseja, perustanut asianhallintaan tarkoitettua kattavaa IT-järjestelmää ja laatinut selkeitä suuntaviivoja.
- Komissio ei järjestelmällisesti arvioinut ja dokumentoinut EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia vaikutuksia kaikkien niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa se havaitsi oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä haasteita.
- Yhteistyö- ja seurantamekanismi lakkautettiin Bulgarian ja Romanian kohdalla syyskuussa 2023. Yhteistyö- ja seurantamekanismin piiriin kuuluvien, uudistuksiin liittyvien ratkaisemattomien kysymysten käsittelyä oli kuitenkin jatkettava uusien välineiden yhteydessä.
- Unkarin tapauksessa komissio esitti perusteensa oikeusvaltioasetuksen käytölle; se ei kuitenkaan esittänyt vastaavanlaisia perusteluja tapauksissa, joissa se oli havainnut muissa jäsenvaltioissa mahdollisia oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia muttei ollut soveltanut asetukseen perustuvia toimenpiteitä.

VII Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvistä jäsenvaltioista kahteen oli joulukuun 2023 loppuun mennessä kohdistettu talousarviotoimenpiteitä. Nämä maat olivat Unkari ja Puola. Unkarin osalta potentiaalinen tuleva vaikutus oli noin 22 miljardia euroa ja Puolan osalta noin 134 miljardia euroa. Unkarin kohdalla luvussa on otettu huomioon 13. joulukuuta 2023 tehty päätös noin kymmenen miljardin euron vapauttamisesta. Päätöksen taustalla vaikutti se, että komissio katsoi Unkarin täyttäneen perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen, joka koskee oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kenttätyö päättyi ennen mainittua ajankohtaa, joten päätös otettiin

huomioon, mutta siihen ei kohdistettu tarkastusta. Näissä määrissä on kuitenkin suurimmaksi osaksi kyse tulevista sitoumuksista ja maksuista, joten todelliset vaikutukset talousarvioon jäävät lyhyellä aikavälillä huomattavasti vähäisemmiksi.

VIII Toistaiseksi toteutettujen talousarvio- ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tarkastajat erittelivät kuitenkin useita riskejä, jotka saattavat johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikuttavuus vähenee merkittävästi. He panivat erityisesti merkille, että korjaavien toimenpiteiden muodollinen toteuttaminen jäsenvaltiossa ei välttämättä merkitse, että paikan päällä tapahtuisi vaikuttavia ja kestäviä parannuksia, joista muodostuisi enemmän kuin vain nimellinen prosessi. Lisäksi vaarana on, että nämä toimenpiteet saatetaan myöhemmin kumota tai että tilanne samaan aikaan heikkenee muilla osa-alueilla. Näitä riskejä voidaan arvioida vasta tulevaisuudessa, mutta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission velvoitteet raportoida oikeusvaltioasetuksen vaikuttavuudesta rajoittuvat arviointiin, jonka määräaika on tammikuussa 2024.

IX Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- varmistaa riittävien hallinnollisten valmiuksien osoittamisen oikeusvaltioasetuksen soveltamiseen
- yksilöi, arvioi ja dokumentoi systemaattisesti kaikkien jäsenvaltioiden osalta sen, kuinka oikeusvaltioperiaatetta koskevat ongelmakohdat on otettu huomioon oikeusvaltioasetusta sovellettaessa
- seuraa oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia
- perustaa luotettavaan evidenssiin mahdolliset päätökset, jotka koskevat talousarviotoimenpiteiden kumoamista
- raportoi vuosittain niiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta, joita on toteutettu oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen vuoksi
- parantaa oikeusvaltiota koskevaa toimintakehystä laatiessaan uusia lainsäädäntöehdotuksia.

Johdanto

Oikeusvaltioperiaate on EU:ssa yhteinen perusarvo

01 EU:n toiminta pohjautuu joukkoon yhteisiä perusarvoja. Näistä arvoista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa. Kun ehdokasmaasta tulee jäsenvaltio, se liittyy oikeudelliseen rakenteeseen, joka perustuu ajatukselle, että kaikki jäsenvaltiot jakavat nämä yhteiset arvot. Niin ollen kunkin jäsenvaltion on voitava luottaa siihen, että muut jäsenvaltiot tunnustavat nämä arvot ja noudattavat unionin oikeuden säädöksiä, joilla arvoja toteutetaan. Tällainen keskinäinen luottamus on olennaista unionissa, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen ja jossa huomattavia määriä varoja osoitetaan EU:n talousarvion kautta investointeihin, joilla tuetaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

02 Oikeusvaltioperiaate on yksi SEU-sopimuksen 2 artiklassa luetelluista yhteisistä arvoista. Oikeusvaltioperiaate edellyttää etenkin, että lait säädetään avoimesti, tilivelvollisuutta noudattaen, demokraattisesti ja moniarvoisesti. Oikeusvaltioperiaate edellyttää myös, että kaikki julkisen vallan käyttäjät toimivat lainsäädännössä asetettujen rajoitteiden puitteissa, demokraattisia arvoja kunnioittaen ja perusoikeuksia noudattaen. Käytännössä tämä merkitsee, että kaikkien kansalaisten ja yritysten täytyy voida luottaa oikeusvarmuuteen; riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaamaan vaikuttavaan oikeusturvaan; syrjimättömyyteen ja tasa-arvoon lain edessä.

Oikeusvaltion periaatteiden toteutumisen seuranta EU:ssa

03 Euroopan parlamentti ehdotti vuonna 2013, että EU:n perusarvojen, demokratian edellytysten ja oikeusvaltioperiaatteen jatkuvaa noudattamista jäsenvaltioissa olisi säännöllisesti arvioitava¹. Komissio vastasi ehdotukseen ottamalla vuonna 2014 käyttöön yleisen oikeusvaltiokehiksen². Tämän toimintakehiksen tarkoituksena on

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma vuodelta 2012, Rui Tavaresin esittelemä mietintö vuodelta 2013 sekä Louis Michelin esittelemä mietintö ja Kinga Gőnczin esittelemä mietintö vuodelta 2014.

² Komission tiedonanto Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi COM/2014/0158 final.

käsitellä ja ratkaista tilanteet, joissa katsotaan, että oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuu jossakin jäsenvaltiossa järjestelmätason uhka.

04 Oikeusvaltioperiaatetta koskeva komission välineistö ja komission oikeusvaltiotilanteeseen kohdistama seuranta ovat kehittyneet ajan mittaan, etenkin kun komissio perusti ennaltaehkäiseväksi välineeksi vuotuisen oikeusvaltiosyklin vuonna 2020. Vuoden 2023 puolivälissä tapahtuneeseen yhteistyö- ja seurantamekanismin lakkauttamiseen saakka se käsitti kolme pääasiallista seurantavälinettä, joista kaksi oli käytössä jo ennen vuoden 2014 välineistön perustamista. Ks. [laatikko 1](#).

Laatikko 1

Oikeusvaltioperiaatetta koskevat seurantavälineet

Komission laatimassa **vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessa** arvioidaan kehitystä kaikissa jäsenvaltioissa neljällä keskeisellä osa-alueella: oikeusjärjestelmä, korruptiontorjuntakehys, medioiden moniarvoisuus ja vapaus sekä keskinäiseen valvontaan liittyvät muut institutionaaliset kysymykset. Oikeusvaltiokertomuksessa on maakohtaisia lukuja, jotka perustuvat komission tekemään laadulliseen arvioon ja joissa analysoidaan edellisen kertomuksen jälkeen tapahtunutta kehitystä. Komissio on laatinut neljä kertomusta vuodesta 2020 alkaen³. Oikeusvaltiokertomukseen 2022 sisällytettiin ensimmäistä kertaa erityisiä suosituksia jäsenvaltioille. Myös vuosikertomus 2023 sisältää suosituksia, ja siinä arvioidaan aiempien suositusten toteutumista.

EU:n oikeusalan tulostaulu otettiin käyttöön vuonna 2013. Sillä seurataan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien vaikuttavuutta seuraavien kolmen osatekijän avulla: tehokkuus (tuomioistuimenmenettelyjen kesto; ratkaistujen asioiden määrä suhteessa käsiteltäväksi tulevien asioiden määrään eli ns. selvitysaste; vireillä olevien asioiden lukumäärä), laatu (saavutettavuus, henkilöstöresurssit, digitalisaatio, määrärahat, koulutus) ja riippumattomuus (käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta; rakenteelliseen riippumattomuuteen liittyvät takeet, myös tuomareiden osalta; syyttäjälaitosten toiminta). Jäsenvaltiot saavat tulostaulun avulla vuosittain tietoa, jotta ne voivat parantaa oikeusjärjestelmänsä vaikuttavuutta⁴.

³ Euroopan komissio, [Oikeusvaltiomekanismi](#).

⁴ [EU:n oikeusalan tulostaulu](#).

Yhteistyö- ja seurantamekanismi otettiin käyttöön siirtymätoimenpiteenä vuonna 2007 Bulgarian ja Romanian liittyessä EU:hun. Mekanismin tavoitteena oli auttaa näitä kahta jäsenvaltiota korjaamaan oikeusjärjestelmänsä puutteita sekä torjumaan korruptiota ja (Bulgarian tapauksessa) järjestäytyneitä rikollisuutta. Käyttöön otettiin erityiset vertailuarvot, joiden avulla komissio seurasi tilannetta kyseisissä kahdessa jäsenvaltiossa. Mekanismin kestoksi suunniteltiin alun perin enintään kolmea vuotta⁵, mutta sen soveltaminen lopetettiin virallisesti syyskuussa 2023⁶. Seuranta jatkuu vuotuisten oikeusvaltiokertomusten avulla kuten kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla.

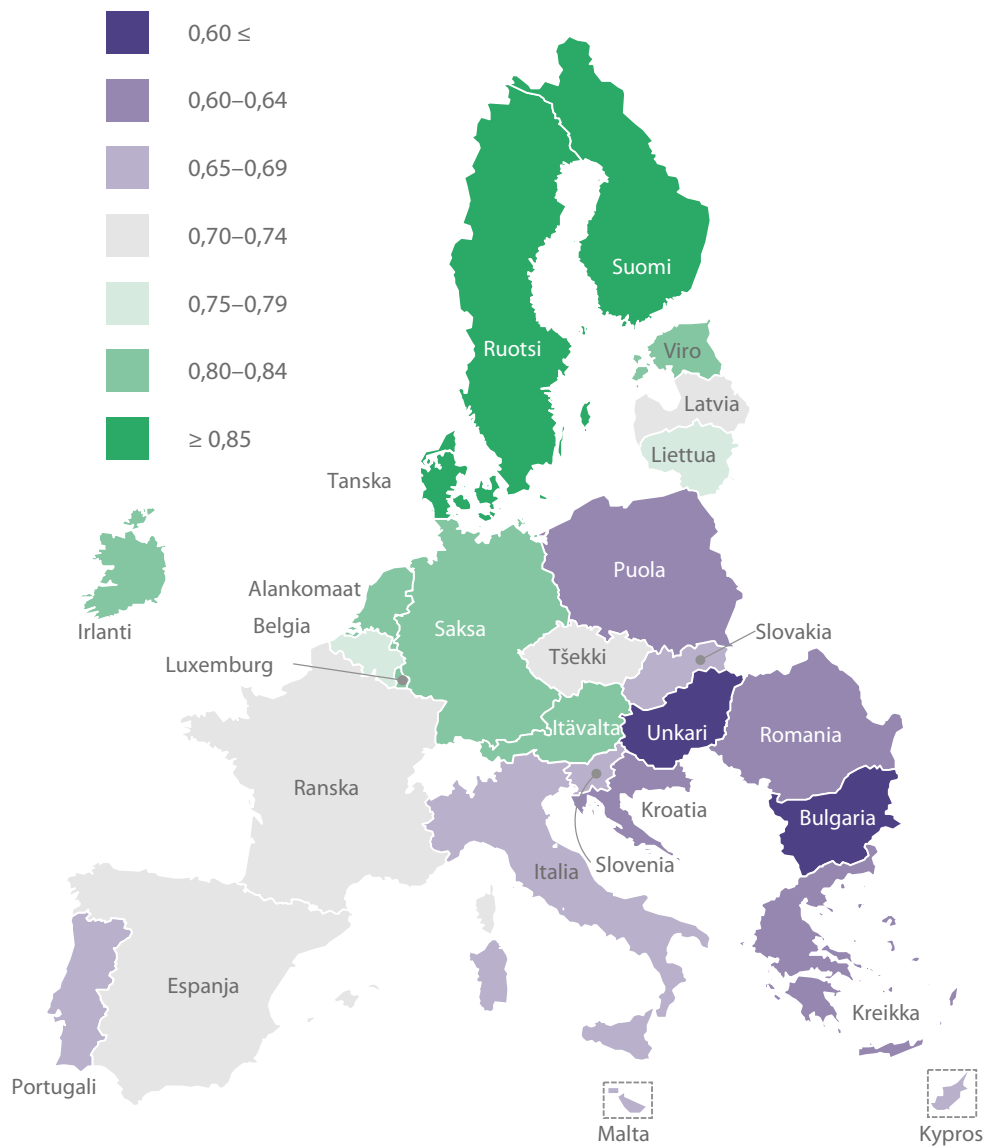
05 Edellä mainittujen EU:n seurantavälineiden lisäksi on huomattava, että useat valtioista riippumattomat järjestöt laativat omat oikeusvaltioluokituksensa eri puolilla maailmaa sijaitsevista maista, myös EU:n jäsenvaltioista. [Liitteessä I](#) annetaan enemmän tietoja siitä, miten Maailmanpankki ja World Justice Project arvioivat ja pisteyttävät oikeusvaltion periaatteiden noudattamista eri maissa. Eräs lähde, johon komissio luotti viimeisimmässä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevässä kertomuksessaan⁷, oli World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi. Sen kokonaispistemäärää vuodelta 2022 kuvataan [kaaviossa 1](#).

⁵ Bulgarian ja Romanian liittymisasiakirja, Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä tehdyn pöytäkirjan 37 ja 38 artikla, [EYVL L 157](#), 21.6.2005.

⁶ [Komission päätös \(EU\) 2023/1785](#) yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan alalla tehdyn komission päätöksen 2006/929/EY kumoamisesta; [komission päätös \(EU\) 2023/1786](#) yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta tiettyjen arviointiperusteiden täyttämiseksi oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan alalla tehdyn komission päätöksen 2006/928/EY kumoamisesta.

⁷ Euroopan komissio, [Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion](#), s. 219.

Kaavio 1 – Jäsenvaltioiden pistemäärät oikeusvaltioperiaatteen osalta



Lähde: World Justice Project – Rule of Law Index 2022, Overall score. Mitä suurempi kokonaispistemäärä, sitä paremmin oikeusvaltion periaatteita on noudatettu.

Oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpano jäsenvaltioissa

06 Oikeusvaltioperiaatteen rikkomiseen jäsenvaltioissa voidaan soveltaa kahta menettelyä: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 258 artiklassa tarkoitettua rikkomismenettelyä ja viimeisenä vaihtoehtona SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaista menettelyä.

- o SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla komissio voi nostaa jäsenvaltioita vastaan rikkomiskanteen, jos ne eivät täytä EU:n perussopimusten mukaisia velvoitteitaan. Tämä koskee myös oikeusvaltioperiaatteen rikkomisia.
- o SEU-sopimuksen 7 artikla, joka otettiin Amsterdamin sopimukseen vuonna 1997, antaa neuvostolle mahdollisuuden todeta, että on olemassa vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja yhteisiä arvoja. Artiklassa määrätään kahdesta mekanismista, joilla voidaan suojata EU:n arvoja: ennalta ehkäisevät toimenpiteet, jos rikkomisvaara on selvä, ja seuraamukset, jos rikkominen on todettu tapahtuneeksi. Seuraamuksiin voi kuulua esimerkiksi se, että jäsenvaltion äänioikeus neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa pidätetään. Ennalta ehkäisevä menettely on tähän mennessä käynnistetty kahdesti. Vuonna 2017 komissio käynnisti sen Puolan⁸ osalta ja vuonna 2018 Euroopan parlamentti Unkarin⁹ osalta. Neuvosto ei ole toistaiseksi äänestänyt ehdotuksista, ja kummankin menettelyn tulosta odotetaan vielä.

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta

07 Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa saattaa vaikuttaa kielteisesti EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Rikkominen voi haitata EU:n talousarvion toteuttamisesta vastaavien viranomaisten asianmukaista toimintaa sekä asianomaista varainhoidon valvontaa, seuranta ja tarkastuksia. Se voi kuitenkin vaikuttaa myös riippumattomien tuomioistuinten suorittamaan tehokkaaseen oikeudelliseen valvontaan, joka kohdistuu viranomaisten toimiin; petosten, lahjonta- tai muiden rikkomistapausten estämiseen ja

⁸ Euroopan komissio, Ehdotus: neuvoston päätös sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta [COM/2017/0835](#), 20.12.2017.

⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 12 syyskuuta 2018, [2017/2131](#).

rangaistusten määräämiseen taikka muihin tilanteisiin tai viranomaisten toimiin, jotka ovat merkityksellisiä talousarvion moitteettoman varainhoidon kannalta¹⁰.

Vuoden 2020 oikeusvaltioasetus

08 Komissio laati vuonna 2018 ehdotuksen asetukseksi EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta oikeusvaltioperiaatteeseen jäsenvaltioissa kohdistuvilta puutteilta¹¹.

Tilintarkastustuomioistuin antoi samana vuonna ehdotuksesta lausunnon.

Ks. [laatikko 2](#).

Laatikko 2

Tilintarkastustuomioistuimen lausunto komission vuonna 2018 esittämästä ehdotuksesta oikeusvaltioasetukseksi

Tilintarkastustuomioistuin antoi vuonna 2018 lausunnon¹² oikeusvaltioasetusta koskevasta ehdotuksesta. Tilintarkastustuomioistuin suhtautui myönteisesti komission lainsäädäntöaloitteeseen ja oli komission kanssa samaa mieltä siitä, että varoja hallinnoivien ja tuomioistuinvalvonnasta vastaavien viranomaisten laittomat ja mielivaltaiset päätökset voisivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.

Lisäksi tarkastajat antoivat viisi suositusta, joista neljä otettiin huomioon hyväksytyssä oikeusvaltioasetuksessa. Suositus, jota ei otettu huomioon, koski sitä, että komission olisi ennen toimenpiteiden ehdottamista arvioitava, mitä talousarviovaikutuksia jäsenvaltion kansalliselle talousarviolle mahdollisesti aiheutuu EU:n rahoituksen vähentämisestä.

09 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat joulukuussa 2020 asetuksen yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta¹³ (oikeusvaltioasetus). Sitä on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen.

¹⁰ Oikeusvaltioasetus, 4 artiklan 2 kohta.

¹¹ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, [COM\(2018\) 324](#).

¹² [Lausunto 01/2018](#), kohta 10.

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, [EUVL L 433I](#), 22.12.2020, s. 1–10.

10 Asetuksen tarkoituksena ei ole löytää ratkaisua oikeusvaltion periaatteiden rikkomisiin, vaan sillä pyritään suojaamaan EU:n taloudellisia etuja niiden vaikutuksilta. Asetusta sovelletaan EU:n koko talousarvioon (kaikkiin tuloihin ja menoihin) samoin kuin kaikkiin muihin EU:n taloudellisiin etuihin, myös NextGenerationEU-välineeseen. Se antaa tietyissä tilanteissa mahdollisuuden keskeyttää EU:n rahoituksen antamisen jäsenvaltiolle tai vähentää taikka rajoittaa rahoitusta. Ks. [laatikko 3](#).

Laatikko 3

Oikeusvaltioasetuksen soveltaminen

Kun komissio ehdottaa neuvostolle oikeusvaltion periaatteiden rikkomistapauksessa talousarviotoimenpiteitä, komission on osoitettava, että rikkominen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan.

Ehdotettujen talousarviotoimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen luonne, kesto, vakavuus ja laajuus huomioon ottaen. Toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin rikkominen vaikuttaa. Asetuksessa vaaditaan lisäksi, että komissio arvioi, suojaisivatko muut menettelyt EU:n taloudellisia etuja paremmin.

Neuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen mahdollisesti sitä muutettuaan ja kohdistaa jäsenvaltioon talousarviotoimenpiteitä määräenemmistöllä. Tällöin neuvosto antaa asiassa täytäntöönpanopäätöksen.

Määräenemmistöön tarvitaan puoltava ääni vähintään 55 prosentilta neuvoston jäsenistä (käytännössä 15 jäsenvaltiota kaikkiaan 27 jäsenvaltiosta), jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia EU:n väestöstä.

11 [Liitteessä II](#) on yhteenveto oikeusvaltioasetuksen soveltamisen keskeisistä vaiheista.

Rahastokohtaiset säännökset oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta: Elpymis- ja palautumistukiväline sekä koheesiopolitiikka

12 Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta¹⁴ tai yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta¹⁵ ei kumpaakaan laadittu erityisesti ottamaan huomioon

¹⁴ Asetus (EU) 2021/241.

¹⁵ Asetus (EU) 2021/1060.

oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia jäsenvaltioissa. Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella säännellään neljää koheesiopoliittista rahastoa, yhtä kalatalousalan rahastoa ja kolmea sisäasioiden rahastoa. Kumpaankin asetukseen sisältyy kuitenkin välineitä, joilla EU:n taloudellisia etuja voidaan suojata rikkomisilta, joskin eri tavoin.

- o Elpymis- ja palautumistukivälineen kohdalla komission täytyy varmistaa, että jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa tosiasiallisesti käsitellään merkittävää osaa maakohtaisista suosituksista sekä muita haasteita, joita komissio on tuonut esiin relevanteissa asiakirjoissa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Maakohtaiset suositukset ja muut asiaan liittyvät haasteet saattavat johtaa siihen, että elpymis- ja palautumissuunnitelmissa asetetaan uudistuksia tai investointeja koskevia välitavoitteita ja tavoitteita, joilla pyritään puuttumaan oikeusvaltion periaatteiden noudattamisen haasteisiin jäsenvaltioissa (oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät välitavoitteet). Kun komissio arvioi kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia, sen on arvioitava myös, onko jäsenvaltioilla riittävät järjestelyt elpymis- ja palautumistukivälineen varojen käyttöön liittyvien petosten, korruption ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Kuten kaikkia muitakin EU:n varoja myös elpymis- ja palautumistukivälineen varoja on käytettävä oikeusvaltioasetusta¹⁶ noudattaen.
- o Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään yleisistä edellytyksistä eli ns. horisontaalisista mahdollistavista edellytyksistä. Yhdessä niistä asetetaan EU:n perusoikeuskirjan vaikuttava soveltaminen ja täytäntöönpano EU:n rahoituksen saamisen ehdoksi. Yksi näistä oikeuksista – ja keskeinen oikeusvaltioperiaate – on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa¹⁷.

Varainhoitoasetus

13 Varainhoitoasetus¹⁸ sisältää EU:n talousarvioon sovellettavat yleiset säännöt. Varainhoitoasetuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole puuttua taloudelliseen vaikutukseen, joka voi johtua oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta jäsenvaltioissa, mutta komissio voi käyttää joitakin asetuksessa säädettyjä menettelyjä tarttuakseen tiettyihin tilanteisiin, joita oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta saattaa aiheutua. Tällaisia ovat esimerkiksi sääntöjenvastaisuudet, petokset ja eturistiriidat. Komissio voi esimerkiksi estää yhteisöjä allekirjoittamasta tulevia oikeudellisia sopimuksia

¹⁶ Asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineestä, 8 artikla.

¹⁷ EU:n perusoikeuskirja, 47 artikla.

¹⁸ Asetus (EU) N:o 2018/1046.

varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän (Early Detection and Exclusion System, EDES) perusteella. Se voi myös keskeyttää tai päättää sopimuksia tai avustussopimuksia.

14 Tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina kohdistanut tarkastuksia siihen, miten komissio ja jäsenvaltiot käyttävät poissulkemisvälineitä (kuten EDES ja ARACHNE)¹⁹ suojatakseen EU:n taloudellisia etuja epäluotettavilta vastapuolilta, jotka ovat osallistuneet esimerkiksi petokseen tai korruptioon. Tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2022 kertomuksessaan²⁰, että EDES-välineen yhteydessä mustalle listalle asettamista ei käytetä vaikuttavalla tavalla, ja suositteli, että mustan listan käytöstä tehtäisiin pakollista yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä. Eturistiriitojen ehkäisemistä EU:n koheesio- ja maatalousmenojen yhteydessä koskeneen tuoreemman tarkastuksen²¹ aikana tarkastajat havaitsivat puutteita toimenpiteissä, joilla ehkäistään ja ratkaistaan eturistiriitoja ja raportoidaan niistä.

Oikeusvaltioperiaatteen suojelemista koskevat vastuualueet EU:ssa

Komissio

15 Komissio on EU:n perussopimusten valvoja ja vastuussa siitä, että EU:n lainsäädännön rikkominen havaitaan ja siihen puututaan. Komissio seuraa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista jäsenvaltioissa, yksilöi mahdolliset rikkomiset ja ehdottaa toimenpiteitä, joilla niihin puututaan käytettävissä olevien eri menettelyjen avulla. Komissio vastaa EU:n talousarvion hallinnoinnista. Sen on varmistettava, että varainhoitoasetuksella ja rahastokohtaisilla säädöksillä suojataan EU:n talousarviota kaikilta riskeiltä, myös riskeiltä, jotka johtuvat oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta jäsenvaltioissa. Komissio voi myös nostaa kanteita SEU-sopimuksen 7 artiklan perusteella.

¹⁹ Komission laatima esittely riskien pisteytykseen tarkoitetusta ARACHNE-työkalusta.

²⁰ Erityiskertomus 11/2022: EU:n talousarvion suojaaminen – Mustan listan käyttöä parannettava.

²¹ Erityiskertomus 06/2023, EU:n koheesio- ja maatalousmenoja koskevat eturistiriidat – Toimintakehys käytössä, mutta läpinäkyvyydessä ja havaitsemisessa puutteita.

Neuvosto ja Euroopan parlamentti

16 Neuvostolla on keskeinen rooli EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta, koska sillä on toimivalta hyväksyä oikeudellisesti sitovia päätöksiä kaikkien SEU-sopimuksen 7 artiklan ja oikeusvaltioasetuksen mukaisten toimenpiteiden osalta. Lisäksi neuvosto hyväksyy kaikki elpymis- ja palautumissuunnitelmat elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti, myös välitavoitteet, tavoitteet ja toimet, jotka koskevat erityisesti oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä.

17 Euroopan parlamentti voi nostaa kanteita SEU-sopimuksen 7 artiklan perusteella, ja sillä on tietyt oikeudet saada komissiolta tietoja oikeusvaltioasetuksen nojalla ehdotetuista sekä toteutetuista toimista. Parlamentti voi käsitellä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä aiheita myös vuotuisen vastuuvapausmenettelyn kuluessa. Sillä ei kuitenkaan ole päätöksentekovaltaa.

Jäsenvaltiot

18 Ensisijainen vastuu EU:n perussopimuksista johtuvien velvoitteiden – ja oikeusvaltioperiaatteen – toteutumisesta on jäsenvaltioilla²². Nimenomaan jäsenvaltioiden viranomaiset ovat vastuussa niin koheesiopolitiikan kuin elpymis- ja palautumistukivälineenkin täytäntöönpanosta. Tavallisesti juuri ne toteuttavat ja arvioivat EU-rahoitteisia toimenpiteitä. Tämä prosessi pitää sisällään hankkeiden valinnan, avustusten myöntämisen ja julkisten hankintasopimusten tekemisen sekä säännönmukaisuustarkastusten toimittamisen. Komission varmuus EU:n varojen laillisesta ja sääntöjenmukaisesta käytöstä ja tuloksellisuudesta pohjautuu siis sekä koheesiopolitiikan että elpymis- ja palautumistukivälineen kohdalla pääasiassa jäsenvaltioiden vaikuttaviin valvontamenettelyihin ja tarkastuksiin. Oikeusvaltioasetuksen mukaan komissio ehdottaa talousarviotoimenpiteitä ja neuvosto hyväksyy ne. On kuitenkin jäsenvaltioiden vastuulla ehdottaa ja toteuttaa oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta johtuvia korjaavia toimenpiteitä ja siis poistaa EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia riskejä.

²² SEU-sopimus, 4 artiklan 3 kohta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

19 Eri indikaattorit osoittavat, että oikeusvaltiotilanne on heikentynyt joissakin EU:n jäsenvaltioissa kymmenen viime vuoden aikana (ks. [liite I](#)). Tilintarkastustuomioistuin päätti tästä syystä toimittaa tämän tarkastuksen näin joitakin vuosia oikeusvaltioasetuksen voimaantulon jälkeen, arvioidakseen, miten komissio on alkuvaiheessa käyttänyt uusia välineitä suojataksaan EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta. Tarkastuksessa kohdistetaan myös seuranta tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2018 antamaan lausuntoon, jossa se suhtautui myönteisesti komission alkuperäiseen lainsäädäntöehdotukseen. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii kertomuksellaan auttamaan komissiota, jotta tämä hyödyntäisi asianomaisia uusia välineitä parhaalla mahdollisella tavalla nykyisen (2021–2027) monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) loppukauden aikana.

20 Tarkastuksessa arvioitiin, onko komissio suojatessaan EU:n talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta soveltanut oikeusvaltioasetusta tarkoituksenmukaisesti ja johdonmukaisesti muihin elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan yhteydessä käytettävissä oleviin välineisiin nähden. Tilintarkastustuomioistuin selvitti erityisesti,

- täydensikö oikeusvaltioasetus vaikuttavalla tavalla muita välineitä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan yhteydessä
- toteuttiko komissio tehokkaita ja oikea-aikaisia toimenpiteitä oikeusvaltioasetuksen soveltamiseksi
- voitiinko komission käyttöön ottamalla menettelyillä vaikuttavasti yksilöidä oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset jäsenvaltioissa ja arvioida järjestelmällisesti rikkomisten vaikutus EU:n taloudellisiin etuihin objektiivisella, puolueettomalla ja oikeudenmukaisella tavalla
- koordinoiko komissio asianmukaisesti eri välineidensä käyttöä suojatessaan EU:n taloudellisia etuja ja sovelsiko se välineitä johdonmukaisesti
- arvioiko komissio ennen talousarviotoimenpiteiden ehdottamista näiden toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden pyrkiessään lieventämään EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia havaittuja riskejä
- toteuttiko komissio tarvittavat toimet arvioidakseen, suojaisivatko korjaavat toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava, vaikuttavasti EU:n taloudellisia etuja havaituilta oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta.

21 Tarkastuksen kattama ajanjakso ulottui tammikuusta 2021, jolloin oikeusvaltioasetus tuli voimaan, joulukuuhun 2023 asti.

22 Osana tarkastusta tutkittiin

- o sisäiset järjestelyt, joilla komissio valvoo oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista
- o toimet, joilla komissio suojaa EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltioasetuksen, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (2021–2027) avulla; yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen kattamat koheesipolitiikan rahastot ovat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus, koheesiorahasto ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.

23 Tarkastustyössä keskityttiin toimiin, joita komissio toteutti kuuden otokseen poimitun jäsenvaltion kohdalla. Otos sisälsi maat, joiden osalta on käynnistetty SEU-sopimuksen 7 artiklan (Puola ja Unkari) ja oikeusvaltioasetuksen (Unkari) mukainen menettely, sekä maat, joihin on sovellettu yhteistyö- ja seurantamekanismia (Romania ja Bulgaria). Otos sisälsi myös Kreikan ja Italian, joissa on havaittu oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä haasteita (ks. [liite I](#)); näin otettiin myös huomioon maantieteellinen tasapaino ja olennaisuus.

24 Tarkastuksessa käytiin läpi sekä julkisesti saatavilla olevia tietoja että komission sisäisiä asiakirjoja, joissa käsitellään oikeusvaltioasetuksen mukaisia komission toimia. Lisäksi tutkittiin, miten komissio on käyttänyt elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisia muita oikeusvaltioperiaatteen kannalta relevantteja suojelun välineitä. Lisäksi tarkastajat haastattelivat asianomaisten komission yksiköiden henkilöstöä.

25 Tarkastus ei kattanut elpymis- ja palautumistukivälineen toteutusta eikä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin kuuluvien rahastojen täytäntöönpanoa. Tarkastajat eivät tutkineet otokseen poimituissa jäsenvaltioissa suoraan sitä, miten nämä noudattivat oikeusvaltioperiaatetta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kenttätö päättyi ennen komission 13. joulukuuta 2023 tekemää päätöstä siitä, että Unkari oli saavuttanut osittain tietyt horisontaaliset mahdollistavat edellytykset. Näin ollen komission päätös otettiin tarkastuksen yhteydessä huomioon, mutta siihen ei kohdistettu tarkastusta. Tarkastajat eivät myöskään arvioineet, onko oikeusvaltioasetuksen perusteella määrätyillä talousarvio- ja korjaavilla toimenpiteillä vaikuttavasti puututtu komission oikeusvaltion periaatteiden yhteydessä havaitsemiin puutteisiin.

Huomautukset

Oikeusvaltioasetus on parantanut oikeusvaltiokehystä, mutta riskejä on yhä havaittavissa

26 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka vaikuttavasti oikeusvaltioasetus täydensi muita välineitä EU:n taloudellisten etujen suojaamisen yhteydessä ja auttoi varmistamaan EU:n varainhoidon moitteettomuuden elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan osalta. Tätä varten tarkastajat tutkivat asetuksiin sisältyviä säännöksiä kaikkien kolmen mainitun välineen osalta. Tarkastajat arvioivat myös säännösten mahdollisia rajoitteita.

Oikeusvaltioasetus on yhdessä tiettyjen elpymis- ja palautumistukivälineen ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetuksen säännösten kanssa parantanut EU:n oikeusvaltiokehystä

27 Oikeusvaltioasetus tuli voimaan tammikuussa 2021. Näin komissiolla on väline, jonka tarkoituksena on nimenomaan suojata EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta ja varmistaa EU:n varainhoidon moitteettomuus, josta komissio ottaa lopullisen vastuun vuotuisen vastuuvapausmenettelyn yhteydessä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin lausunnossaan tuonut esiin, hyväksytty mekanismi antaa komissiolle suuremman roolin ja on suorempi ja aikasidonnaisempi kuin SEU-sopimuksen 7 artiklan mukainen mekanismi.

28 Oikeusvaltioasetuksessa luetellaan tilanteita, jotka voivat viitata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen, sekä erityyppiset tilanteet, joita rikkomisen on koskettava, jotta asetusta voidaan soveltaa. Jos oikeusperusta ja menettely ovat selkeät, asetus antaa lisäksi komissiolle mahdollisuuden toimia ennaltaehkäisevästi ennen kuin EU:n taloudellisten etujen loukkaaminen ehtii tapahtua. Näin oikeusvaltioasetuksella edistetään sen lainsäädäntökehyksen parantamista, jolla EU:n taloudellisia etuja suojataan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta. Oikeusvaltioasetuksella ei nimittäin ole samoja rajoitteita kuin muilla välineillä, joita ei ole ensisijaisesti tarkoitettu suojautumiseen tällaisilta rikkomisilta. Kahta näistä välineistä käsitellään tässä kertomuksessa, elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta ja yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta.

29 Kokonaisuutena katsoen kyseiset välineet –oikeusvaltioasetus, oikeusvaltioperiaatteeseen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen yhteydessä liittyvät välitavoitteet ja tavoitteet sekä perusoikeuskirjaan liittyvä horisontaalinen mahdollistava edellytys yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen yhteydessä – muodostavat kattavamman lainsäädäntökehiksen, jolla EU:n taloudellisia etuja suojataan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta kaudella 2021–2027. On kuitenkin todettava, että siinä missä oikeusvaltioasetus kattaa kaikki EU:n rahastot, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen horisontaaliset mahdollistavat edellytykset kattavat ainoastaan mainitut kahdeksan rahastoa. Ne eivät kata muita EU:n rahastoja, esimerkiksi yhteisen maatalouspolitiikan rahastoja.

30 Neuvosto joko hyväksyy komission oikeusvaltioasetuksen mukaisesti ehdottamat talousarviotoimenpiteet määräenemmistöllä tai hylkää ne. Tämä heijastelee sitä, että komissio ja kaikki jäsenvaltiot ovat yhdessä vastuussa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten kielteisiltä vaikutuksilta (ks. kohta [18](#)).

Oikeusvaltioasetuksen tietyt ominaisuudet saattavat vaarantaa sen tehokkaan soveltamisen

Oikeusvaltioasetuksessa ei täsmennetä, mikä muodostaa riittävän suoran yhteyden oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten ja EU:n taloudellisten etujen välillä

31 Oikeusvaltioasetuksen mukaan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen jäsenvaltiossa täytyy vaikuttaa tai uhata vakavasti vaikuttaa EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ”riittävän suoraan”. Tämä vaatimus muodostaa merkittävän eron oikeusvaltioasetuksen lopullisten säännösten ja tilintarkastustuomioistuimen lausunnon²³ pohjana olleen ehdotuksen välille. Asetuksessa ei anneta selkeitä kriteereitä sille, miten arvioidaan ja määritetään tällaisen yhteyden olemassaolo. Muutos on näin ollen rajoittanut ja vaikeuttanut asetuksen soveltamista alun perin suunniteltuun nähden.

Jäsenvaltion EU-rahoituksen saannin estäminen voi lyhyellä aikavälillä haitata EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista

32 Oikeusvaltioasetuksen mukaisiin talousarviotoimenpiteisiin lukeutuvat sitoumusten täyttämisen ja maksujen keskeyttäminen sekä kieltä tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia tai uusia sopimuksia lainoista tai muista välineistä.

²³ Lausunto 01/2018.

Asetuksessa selvennetään, että talousarviotoimenpiteet eivät vapauta jäsenvaltiota velvollisuuksista, joita sillä on suhteessa asianomaisen ohjelman lopullisiin varojen saajiin tai edunsaajiin. Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin kohdalla jäsenvaltioiden on raportoitava, miten ne noudattavat velvollisuuksiaan lopullisia varojen saajia ja edunsaajia kohtaan.

33 Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulla, samoin kuin kaikkien muiden niitä koskevien oikeudellisten velvoitteiden noudattaminen. Tämä ei voi olla komission vastuulla. Talousarviotoimenpiteistä saattaa kuitenkin seurata lyhyellä aikavälillä, että jäsenvaltion viranomaisilla ei ole taloudellisia tai oikeudellisia valmiuksia toteuttaa ohjelmia samalla tavoin kuin ne olisivat tehneet EU:n tuen avulla. Jäsenvaltion mahdollisella kykenemättömyydellä täyttää velvoitteitaan voi olla vaikutusta EU:n tavoitteiden (kuten sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus sekä ammatillinen ja henkilökohtainen kehittyminen koulutuksen avulla) saavuttamiseen. Tällä voi lyhytaikaisesti olla kielteisiä vaikutuksia EU:n kansalaisiin. Opiskelijat eivät esimerkiksi voikaan osallistua Erasmus+-vaihto-ohjelmaan.

Komissio kehittää yhä oikeusvaltioasetuksen soveltamisen edellyttämiä hallinnollisia valmiuksia

34 Tilintarkastustuomioistuinin tutki toimenpiteitä, joita komissio on toteuttanut oikeusvaltioasetuksen soveltamiseksi. Tarkastajat perehtyivät erityisesti siihen, miten komissio oli laatinut suuntaviivat oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten tunnistamista ja arviointia varten ja oliko se laatinut ne oikea-aikaisesti. Menettelyjä koskevien näkökohtien lisäksi tarkastajat arvioivat, oliko henkilöstöresurssien osoittaminen riittävää ja oliko käyttöön otettu tarkoituksenmukainen asiantuntijajärjestelmä niin, että oikeusvaltioasetusta voitiin soveltaa vaikuttavasti.

Komissio alkoi laatia suuntaviivoja hyvissä ajoin

35 Komissio käynnisti oikeusvaltioasetuksen toteuttamiseen liittyvän sisäisen työnsä vuoden 2021 alussa. Virallisten suuntaviivojen ensimmäinen luonnos valmistui maaliskuussa 2021, ja suuntaviivat julkaistiin 18. maaliskuuta 2022²⁴. Komissio julkaisi suuntaviivansa unionin tuomioistuimen annettua asiaa koskevan tuomion

²⁴ Komission suuntaviivat ehdollisuusjärjestelmän soveltamisesta [2022/C 123/02](#).

helmikuussa 2022²⁵. Näin komissio tiedotti kaikille sidosryhmille, miten se aikoi soveltaa oikeusvaltioasetusta objektiivisesti, oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti tosiseikkojen pohjalta ja varmistaa asianmukaisen menettelyn, syrjimättömyyden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun. Suuntaviivojen julkaiseminen oli edellytys jäsenvaltioiden poliittiselle yhteisymmärrykselle oikeusvaltioperiaatteen hyväksymisestä²⁶.

36 Lisäksi komissio laati henkilöstölleen joukon sisäisiä ohjeita (ns. *internal guidance notes*), joihin kuuluu useita asiakirjoja, kuten menetelmiä koskeva ohje, tapausten luontia koskeva tarkistuslista, työnkulkukaavio / tapausten elinkaarikaavio sekä oikeusvaltioasetuksen soveltamiseen liittyvä sisäinen työjärjestys. Ohjeiden ensimmäinen versio valmistui joulukuussa 2021. Ohjeita päivitetään säännöllisesti, (tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla) viimeksi toukokuussa 2022.

37 Julkaistut suuntaviivat sekä sisäiset ohjeet kattavat yhdessä kaikki tarvittavat menettelyvaiheet (ks. *liite II*), joskin niiden yksityiskohtaisuuden taso vaihtelee. Ne vastaavat oikeusvaltioasetuksen perusvaatimuksia, sillä niissä selvitetään komission henkilöstölle, miten tehdä perusteellinen laadullinen arviointi objektiivisesti, puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti. Lisäksi niissä eritellään asetuksen²⁷ suuntaa-antavan luettelon pohjalta mahdollisia tietolähteitä, joiden avulla oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia jäsenvaltioissa voidaan tunnistaa. Sisäisten ohjeiden mukaan näitä tietolähteitä on kuitenkin hyödynnettävä pikemminkin tapauskohtaisesti kuin kaikkien jäsenvaltioiden osalta systemaattisesti.

Komission suuntaviivat eivät ole kaikilta osin riittävän selkeät

38 Tilintarkastustuomioistuimien toteaa, että kokonaisuutena katsoen sisäiset ohjeet yhdessä julkaistujen suuntaviivojen kanssa eivät tarjoa kaikilla aloilla riittävän yksityiskohtaista ohjausta komission henkilöstölle. Niissä ei etenkaan käsitellä tiettyjä keskeisiä näkökohtia riittävän yksityiskohtaisesti niin, että varmistettaisiin oikeusvaltioasetuksen yhdenmukainen ja vaikuttava soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikissa tilanteissa, joissa sitä mahdollisesti voitaisiin soveltaa.

²⁵ Tuomio 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, ja tuomio 16.2.2022, *Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98.

²⁶ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 10.–11. joulukuuta 2020, kohta I.2. b) ja c).

²⁷ Oikeusvaltioasetus, johdanto-osan 16 kappale.

- o Ohjeissa ja suuntaviivoissa ei anneta riittäviä neuvoja siitä, miten arvioidaan, onko oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten ja EU:n talousarviota koskevaan moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen kohdistuvien riskien välillä riittävän suora yhteys. Julkaistuissa suuntaviivoissa todetaan, että yhteyden pitäisi olla “aito” tai “todellinen”²⁸. Sisäisissä ohjeissa todetaan ainoastaan, että tällaisen riittävän suoran yhteyden voidaan olettaa olevan olemassa, jos vastaavanlaiset tilanteet tai toimet ovat aiemmin vaikuttaneet EU:n talousarvioon. Niistä ei myöskään käy tarvittavalla tavalla ilmi, millaiset uhat oikeuslaitoksen riippumattomuudelle voivat muodostaa riittävän suoran yhteyden.
- o Niissä ei riittävällä tavalla täsmennetä, miten komissio varmistaa ennakoivan lähestymistavan arvioidessaan eri tapauksia oikeusvaltioasetuksen perusteella.
- o Ohjeissa ja suuntaviivoissa ei riittävällä tavalla selvitetä, miten oikeusvaltioasetuksen mahdollistamien talousarviotoimenpiteiden rajattua joukkoa voidaan käyttää vaikuttavasti sellaisten oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten kohdalla, joissa yhteys EU:n omiin varoihin kohdistuviin riskeihin on riittävän suora (esimerkiksi tulot arvonlisäverosta ja tullimaksuista).
- o Niissä annetaan vain vähän tietoa siitä, miten talousarviotoimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida.

39 Täydentävyydestä suhteessa muihin välineisiin voidaan todeta, että julkaistuissa suuntaviivoissa ja sisäisissä ohjeissa annetaan jonkin verran ohjeita siitä, miten voidaan perustella oikeusvaltioasetuksen soveltaminen sen sijaan, että hyödynnettäisiin muita välineitä, kuten elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tarjoamia mahdollisuuksia. Julkaistuissa suuntaviivoissa ja sisäisissä ohjeissa ei kuitenkaan käsitellä sellaisia olennaisia seikkoja kuin soveltamisalaa, mahdollisia toimenpiteitä tai noudatettavan menettelyn valitsemista. Yksityiskohtaisten ohjeiden puuttuminen näiden seikkojen osalta saattaa hankaloittaa kaikkien käytettävissä olevien välineiden johdonmukaista hyödyntämistä komissiossa. Lisäksi tämän vuoksi voi olla vaikeampi perustella päätöstä siitä, miksi tiettyjä haasteita pyritään ratkaisemaan yhden tietyn välineen tai useiden välineiden avulla.

²⁸ Suuntaviivat, kohta 33.

Komission on edelleen kehitettävä hallinnollisia valmiuksiaan voidakseen soveltaa oikeusvaltioasetusta vaikuttavasti

40 Komissiossa oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta vastaa budjettipääosasto (PO BUDG). Komissio oli helmikuuhun 2023 mennessä osoittanut suoraan ja pysyvästi kymmenen työntekijää BUDG-pääosastoon huolehtimaan oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta. Koska näillä kymmenellä henkilöstön jäsenellä on muitakin tehtäviä, komissio katsoo heidän vastaavan viittä kokoaikaista työntekijää. Myös komission muiden osastojen henkilöstö osallistuu epäsuorasti tähän työhön tarpeen mukaan.

41 Komissio ei arvioinut ennalta, kuinka paljon henkilöstöä oikeusvaltioasetuksen soveltamiseen liittyvät tehtävät vaativat. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nykyinen henkilöstömäärä ei vaikuta riittävältä tutkimaan oikeusvaltiotilannetta perusteellisesti kaikissa 27 jäsenvaltiossa tai huolehtimaan tarvittavasta seurantatyöstä.

42 Oikeusvaltioasetuksen avoin ja johdonmukainen soveltaminen kaikkiin jäsenvaltioihin edellyttää lisäksi tehokasta tietoteknistä asianhallintajärjestelmää, jonka avulla toimia hallinnoidaan ja dokumentoidaan. Tällainen järjestelmä mahdollistaisi saatujen tietojen dokumentoinnin, valvotun pääsyn näihin tietoihin ja toimien toteuttamisen sähköisesti. Lisäksi toimivaltaiset viranomaiset (unionin tuomioistuin, Euroopan oikeusasiamies ja tilintarkastustuomioistuin) voisivat hyödyntää järjestelmää niin sisäisessä kuin ulkoisessa valvonnassa systemaattisella tavalla.

43 Komissio alkoi vuonna 2012 laatia teknisiä eritelmiä, joiden tarkoituksena oli mukauttaa olemassa olevaa asianhallintajärjestelmää siten, että siihen voidaan kirjata oikeusvaltioasetuksessa säädetyn menettelyn hallinnointiin liittyviä asiakirjoja. Tarkastuksen kenttätöön aikaan järjestelmään (CASE@EC for RoLC) voitiin tosin ainoastaan kirjata asiakirjoja, eikä se vielä edistänyt oikeusvaltioasetuksen soveltamiseen liittyvää päivittäistä työtä ja päätöksenteon etenemistä. Tämän vuoksi asetusta on vaikeampi soveltaa johdonmukaisesti ja tehokkaasti. Järjestelmän suunniteltiin olevan kaikilta osin toimintakunnossa vasta syksyllä 2023.

Komissio yksilöi oikeusvaltioperiaatetta koskevia haasteita mutta ei järjestelmällisesti arvioinut ja dokumentoinut niiden mahdollisia vaikutuksia

44 Tilintarkastustuomioistuin selvitti, voitiinko käytössä olleiden tietolähteiden ja komission käyttöön ottamien menettelyjen avulla vaikuttavasti yksilöidä oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset kaikissa jäsenvaltioissa ja arvioida johdonmukaisesti mahdollisia vaikutuksia EU:n taloudellisiin etuihin. Kyseessä on jatkuva prosessi, jonka on katettava järjestelmällisesti kaikki jäsenvaltiot.

Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten yksilöiminen jäsenvaltioissa: tärkein tietolähde on vuotuinen oikeusvaltiokertomus

45 Komissio julkaisi ensimmäisen vuotuisen oikeusvaltiokertomuksensa syyskuussa 2020, juuri ennen oikeusvaltioasetuksen hyväksymistä. Tämän jälkeen on julkaistu vielä kolme muuta oikeusvaltiokertomusta: heinäkuussa 2021, heinäkuussa 2022 ja heinäkuussa 2023. Kertomuksissa on hyödynnetty monenlaisia lähteitä. Vuodesta 2022 alkaen kertomuksissa on annettu suosituksia jäsenvaltioille. Vuodesta 2023 lähtien kertomuksissa on käsitelty myös sitä, miltä osin suositukset on toteutettu. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut komission vuosittaista raportointia oikeusvaltioperiaatteesta ja julkaisee aiheesta erillisen katsauksen²⁹.

46 Vuotuinen oikeusvaltiokertomus on toistaiseksi ollut komission tärkein tietolähde oikeusvaltioasetuksen soveltamisen yhteydessä. Vuosikertomuksen maakohtaisissa luvuissa esitetään oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät haasteet kunkin 27 jäsenvaltion osalta. Komissio laatii kertomuksen jäsenvaltioiden kanssa käymänsä jatkuvan vuoropuhelun perusteella. Lisäksi se hyödyntää erilaisia muita tietolähteitä³⁰, muun muassa oikeusvaltioasetuksessa mainittuja lähteitä.

47 Komission tietojen mukaan se sai vuosikertomusta 2023 varten noin 250 horisontaalista ja maakohtaista tuotosta eri toimijoilta, joita ovat muun muassa EU:n virastot, eurooppalaiset verkostot, kansalliset ja eurooppalaiset kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja ammattijärjestöt sekä kansainväliset ja eurooppalaiset järjestöt. Lisäksi komissio järjesti yli 530 verkkokokousta kansallisten viranomaisten, riippumattomien elinten sekä sidosryhmien, kuten kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, kanssa. Vuotuinen oikeusvaltiokertomus muodostaa

²⁹ Katsaus 02/2024: Komission raportointi oikeusvaltionperiaatteen noudattamisesta.

³⁰ Euroopan komissio, [Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#).

tärkeän perustan oikeusvaltioasetuksessa tarkoitettujen oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten tunnistamiselle, vaikka tämä ei olekaan kertomuksen ensisijainen tavoite.

Oli epäselvää, miksi ja milloin komissio hyödynsi muita lähteitä

48 Vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen lisäksi komissio keräsi tietoja kaikista oikeusvaltioasetuksessa mainituista lähteistä EU:n perusoikeusvirastoa lukuun ottamatta. Perusoikeusvirastoa ei kuultu niiden kuuden jäsenvaltion osalta, jotka kuuluivat tilintarkastustuomioistuimen otokseen.

49 Komission suuntaviivoissa mainittujen muiden lähteiden käytöstä voidaan todeta, että komissio arvioi joidenkin jäsenvaltioiden osalta väitteitä ja valituksia tunnistaakseen mahdollisia oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia. Yhden jäsenvaltion kohdalla se hankki evidenssiä ulkoisen selvityksen avulla. Tarkastajat havaitsivat kuitenkin myös, että tällaisia täydentäviä tietoja hyödynnettiin otokseen kuuluneiden kuuden jäsenvaltioiden osalta vaihtelevasti. Komissio ei esittänyt tarkastuksen aikana perusteluja tälle tapauskohtaiselle lähestymistavalle.

Komissio ei riittävällä tavalla dokumentoinut vaiheittaista lähestymistapaa, jota se käytti arvioidessaan EU:n taloudellisiin etuihin mahdollisesti kohdistuvia vaikutuksia

50 Vaiheittainen lähestymistapa ei ole virallinen, mutta käytännössä komissio soveltaa sitä tunnistaakseen oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset ja arvioidakseen niiden mahdollisia vaikutuksia EU:n taloudellisiin etuihin. Tarkastajat havaitsivat oikeusvaltioasetuksen soveltamisessa viisi eri vaihetta. Niiden päätteeksi käynnistetään aikasidonnainen (5–9 kuukautta) menettely lähettämällä jäsenvaltiolle 6 artiklan 1 kohdan mukainen ilmoitus. Ks. [kaavio 2](#).

Kaavio 2 – Vaiheittainen lähestymistapa oikeusvaltioasetuksen soveltamisessa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission sisäisestä työprosessista.

51 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kenttätöön päättymiseen mennessä komissio oli suorittanut oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia koskevan alustavan kartoituksen kaikkien 27 jäsenvaltion osalta. Komissio yksilöi tämän perusteella mahdollisia ongelmia yhdeksässä jäsenvaltiossa ja käynnisti arvioinnin siitä, voisivatko ne olla oikeusvaltioasetuksessa tarkoitettuja tapauksia. Tämän jälkeen komissio teki perusteellisemman analyysin ja suoritti lisätutkimuksia neljän jäsenvaltion kohdalla. Komissio ryhtyi syyskuuhun 2023 mennessä oikeusvaltioasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisiin virallisiin toimiin Unkarin ja Puolan osalta (vaihe 4) ja käynnisti 6 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn Unkarin osalta (vaihe 5).

52 Tämä vaiheittainen lähestymistapa on periaatteessa oikeusvaltioasetuksen mukainen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission olisi täsmennettävä, minkä kriteerien perusteella siirrytään vaiheesta toiseen. Komissio ei ole toistaiseksi esittänyt tällaisia perusteluja.

53 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että prosessia, jolla päätetään, minkä tapausten osalta arviointi siirtyy seuraavaan vaiheeseen ja minkä tapausten kohdalla tarvitaan perusteellisempaa analyysiä, ei dokumentoitu.

Tilintarkastustuomioistuim ei saanut evidenssiä siitä, miten komissio oli soveltanut järjestelmällistä riskianalyysia päätöstensä tueksi.

54 Esimerkkinä tästä mainittakoon, että komissio ei ryhtynyt kahden jäsenvaltion (kaikkiaan kuudesta tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneestä jäsenvaltiosta) kohdalla mihinkään oikeusvaltioasetuksen mukaisiin erityisiin toimiin määrittääkseen mahdolliset oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset tarkemmin. Komission vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessa tuotiin kuitenkin esiin joitakin oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä haasteita kaikissa 27 jäsenvaltiossa. Se ei myöskään ollut dokumentoinut minkäänlaista arviointia siitä, vaikuttivatko havaitut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät haasteet EU:n taloudellisiin etuihin. Se on kuitenkin saanut ja analysoinut Puolan toimivaltaisten viranomaisten vastaukset 6 artiklan 4 kohdan nojalla esittämänsä tietopyyntöön. Tältä pohjalta se katsoi, että yhtenä vaihtoehtona voisi olla siirtyminen seuraavaan vaiheeseen. Komissio totesi, että viime kädessä olisi tarkoituksenmukaisempaa seurata edelleen tilannetta oikeusvaltioasetusta sovellettaessa havaittujen oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten osalta samoin kuin rikkomisten mahdollista vaikutusta EU:n taloudellisiin etuihin.

55 Komissio oli tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimituista kuudesta jäsenvaltiosta viiden kohdalla dokumentoinut puutteellisesti oikeusvaltioasetuksen perusteella laatimansa arvionsa siitä, suojataanko EU:n taloudellisia etuja havaituilta mahdollisilta oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta johdonmukaisesti ja riittävällä tavalla. Poikkeuksena oli Unkari, jonka kodalla toimenpiteet toteutettiin oikeusvaltioasetuksen perusteella sekä kahden muun välineen alaisuudessa.

Yhteistyö- ja seurantamekanismin piiriin kuuluvien, uudistuksiin liittyvien ratkaisemattomien kysymysten käsittely jatkui nykyisten välineiden yhteydessä

56 Kun Bulgaria ja Romania liittyivät EU:hun vuonna 2007, niihin sovellettiin yhteistyö- ja seurantamekanismia (ks. [laatikko 1](#)). Komissio määräti Bulgarian³¹ osalta kuusi perustetta ja Romanian³² osalta neljä perustetta, joiden avulla arvioitiin maiden edistymistä kysymyksissä, jotka ovat oikeusvaltion periaatteiden noudattamisen

³¹ Komission päätös yhteistyötä ja Bulgarian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta, [2006/929/EY](#).

³² Komission päätös yhteistyötä ja Romanian edistymisen seurantaa koskevan järjestelmän perustamisesta, [2006/928/EY](#).

kannalta erittäin tärkeitä. Komissio julkaisi vuonna 2017 kaksi kertomusta, joissa se käsitteli tarkemmin Bulgarialle³³ ja Romanianle³⁴ yhteistyö- ja seurantamekanismin yhteydessä asettamia vaatimuksia.

57 Komissio teki syyskuussa 2023 virallisen päätöksen sulkea Bulgariaan ja Romaniaan sovelletun yhteistyö- ja seurantamekanismin³⁵. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin seuraavaa:

- o Bulgarian osalta ei ole laadittu yhteistyö- ja seurantamekanismin mukaisia kertomuksia vuoden 2019 jälkeen, sillä komissio katsoi, että Bulgaria oli edistynyt riittävästi niiden sitoumusten toteuttamisessa, jotka maa oli tehnyt liittyessään EU:hun³⁶. Näin siitä huolimatta, että komissio oli itse todennut, että Bulgarian on jatkettava uudistuksiaan³⁷. Myös viimeisessä Romaniaa koskevassa kertomuksessa todetaan lisä uudistusten olevan tarpeen³⁸.
- o Viimeisimmässä komission vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessa tuodaan esiin useita yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden kannalta olennaisia kysymyksiä, jotka edellyttäisivät kummaltakin jäsenvaltiolta lisätoimia³⁹.

58 Tarkastajat havaitsivat, että komissio ei ollut dokumentoinut oikeusvaltioasetuksen mukaisesti tyydyttävällä tavalla arviointia, jonka se oli tehnyt Bulgarian ja Romanian osalta, eikä myöskään määrittänyt sitä, mihin vaiheeseen sen olisi edistytävä vaiheittaisessa lähestymistavassaan (ks. *kaavio 2*). Tarkastajat yksilöivät sekä Bulgarian että Romanian kansallisissa elpymis- ja

³³ Euroopan komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa, [COM/2017/0750 final](#).

³⁴ Euroopan komissio, kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa, [COM/2017/044 final](#).

³⁵ Ks. alaviite ⁶.

³⁶ Euroopan komissio, [Kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Bulgariassa](#), 22. lokakuuta 2019, s. 13.

³⁷ Ks. edellinen alaviite.

³⁸ Euroopan komissio, [Kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa saavutetusta edistyksestä Romaniassa](#), 22. marraskuuta 2022, s. 13.

³⁹ Vuotuisen oikeusvaltiokertomuksen 2023 liite, Bulgaria s. 2 ja Romania s. 23.

palautumissuunnitelmissa oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä välitavoitteita ja tavoitteita, jotka ovat olennaisia yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteiden kannalta (ks. [liite III](#)).

Komission päätös suojata (tai olla suojaamatta) EU:n taloudellisia etuja eri välineillä ei perustunut hyvin dokumentoituihin kriteereihin

59 Oikeusvaltioasetus on ainoa asetus, jonka nimenomaisena tarkoituksena on suojata EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta. Myös elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaa asetusta ja yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta voidaan kuitenkin soveltaa tässä yhteydessä (ks. kohta [12](#)). Virallisesti komissio voi soveltaa oikeusvaltioasetusta ainoastaan, ellei se katso voivansa suojata unionin talousarviota tehokkaammin muiden menettelyjen avulla⁴⁰. Tästä syystä kyseisiä asetuksia on sovellettava toisiaan täydentävästi, jotta EU:n taloudellisia etuja suojattaisiin mahdollisimman vaikuttavasti. Näin siitä huolimatta, että täydentävyyttä koskevasta oikeudellisesta velvoitteesta ei ole nimenomaisesti säädetty. Kertomuksen tässä osiossa arvioidaan toimia, joita komissio on toteuttanut elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja oikeusvaltioasetuksen nojalla.

Komissio on soveltanut ainakin yhtä kyseisistä kolmesta välineestä kuhunkin kuudesta jäsenvaltiosta, jotka sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen otokseen

60 Tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla komissio on useissa tapauksissa käyttänyt elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen, ja koheesiopolitiikan osalta yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, mukaisia oikeuksiaan vastatakseen oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin haasteisiin ja ratkaistakseen näitä EU:n rahastoja koskevissa kansallisissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä ilmenneitä puutteita.

61 Komissio on soveltanut ainakin yhtä välinettä kuhunkin kuudesta tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvästä jäsenvaltiosta (Bulgaria, Kreikka, Unkari, Italia, Puola ja Romania). [Taulukossa 1](#) esitetään yleiskatsaus erityisistä toimenpiteistä, joita on sovellettu kuhunkin näistä jäsenvaltioista.

⁴⁰ Oikeusvaltioasetus, 6 artiklan 1 kohta.

Taulukko 1 – Kyseisiin kolmeen välineeseen perustuvat toimenpiteet tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen jäsenvaltioiden osalta

Maa	Väline	Toimenpide
Bulgaria	Oikeusvaltioasetus	Ei toimenpiteitä.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Katsotaan soveltavan ja toteuttavan perusoikeuskirjaa vaikuttavasti.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät 13 välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; viimeinen on määrä saavuttaa vuoden 2026 ensimmäiseen neljännekseen mennessä. Kolme erityisvälitavoitetta, jotka eivät liittyneet yksinomaan oikeusvaltioperiaatteeseen, oli saavutettava ennen kuin maksuja voitiin suorittaa. Komissio katsoo, että nämä erityistavoitteet on saavutettu tyydyttävällä tavalla.
Kreikka	Oikeusvaltioasetus	Ei toimenpiteitä.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Katsotaan soveltavan ja toteuttavan perusoikeuskirjaa vaikuttavasti.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät viisi välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; viimeinen oli määrä saavuttaa vuoden 2022 neljanteen neljännekseen mennessä. Yksi erityisvälitavoite oli saavutettava ennen kuin maksuja voitiin suorittaa. Komissio katsoo, että se on saavutettu tyydyttävällä tavalla.

Maa	Väline	Toimenpide
Unkari	Oikeusvaltioasetus	Neuvosto hyväksyi ehdotetut toimenpiteet tehtyään joitakin muutoksia. Kolmen koheesiopolitiikan ohjelman rahoituksesta keskeytetään 55 prosenttia (6,4 miljardia euroa) ja kielletään sitoumusten tekeminen yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden suoran ja välillisen hallinnon avulla ylläpitämien yhteisöjen kanssa.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Horisontaalisten mahdollistavien edellytysten täyttymättä jäämisen seurauksena EU:n tulevia maksuja estettiin joulukuun 2023 puoliväliin mennessä lähes 22 miljardin euron edestä. Estämiset eivät kohdistuneet ennakkomaksuihin ja tekniseen apuun, vaan niiden osalta suoritettiin maksuja 0,6 miljardia euroa. Komissio katsoi 13. joulukuuta tekemässään päätöksessä, että Unkari oli täyttänyt oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeneen kolmannen horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen. Komission mukaan Unkari voi tämän päätöksen perusteella alkaa esittää maksupyyntöjä enintään noin 10,2 miljardin euron edestä.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät 31 välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; viimeinen on määrä saavuttaa vuoden 2026 ensimmäiseen neljännekseen mennessä. Kaikkiaan 27 erityisvälitavoitetta oli saavutettava ennen ensimmäistä maksua; mukana oli myös erityisvälitavoitteita, joiden komissio ja tilintarkastustuomioistuin katsoivat liittyvän oikeusvaltioperiaatteeseen. Komissio ei ole vielä arvioinut näiden välitavoitteiden saavuttamista. Elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaisarvo: 6,5 miljardia euroa avustuksia ja 3,9 miljardia euroa lainoja, mukaan lukien 0,9 miljardia euroa ennakkomaksuja, joihin ei sovelleta erityisvälitavoitteita.

Maa	Väline	Toimenpide
Italia	Oikeusvaltioasetus	Ei toimenpiteitä.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Katsotaan soveltavan ja toteuttavan perusoikeuskirjaa vaikuttavasti.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät 18 välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; viimeinen on määrä saavuttaa vuoden 2026 toiseen neljännekseen mennessä. Yksi erityisvälitavoite oli saavutettava ennen kuin maksuja voitiin suorittaa. Komissio katsoo, että tavoite on saavutettu tyydyttävällä tavalla.
Puola	Oikeusvaltioasetus	6 artiklan 4 kohdan mukainen lisätietopyyntö marraskuussa 2022.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Horisontaalisten mahdollistavien edellytysten täyttymättä jäämisen seurauksena EU:n tulevia maksuja keskeytettiin 74,1 miljardin euron edestä. Keskeytykset eivät vaikuttaneet ennakkomaksuihin, niitä suoritettiin 1,7 miljardin euron edestä.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät seitsemän välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; ne on määrä saavuttaa ohjelman toteuttamisen aikana, viimeinen vuoden 2026 toiseen neljännekseen mennessä. Kolme erityisvälitavoitetta oli saavutettava ennen ensimmäistä maksua; mukana oli myös välitavoitteita, joiden komissio ja tilintarkastustuomioistuim katsoivat liittyvän oikeusvaltioperiaatteeseen. Komissio ei ole vielä arvioinut näiden erityisvälitavoitteiden saavuttamista. Elpymis- ja palautumissuunnitelman kokonaisarvo: 25,3 miljardia euroa avustuksia ja 34,5 miljardia euroa lainoja, mukaan lukien 5,1 miljardia euroa ennakkomaksuja, joihin ei sovelleta erityisvälitavoitteita.

Maa	Väline	Toimenpide
Romania	Oikeusvaltioasetus	Ei toimenpiteitä.
	Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus	Katsotaan soveltavan ja toteuttavan perusoikeuskirjaa vaikuttavasti.
	Elpymis- ja palautumistukiväline	Tarkastajat yksilöivät 16 välitavoitetta, jotka liittyivät oikeusvaltioperiaatteeseen; viimeinen on määrä saavuttaa vuoden 2026 toiseen neljännekseen mennessä. Kaksi erityisvälitavoitetta, jotka eivät liittyneet yksinomaan oikeusvaltioperiaatteeseen, oli saavutettava ennen kuin maksuja voitiin suorittaa. Komissio katsoo, että ne on saavutettu tyydyttävällä tavalla.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

62 *Liitteessä IV* esitetään yleiskatsaus yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen relevanteista säännöksistä tilintarkastustuomioistuimen otokseen poimittujen kuuden jäsenvaltion osalta.

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät kysymykset otettiin huomioon elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen välitavoitteissa, vaikkakaan ei aina johdonmukaisesti

63 Jäsenvaltioiden oli toimitettava elpymis- ja palautumissuunnitelmansa välitavoitteineen ja tavoitteineen komission arvioitaviksi. Komission oli arvioitava⁴¹, autoivatko elpymis- ja palautumissuunnitelmat vastaamaan kaikkiin haasteisiin tai merkittävään osaan haasteista, jotka on yksilöity maakohtaisissa suosituksissa tai EU-ohjausjakson yhteydessä. Lisäksi komission ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelman hyväksymisestä oli sisällettävä kuvaus⁴² siitä, miten suunnitelmalla varmistetaan EU:n taloudellisten etujen suojaaminen.

64 Elpymis- ja palautumissuunnitelmia arvioidessaan komissio tarkisti, otettiinko niissä huomioon kaikki maakohtaiset suositukset tai huomattava osa niistä. Tarkastajat

⁴¹ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 19 artiklan 3 kohdan b alakohta.

⁴² Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 20 artiklan 5 kohdan e alakohta.

havaitsevat, että suurimmalle osalle oikeusvaltioperiaatetta koskevista ongelmakohdista oli asetettu vastaavat ”erityisvälitavoitteet”, jotka täytyi saavuttaa ennen välitavoitteisiin liittyvien maksujen suorittamista (Unkari ja Puola), tai tavanomaiset välitavoitteet, jotka täytyy saavuttaa vuoden 2026 toiseen neljännekseseen mennessä (Bulgaria, Kreikka, Italia ja Romania). Erityisvälitavoitteiden lisäksi Unkarille ja Puolalle on asetettu oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä tavanomaisia välitavoitteita. Bulgarian, Kreikan, Italian ja Romanian kohdalla saavuttamatta jääneet oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät välitavoitteet eivät ole erityisvälitavoitteita, joten ne eivät ole esteenä kaikille välitavoitteisiin perustuvilla maksuilla. Ne on kuitenkin saavutettava ennen kuin maksut voidaan suorittaa kokonaisuudessaan.

65 Komissio hyväksyi korjaavia välitavoitteita niiltä osin kuin sen arviossa hallinto- ja valvontajärjestelmien suunnittelusta tuotiin esiin puutteita. Komission suuntaviivojen mukaan välitavoitteet, joiden tarkoituksena on ratkaista kansallisten valvontajärjestelmien puutteet, jotka haittaavat petosten ja korruption tehokasta havaitsemista, ehkäisemistä ja korjaamista, olisi saavutettava ennen ensimmäistä maksupyyntöä. Tällaisia erityisvälitavoitteita ehdotettiin kaikkien tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvien kuuden jäsenvaltion kohdalla.

- o Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyi komission arvion jälkeen 27 erityisvälitavoitetta, jotka estävät elpymis- ja palautumistukivälineen maksut kunnes niitä vastaavat havaitut riskit on poistettu. Erityisvälitavoitteista 21 liittyy suoraan oikeusvaltioperiaatteeseen ja koskee Unkarin kanssa oikeusvaltioasetuksen menettelyn mukaisesti sovitun 17 korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanoa⁴³.
- o Puolalle on asetettu kaksi oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvää erityisvälitavoitetta, joissa on kyse oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Nämä erityisvälitavoitteet estävät elpymis- ja palautumistukivälineen maksut, kunnes ne on saavutettu tyydyttävällä tavalla.

66 Bulgarian ja Romanian kohdalla osa petosten ja korruption ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen – ja siis oikeusvaltioperiaatteeseen – liittyvistä välitavoitteista on kuitenkin vain tavanomaisia välitavoitteita. Jotkin näistä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvistä välitavoitteista on saavutettava vasta elpymis- ja palautumistukivälineen tukikelpoisuuskauden loppupuolella. Välitavoitteisiin lukeutuu esimerkiksi Romanian uusi korruptionvastainen vuoden 2021 strategia, joka on

⁴³ EPRS, Rule of law-related “super milestones” in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland, taulukko 4.

pantava täytäntöön vuoden 2025 loppuun mennessä (ks. [liite III](#)). Koska nämä ovat tavanomaisia välitavoitteita, muiden välitavoitteiden ja tavoitteiden aiempaan saavuttamiseen perustuva elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitus maksetaan etukäteen (ks. myös kohta [94](#)). Tilintarkastustuomioistuin ei voi komission dokumentaation perusteella päätellä, oliko erilaisen lähestymistavan soveltamien perusteltua.

67 Lisäksi oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät elpymis- ja palautumistukivälineen (erityiset tai tavanomaiset) välitavoitteet ja tavoitteet voivat muodostaa vain ensimmäisen, joskin välttämättömän vaiheen. Komission on tämän jälkeen arvioitava ja seurattava, tuottavatko nämä välitavoitteet saavuttamisensa jälkeen tosiasiallisesti vaikuttavan ja kestäväen ratkaisun havaittuihin haasteisiin. Tämä prosessi käynnistyy, kun jäsenvaltio esittää maksupyyntö. Ks. myös kohdat [93–95](#).

Komissio tarkistaa ohjelmien ja ohjelmamuutosten hyväksymisen yhteydessä, ovatko horisontaaliset mahdollistavat edellytykset toteutuneet

68 Komission on ohjelmaa tai ohjelmamuutoksia hyväksyessään tarkastettava yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen horisontaaliset mahdollistavat edellytykset. Komission on lisäksi pitkin ohjelmakautta seurattava horisontaalisten mahdollistavien edellytysten toteutumista, ja se voi korvata kuluja vain, jos edellytykset jatkuvasti täyttyvät. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti komissio ei kuitenkaan tarkista niiden täyttymistä uudelleen ennen jokaista maksua. Oikeusvaltioperiaatteen kannalta tärkein on kolmas horisontaalinen mahdollistava edellytys, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokkaat mekanismit, joilla varmistetaan EU:n perusoikeuskirjan noudattaminen.

69 Tarkastajat analysoivat kriteerit, joilla komissio tarkastaa, noudattaako jäsenvaltio oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä perusoikeuskirjan osatekijöitä. He havaitsivat, että kriteerit kattavat jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien asianmukaisen toiminnan. Komission perusoikeuskirjan osalta toteuttama tarkastus ei kuitenkaan kata systeemisten eturistiriitojen sekä petosten ja korruption ehkäisyä, havaitsemista ja korjaamista. Sen sijaan petoksiin liittyvät näkökohdat tarkistetaan ensimmäisen horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen yhteydessä, joskin vain siltä osin kun ne liittyvät julkisiin hankintoihin.

70 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille myös, että komissio ei pyytänyt EU:n perusoikeusviraston panosta laatiessaan kriteereitä, joita komissio käytti arvioidakseen, noudattavatko kansalliset hallinto- ja valvontajärjestelmät perusoikeuskirjaa. Asiasta ei ole olemassa oikeudellista veloitetta, mutta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tässä on hukattu tilaisuus hyödyntää EU-tason asiantuntemusta.

71 Arvioidessaan, miten komissio oli tutkinut jäsenvaltioiden itsearviointeja kolmannen horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen täyttymisestä, tarkastajat havaitsivat puutteita saatujen todentavien asiakirjojen dokumentoinnissa. Tällöin riskinä on, että arviointeja on saatettu tehdä epä johdonmukaisesti.

72 Lisäksi tarkastajat panivat merkille, että yhteisiä säännöksiä koskeva asetus ei velvoita komissiota suorittamaan omaa arviointiaan, jos komission kanta on linjassa horisontaalisten mahdollistavien edellytysten täyttymättä jäämistä koskevan jäsenvaltion itsearviointin kanssa. Esimerkiksi Puolan kanssa 30. kesäkuuta 2022 tehdyssä kumppanuussopimuksessa⁴⁴ ja Puolan sen jälkeen tekemässä itsearviointinnissa todettiin, että maa ei täyttänyt perusoikeuskirjaan liittyvää horisontaalista mahdollistavaa edellytystä. Komissio oli toimenpideohjelmille antamassaan hyväksynnässä⁴⁵ samaa mieltä, mutta ei ilmoittanut perustelujaan, vaan ainoastaan viittasi Puolan itsearviointiin. Se, ettei komissio ilmoittanut perustelujaan avoimesti, saattaa haitata korjaavien toimenpiteiden seuranta tulevaisuudessa. Komission ja Puolan on vielä sovittava korjaavista toimenpiteistä. Komissio on ilmoittanut tilintarkastustuomioistuimelle, että se aikoo systemaattisesti julkaista kaikki yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyvät päätökset, jotka se tekee ohjelmien hyväksymisestä. Tämä on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa komissio katsoo, että yksi tai useampi horisontaalinen mahdollistava edellytys ei täyty (esimerkiksi perusoikeuskirjaa ei ole tosiasiaa sovellettu ja toteutettu).

⁴⁴ Ks. Puolan kanssa tehty kumppanuussopimus ([Partnership Agreement with Poland – 2021–2027](#)), kohta 6.

⁴⁵ Ks. esim. komission täytäntöönpanopäätös 18.11.2022 (*Commission Implementing Decision of 18.11.2022 approving the 'European Funds for Digital Development 2021–2027' programme to support from the European Regional Development Fund under the Investment Objective for jobs and growth' in Poland* (CCI 2021PL16RFPR002)); viite 4 ja 3 artikla.

Oikeusvaltioasetuksen soveltamatta jättämistä ei perusteltu selkeästi eikä dokumentoitu hyvin

73 Komissio pyrki tarkastuskohteena olleella ajanjaksolla puuttumaan havaittuihin oikeusvaltion periaatteiden rikkomisiin erilaisten välineiden avulla. Tarkastajat panivat tältä osin merkille, että komission suuntaviivoissa ei aseteta selkeitä kriteereitä sille, milloin oikeusvaltioasetusta on sovellettava. Ks. kohta [59](#).

74 Ainoassa tapauksessa (Unkari), jossa komissio käytti näitä kolmea välinettä yhdessä, niiden käyttöä koordinoitiin vaikuttavasti ja dokumentointi oli riittävää. Komissio ei kuitenkaan muiden tapausten kohdalla dokumentoinut kattavasti sitä, miksi se ei ollut suojannut EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltioasetuksen avulla. Esimerkiksi Puolassa varoja ei eräässä tapauksessa maksettu, koska yksi horisontaalinen mahdollistava edellytys ei täyttynyt. Muissa tapauksissa varoja ei maksettu, koska erityisvälitavoitteita ei ollut saavutettu. Oikeusvaltioasetuksen soveltamatta jättämistä ei kuitenkaan dokumentoitu.

Unkarin tapauksen käsittely oli oikeusvaltioasetuksen mukaista

75 Komissio on tähän mennessä soveltanut oikeusvaltioasetusta täysimääräisesti vain yhdessä tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin tutki tämän tapauksen osalta, oliko komissio ensin suorittanut oikeusvaltioasetuksen mukaisesti objektiivisen, puolueettoman ja oikeudenmukaisen arvioinnin oikeusvaltion periaatteiden rikkomisista ja niiden mahdollisesta vaikutuksesta EU:n taloudellisiin etuihin⁴⁶. Tilintarkastustuomioistuin tarkisti myös, että lakisääteisiä määräaikoja oli noudatettu. [Liitteessä V](#) esitetään yleiskatsaus oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta Unkariin.

⁴⁶ Oikeusvaltioasetus, johdanto-osan 16 kappale.

Komission arviointi oli oikeusvaltioasetuksessa säädettyjen vaatimusten mukainen

76 Komissio lähetti Unkarille 6 artiklan 4 kohdan mukaisen tietopyynnön 24. marraskuuta 2021. Unionin tuomioistuimen 16. helmikuuta 2022 antamassa tuomiossa vahvistettiin oikeusvaltioasetuksen pätevyys ja hylättiin kokonaan Unkarin ja Puolan kumoamiskanteet⁴⁷. Komissio lähetti Unkarille 27. huhtikuuta 2022 asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen ilmoituksen. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun komissio käytti 6 artiklan 1 kohdan mukaista menettelyä.

77 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että komissio yksilöi Unkarin tapauksessa oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia perusteelliseen laadullisen arvioinnin pohjalta. Arviointi oli myös oikeusvaltioasetuksessa säädettyjen vaatimusten mukainen.

78 Komission arvioinnissa, joka johti sen ehdotukseen talousarviotoimenpiteiksi, otettiin huomioon asianomaisen jäsenvaltion huomautukset, mukaan lukien ehdotetut korjaavat toimenpiteet. Arvioinnissa noudatettiin kaikkia oikeusvaltioasetuksessa mainittuja kriteereitä⁴⁸.

79 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi vahvistaa, että komissio arvioi objektiivisesti, oliko näillä rikkomuksilla riittävän suora yhteys EU:n taloudellisiin etuihin. Komission tämän jälkeen esittämä ehdotus talousarviotoimenpiteiksi kolmea koheesiopolitiikan ohjelmaa varten oli niin ikään objektiivinen. Komission arviointi ja ehdotus perustuivat relevantteihin ja luotettaviin tietoihin, joiden pohjana olivat esimerkiksi EU:n varojen hallinnoinnista saadut aiemmat kokemukset. Se, olisiko komission pitänyt ehdottaa enemmän toimenpiteitä, kuuluu sen harkintavaltaan. Kuten kohdassa **25** mainitaan, tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut, olivatko ehdotetut toimenpiteet riittäviä kattamaan kaikki EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvat riskit.

⁴⁷ Tuomio 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-156/21, EU:C:2022:97, ja tuomio 16.2.2022, *Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁴⁸ Oikeusvaltioasetus, johdanto-osan 18 kappale ja 5 artiklan 3 kohta.

Neuvosto hyväksyi täytäntöönpanopäätöksen, jonka mukaan 55 prosenttia kolmeen koheesio-ohjelmaan tarkoitettusta EU-rahoituksesta keskeytetään lakisääteiseen määräaikaan mennessä

80 Arvioinnin valmistuttua komissio toimitti 18. syyskuuta 2022 neuvostolle ehdotuksensa täytäntöönpanopäätökseksi. Komissio ehdotti, että kolmen koheesio politiikan ohjelman sitoumuksista keskeytetään 65 prosenttia⁴⁹ ja kielletään oikeudellisten sitoumusten tekeminen yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa.

81 Neuvosto päätti toimenpiteiden hyväksymisen yhteydessä 15. joulukuuta 2022 keskeyttää talousarviositoumuksista 55 prosenttia (65 prosentin sijaan) niiden kolmen ohjelman osalta, joihin oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten katsottiin erityisesti vaikuttavan. Osuus vastasi noin 6,4:ää miljardia euroa, mikä oli 1,2 miljardia euroa vähemmän kuin komissio alun perin ehdotti.

82 Sekä komission ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi että neuvoston ehdotukseen tekemä muutos ja lopullisen päätöksen hyväksyminen tapahtuivat oikeusvaltioasetuksessa säädetyissä lakisääteisissä määräajoissa, jotka olivat 5–9 kuukautta 6 artiklan 1 kohdan mukaisen ilmoituksen lähettämisestä (ks. myös [liite II](#)).

83 Tilintarkastustuomioistuim panee kuitenkin merkille, että Euroopan parlamentti piti valitettavana, ettei ”parlamentille ole annettu tietoa komission arviosta sen osalta, ovatko Unkarin viranomaiset täyttäneet välitavoitteet ja edellytykset”, ja muistutti komissiota ”sen elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 25 artiklan 2 kohdassa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevasta ehdollisuudesta annetun asetuksen 8 artiklassa säädetyistä oikeudellisista velvoitteista”⁵⁰.

⁴⁹ Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus; Yhdennetty liikenteen toimenpideohjelma plus; Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus.

⁵⁰ Euroopan parlamentti, [päättöslauselma 1. kesäkuuta 2023](#), kohta 14.

Talousarviotoimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, joten niihin liittyvät toimintariskit ovat edelleen olemassa

84 Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet voidakseen arvioida, suojaavatko talousarviotoimenpiteet ja korjaavat toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava, ajan mittaan vaikuttavasti EU:n taloudellisia etuja havaituilta oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta.

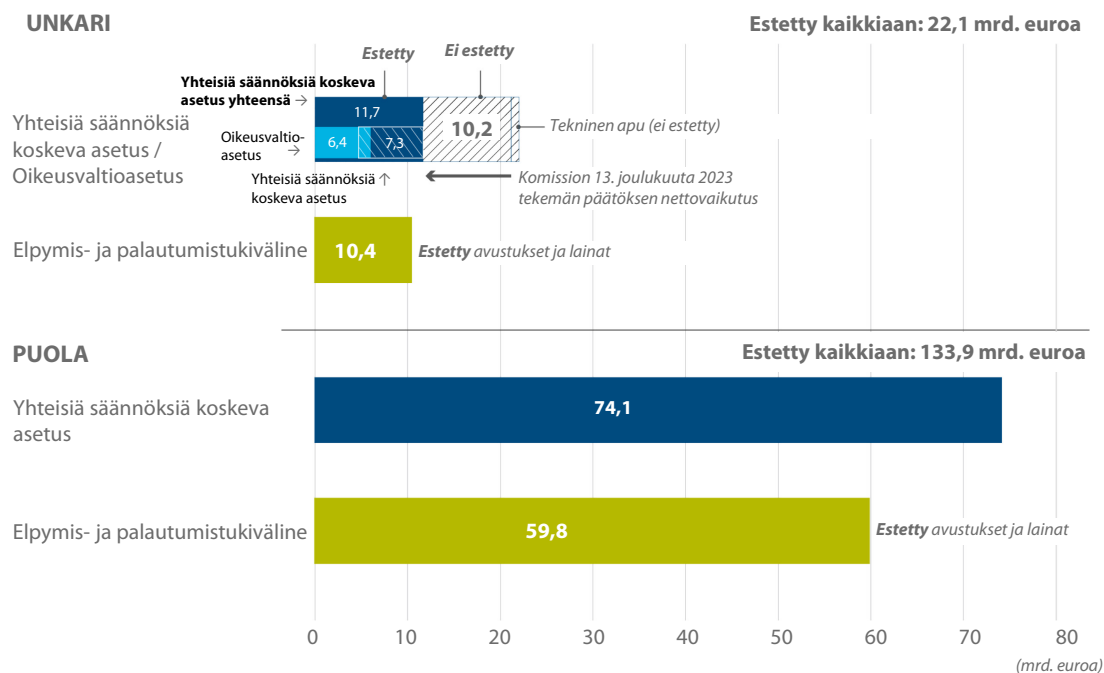
Oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättämisestä lyhyellä aikavälillä aiheutuvat talousarviovaikutukset ovat vähäisiä

85 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista jäsenvaltiosta kahteen kohdistui joulukuun 2023 loppuun mennessä talousarviotoimenpiteitä, joita toteutettiin kahden tai kolmen tämän tarkastuksen kattaman välineen alaisuudessa. Nämä maat olivat Unkari ja Puola. Unkarin osalta potentiaalinen tuleva vaikutus oli noin 22 miljardia eroa ja Puolan osalta 134 miljardia euroa. Ks. [kaavio 3](#).

86 Unkarin kohdalla luvussa on otettu huomioon komission 13. joulukuuta 2023 tekemä päätös siitä, että Unkari oli täyttänyt perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta⁵¹. Komission mukaan Unkari voi tämän päätöksen perusteella alkaa esittää maksupyyntöjä enintään noin 10,2 miljardin euron edestä (mukaan lukien tekninen apu, johon ei sovelleta mahdollistavia edellytyksiä ja jonka osuus ennen joulukuun puoliväliä oli alle 0,5 miljardia euroa). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kenttätö päättyi ennen mainittua ajankohtaa, joten päätös otettiin huomioon, mutta siihen ei kohdistettu tarkastusta.

⁵¹ Ks. [Euroopan komission lehdistötiedote 13. joulukuuta 2023](#), jossa komissio katsoo, että Unkarin oikeuslaitoksen uudistuksessa korjattiin oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä puutteita. Komissio piti kuitenkin voimassa talousarvion ehdollisuusjärjestelmään liittyviä toimenpiteitä.

Kaavio 3 – Oikeusvaltioasetuksen, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti toteutettavien nykyisten toimenpiteiden yhteydessä estetyt tulevat korvaukset ja sitoumukset

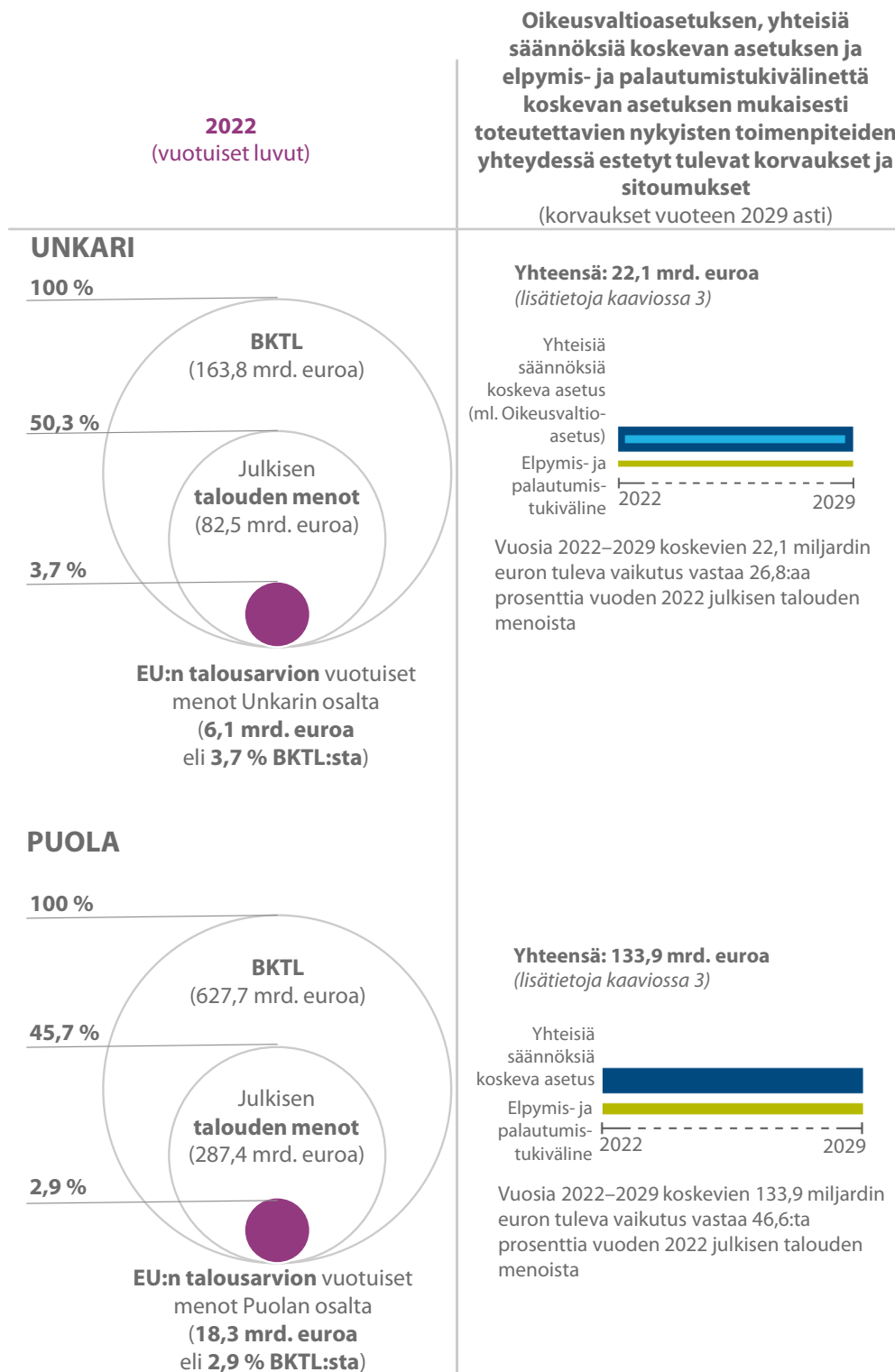


Huomautus: Unkaria koskevia maksuja on keskeytetty oikeusvaltioasetuksen perusteella 6,4 miljardin euron edestä. Tästä määrästä noin 2,0 miljardin euron osalta korvaukset on samanaikaisesti estetty myös yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyvien mahdollistavien edellytysten perusteella. Näin ollen ainoastaan 4,4 miljardia euroa vapautettaisiin, jos Unkarin osalta oikeusvaltioasetuksen mukaisesti määritetyt korjaavat toimenpiteet toteutettaisiin, mutta yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyvät mahdollistavat edellytykset jäisivät täyttymättä.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella (joulukuu 2023).

87 Edellä mainitut määrät edustavat nykyisten toimenpiteiden vaikutusta tuleviin maksuihin ja sitoumuksiin. Oletuksena on, että toimenpiteitä sovelletaan vuosikymmenen loppuun saakka ja että niiden perustana ovat joulukuun 2023 loppuun mennessä hyväksytyt elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja koheesiopolitiikan ohjelmat. Nämä vuosikymmenen loppuun saakka ulottuvat tulevat vaikutukset vastaavat noin 27:ää prosenttia Unkarin julkisen talouden menoista vuonna 2022; Puolan kohdalla vastaava osuus on noin 47 prosenttia. **Kaaviossa 4** esitetään nämä tulevat määrät suhteessa kyseisten kahden jäsenvaltion bruttokansantuloon (BKTL), julkisen talouden menoihin ja EU:n talousarviomenoihin.

Kaavio 4 – Oikeusvaltioasetuksen, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen mukaisesti toteutettavien nykyisten toimenpiteiden suhteellinen suuruusluokka



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission (joulukuu 2023) sekä Eurostatin (lokakuu 2023) tietojen perusteella. EU:n vuotuinen talousarvio käsittää asianomaisissa jäsenvaltioissa vuonna 2022 toteutuneet monivuotisen rahoituskehiksen ohjelmiin perustuvat EU:n menot.

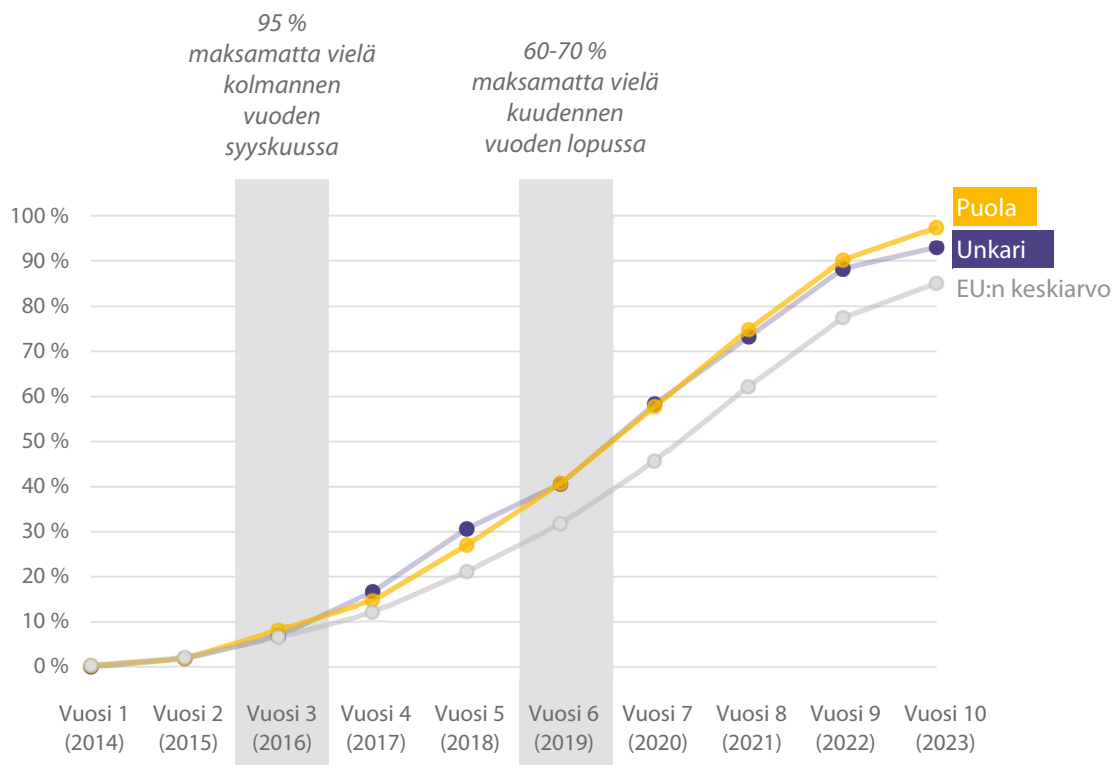
88 Unkarille ja Puolalle lyhyellä aikavälillä aiheutuvat suorat talousarviovaikutukset ovat kuitenkin paljon vähäisempiä kuin nämä luvut saattavat antaa ymmärtää:

- o Ensinnä voidaan todeta, että talousarviotoimenpiteet eivät vaikuta ennakkomaksuihin. Unkari sai yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti kauden 2021–2027 ohjelmiinsa ennakkomaksuja 0,5 miljardia euroa ja Puola 1,7 miljardia euroa. Lisäksi Unkari on viimeisimpien, vuonna 2023 hyväksytyjen monivuotisen rahoituskehityksen ohjelmien yhteydessä oikeutettu 0,9 miljardin euron ennakkomaksuun ja Puola 5,1 miljardin euron ennakkomaksuun. Osa näistä ennakkomaksuista saatetaan joutua perimään takaisin.
- o Toiseksi valtaosa näistä määristä koskee ainoastaan tulevia maksuja eli maksuja, jotka eivät olisi edes tavanomaisissa olosuhteissa, ilman talousarviotoimenpiteitä, vielä toteutuneet. Joulukuun 2023 puoliväliin mennessä Puola ei ollut vielä esittänyt elpymis- ja palautumistukivälineeseen kohdistuvia maksupyyntöjä tai koheesiomenojen korvaamista koskevia pyyntöjä. Unkari on esittänyt yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisia maksupyyntöjä kaikkiaan 0,3 miljardin euron edestä. Ei ole mahdollista määrittää suoraan, olisiko uusia maksupyyntöjä esitetty ilman talousarviotoimenpiteitä. Lisäksi voidaan todeta, että vaikka maksuja ei olisi keskeytetty, suurin osa tulevista maksuista ei toteutuisi lähitulevaisuudessa, vaan ne maksettaisiin vuosikymmenen loppuun mennessä (monivuotisen rahoituskehityksen osalta) tai vuonna 2026 (elpymis- ja palautumissuunnitelman osalta).

89 Jäsenvaltiot ovat perinteisesti olleet hitaita esittämään maksupyyntöjä monivuotisten rahoituskehysten ensimmäisinä vuosina, ja merkittävä osa koheesiomaksuista on suoritettu tukikelpoisuuskauden loppupuolella. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen osalta voidaan todeta seuraavaa:

- o Kuten [kaaviosta 5](#) käy ilmi, kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen vastaavassa vaiheessa (syyskuu 2016) Unkari ja Puola olivat saaneet EU:n keskiarvon mukaisesti noin viisi prosenttia kokonaismäärärahoistaan. Kauden kuudennen vuoden loppuun mennessä Unkari ja Puola olivat saaneet kumpikin noin 40 prosenttia määrärahoistaan, kun EU:n keskiarvo oli 30 prosenttia.
- o Kauden 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen maksuaste on tähän mennessä vielä alhaisempi. Kolmen tärkeimmän koheesioalan rahaston (koheesiorahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus) keskimääräinen maksuaste EU:n 27 jäsenvaltiossa oli syyskuun 2023 lopussa 2,6 prosenttia kunkin rahaston vuosien 2021–2027 kokonaismäärärahoista.

Kaavio 5 – Maksuaste vuosina 2014–2020 (koheesiorahasto, EAKR, ESR)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi komission tietojen perusteella.

90 Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta Unkarilla oli alustavien suunnitelmiensa perusteella oikeus saada 0,8 miljardia euroa ja Puolalla 8,8 miljardia euroa vuoden 2023 toisen neljänneksen loppuun mennessä. Tämä on kuitenkin optimistinen skenaario, jossa oletetaan, että nämä jäsenvaltiot saavuttavat kaikki välitavoitteensa ja tavoitteensa ajoissa. Käytännössä kesäkuun 2023 loppuun mennessä vain viisi jäsenvaltiota oli saanut yli 25 prosenttia elpymis- ja palautumistukivälineen määrärahoistaan, ja seitsemän muuta jäsenvaltiota ei ollut vielä saanut lainkaan maksuja, vaikka niihin ei sovelleta oikeusvaltioperiaatetta koskevia erityisvälitavoitteita.

EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia riskejä ei voida eliminoida edes silloin, kun sovelletaan oikeusvaltioasetusta

91 Oikeusvaltioasetuksen mukaisten Unkaria vastaan toteutettujen suojatoimenpiteiden osalta voidaan arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa, kuinka kestäväällä tavalla komission ehdottamat talousarviotoimenpiteet ja Unkarin tarjoamat korjaavat toimet todella vaikuttavat:

- o Ensinnäkin neuvoston päätöksen kattavuus on vain osittainen, ja siinä keskitytään kolmeen sellaiseen koheesio-ohjelmaan, joihin liittyy suurin riski oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta julkisten hankintojen yhteydessä (näiden ohjelmien osuus sitoumuksista on 55 prosenttia). Tämä riski voi kuitenkin periaatteessa vaikuttaa kaikkiin julkisiin tarjouskilpailuihin kaikkien ohjelmien yhteydessä. Näin ollen näillä toimenpiteillä ei voida poistaa riskiä siitä, että loput 45 prosenttia asianomaisista kolmesta ohjelmasta tai mistä tahansa muista EU:n varoista (kuten muista koheesio-ohjelmista tai yhteisestä maatalouspolitiikasta) voivat kärsiä vastaavista ongelmista.
- o Toiseksi vaarana on, että oikeusvaltioasetuksen soveltaminen johtaa pikemminkin nimelliseen velvollisuuden täyttämiseen kuin todelliseen tilanteen muuttumiseen paikan päällä. Tarkemmin sanoen se, että jäsenvaltio muodollisesti toteuttaa neuvoston ja komission kanssa sovittuja toimenpiteitä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvien puutteiden korjaamiseksi, ei välttämättä ole vaikuttavaa tilanteen kestäväen paranemisen kannalta. Esimerkiksi integriteettiviranomaisen perustaminen (ks. [liite V](#)) ei automaattisesti takaa varsinaista korruption torjuntaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämä voidaan saavuttaa vain asianomaisen elimen vaikuttavalla ja kestäväällä toiminnalla ajan mittaan. Lisäksi riskinä on, että jäsenvaltio kumoaa toteuttamansa korjaavat toimenpiteet, kun talousarviotoimenpiteistä on luovuttu. Myös Euroopan parlamentti on havainnut tämän riskin⁵². Tämä tarkoittaa, että sovittuja ja toteutettuja toimenpiteitä on seurattava pitkällä aikavälillä, jotta niitä ei heikennetä tai kumota myöhemmin.

⁵² Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 1. kesäkuuta 2023, 19 kohta.

- o Lisäksi vaarana on, että tulevaisuudessa tehdään päätöksiä jäsenvaltiota koskevien EU:n varojen vapauttamisesta vuotta aiemmin tai sitäkin aikaisemmin määriteltyjen korjaavien toimenpiteiden toteuttamisen perusteella, vaikka muut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät näkökohdat ovat sittemmin saattaneet heikentyä kyseisessä maassa. Tämä tilanne aiheuttaa lisäriskejä EU:n taloudellisille eduille. Komission on seurattava, että sovitut toimenpiteet pannaan täytäntöön vaikuttavalla ja kestäväällä tavalla.

92 Mainitut riskit ovat sitäkin merkittävämpiä, sillä varojen vapauttaminen voi olla helpompaa kuin niiden saannin estäminen (tai uudelleenestäminen). Tällaisten päätösten on perustuttava tekniseen ja oikeudelliseen analyysiin, mutta niissä on otettava huomioon myös laajemmat näkökohdat. Tältä osin tarkastajat toteavat, että määräänemmistöä edellyttävistä talousarviotoimenpiteiden kumoamispäätöksistä voidaan keskustella samanaikaisesti yksimielisyyttä edellyttävien, päätösten kanssa. Tällaisia ovat muun muassa keskeiset päätökset, jotka koskevat esimerkiksi komission ehdotusta EU:n talousarvion tarkistamisesta sen varmistamiseksi, että se on tarkoituksenmukainen vuoteen 2027 saakka. Sama koskee myös komission ehdotusta Ukraina-välineen perustamisesta.

Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevaan asetukseen ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyy edelleen erityisiä riskejä, jotka koskevat maksuihin sovellettavia ehtoja

93 Työ oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden saavuttamiseksi ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten horisontaalisten mahdollistavien edellytysten täyttämiseksi oli edelleen kesken tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan. Näiden välitavoitteiden ja ehtojen vaikuttavuuden arviointi ei sisällynyt tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen.

94 Tarkastajat katsovat kuitenkin, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisessa on edelleen tiettyjä riskejä, jotka liittyvät maksujen ja mahdollisten takautuvien maksujen edellytyksiin.

- o Elpymis- ja palautumistukivälineen toimenpiteisiin on voitu myöntää EU:n rahoitusta 1. helmikuuta 2020 alkaen. Tähän ajanjaksoon sisältyy jakso, jonka aikana tällaisia riskejä ei vielä otettu huomioon. Näin ollen komission on kiinnitettävä asiaan erityistä huomiota tarkistaessaan, missä määrin oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien välitavoitteiden (mukaan lukien erityisvälitavoitteet) saavuttamisella varmistetaan, että oikeusvaltioperiaatteen rikkomiset eivät tuolloin vaikuttaneet elpymis- ja palautumistukivälineen maksuihin, joiden perusteena oli välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävä saavuttaminen.
- o Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset koheesiopolitiikan rahastojen menot ovat tukikelpoisia myös takautuvasti. Tämä koskee myös ajanjaksoja, joiden aikana jäsenvaltiot eivät vielä noudattaneet perusoikeuskirjan tosiasiallista soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevaa horisontaalista mahdollistavaa edellytystä. Tilanne tarkoittaa, että tällaisina ajanjaksoina aiheutuneet menot olisivat korvattavissa siinä vaiheessa, kun horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen katsotaan täyttyvän. Näin ollen komission on Unkarin ja Puolan tapauksessa jatkossakin varmistettava, että takautuvasti ilmoitettuihin menoihin ei liittynyt perusoikeuskirjan noudattamatta jättämisiä ajankohtana, jolloin asianomaiset menot aiheutuivat.

95 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että samoin kuin oikeusvaltioasetuksen kohdalla, näiden vaatimusten muodollinen noudattaminen ei sinällään välttämättä johda EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien riskien vaikuttavaan ja kestävään lieventämiseen paikan päällä. Esimerkiksi oikeuslaitoksen uudistuksen voimaantuloa koskevan välitavoitteen saavuttaminen (Puola)⁵³ ei yksinään takaa sitä, että uudistuksella tavoiteltu vaikutus saavutetaan. Näitä vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi jälkitarkastustyön ja tulevien arviointien yhteydessä.

⁵³ Asia T-531/22.

Komissio ei ollut vielä aloittanut oikeusvaltioasetuksen arviointia, jonka on määrä valmistua tammikuussa 2024

96 Tammikuussa 2024 komission on⁵⁴ raportoitava Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta; asetuksessa säädetyn menettelyn yleisestä vaikuttavuudesta; käyttöön otettujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta; oikeusvaltioasetuksen täydentävyydestä muihin välineisiin nähden. Tarkastuksen kenttätyön päättymiseen mennessä komissio ei ollut laatinut ohjeita siitä, miten näitä neljää osatekijää on arvioitava. Se ei myöskään ollut vielä aloittanut tämän arvioinnin valmistelutyötä.

97 Kyseessä on yksittäinen raportti. Näin ollen komissiolla ei ole vuoden 2024 jälkeen erityisiä velvoitteita raportoida neuvostolle ja Euroopan parlamentille toimenpiteistä, joita on oikeusvaltioasetuksen tai rahastokohtaisten säännösten nojalla toteutettu jäsenvaltioissa tapahtuneiden oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten käsittelemiseksi.

⁵⁴ Oikeusvaltioasetus, 9 artikla ja johdanto-osan 28 kappale.

Johtopäätökset ja suositukset

98 Oikeusvaltioasetus sekä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen relevantit säännökset tarjoavat komissiolle hyödyllisiä lisävälineitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen ja EU:n varojen moitteettoman varainhoidon varmistamiseen. Eräät asetuksen osatekijät vaarantavat kuitenkin asetuksen vaikuttavan soveltamisen. Esimerkiksi EU-rahoituksen saannin rajoittaminen tietyn jäsenvaltion kohdalla voi tilapäisesti haitata EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä olisi kuitenkin vain lyhyen aikavälin seuraus oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseen tähtäävästä prosessista. On viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulla välttää tällaisia haittoja noudattamalla oikeusvaltioperiaatetta ja asetettuja oikeudellisia velvoitteita. Kaikilla EU:n keskeisillä meno-ohjelmilla ei myöskään ole suojaavia välineitä, jotka vastaisivat elpymis- ja palautumistukivälineen tai yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen yhteydessä käytössä olevia välineitä. Esimerkkinä voidaan mainita yhteinen maatalouspolitiikka. Ks. kohdat [26–33](#).

99 Komissio on ehdottanut oikeusvaltioasetuksen voimaan tulon (tammikuussa 2021) jälkeen asetukseen perustuvia toimenpiteitä vain yhdessä tapauksessa (Unkari). Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission ehdotus noudatti asetusta, perustui asianmukaiseen arvioon ja täydensi muita suojaavia talousarviovälineitä, joita voidaan soveltaa elpymis- ja palautumistukivälineen ja koheesiopolitiikan yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös useita aloja, joilla komission olisi edelleen parannettava työtään varmistaa oikeusvaltiota koskevan toimintakehyksen johdonmukaisen soveltamisen ja EU:n taloudellisten etujen täysimääräisen suojaamisen.

100 Komissio toteutti vuoden 2021 alusta alkaen toimenpiteitä oikeusvaltioasetuksen täytäntöönpanemiseksi. Prosessi oli yhä käynnissä tarkastuksen kenttätöön päättyessä. Tähän mennessä annetut täytäntöönpano-ohjeet ovat hyödyllinen askel kohti asetuksen objektiivista, puolueetonta ja oikeudenmukaista soveltamista kaikissa 27 jäsenvaltiossa. Ohjeissa ei kuitenkaan selvennetä joitakin keskeisiä kysymyksiä, kuten sitä, mikä muodostaa riittävän suoran yhteyden oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen ja EU:n taloudellisten etujen välillä, tai miten oikeusvaltioasetusta sovelletaan EU:n omien varojen täysimääräisen kantamisen suojaamiseksi ja miten arvioidaan talousarviotoimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta. Komissio ei myöskään ole vielä ottanut käyttöön toimivaa asianhallintajärjestelmää, joka on tarpeen oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten johdonmukaisen ja avoimen käsittelyn varmistamiseksi. Vaikka komissio

on mobilisoinut tähän mennessä käsitellyissä tapauksissa tarvittavan henkilöstön, se ei ole vielä varmistanut henkilöresursseja, joita tarvitaan, jotta asetusta voidaan soveltaa johdonmukaisesti ja vaikuttavasti kaikkiin jäsenvaltioihin. Ks. kohdat [34–43](#).

101 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että komissio noudattaa ns. vaiheittaista lähestymistapaa tunnistaakseen oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset ja arvioidakseen niiden mahdollisia vaikutuksia EU:n taloudellisiin etuihin. Komissio oli ottanut käyttöön menettelyt mahdollisten oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten tunnistamiseksi. Komission arviointia rikkomisten mahdollisista vaikutuksista ja lisätoimien tarpeesta ei kuitenkaan dokumentoitu järjestelmällisesti.

Tilintarkastustuomioistuin ei saanut evidenssiä siitä, että komissio olisi soveltanut päätöstensä tueksi järjestelmällistä riskianalyysiä ennalta määriteltujen kriteerien perusteella. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio ei voi osoittaa läpinäkyvällä tavalla, että EU:n taloudelliset edut on suojattu riittävän hyvin kaikissa jäsenvaltioissa. Ks. kohdat [44–57](#).

102 Ainoa tapaus, jossa komissio oli käyttänyt kaikkia kolmea välinettä yhdessä, koski Unkaria. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että välineiden käyttö oli hyvin koordinoitua. Yhteistyö- ja seurantamekanismi lakkautettiin Bulgarian ja Romanian kohdalla syyskuussa 2023. Yhteistyö- ja seurantamekanismin piiriin kuuluvien, uudistuksiin liittyvien ratkaisemattomien kysymysten käsittelyä oli kuitenkin jatkettava uusien välineiden yhteydessä. Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa saatavilla olevat asiakirjat eivät riitä perusteeksi sille, oliko valinta erityisvälitavoitteiden (jotka estävät kaikki elpymis- ja palautumistukivälineen maksut, kunnes tavoitteet on saavutettu) ja tavanomaisten välitavoitteiden (joiden saavuttaminen käynnistää tietyt maksut) välillä asianmukainen. Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tarkistamaan muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kohdalla, mistä syistä komissio ei ollut suojannut EU:n taloudellisia etuja oikeusvaltioasetuksen avulla. Ks. kohdat [59–74](#).

103 Joulukuun 2023 loppuun mennessä komissio oli ehdottanut oikeusvaltioasetuksen mukaisia toimenpiteitä vain yhdelle jäsenvaltiolle, Unkarille. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että komission ehdotus oli oikeusvaltioasetuksen mukainen, perustui oikeudenmukaiseen arviointiin ja oli dokumentoitu riittävällä tavalla. Se, olisiko komission pitänyt ehdottaa enemmän talousarviotoimenpiteitä, kuuluu sen harkintavaltaan. Neuvosto keskeytti lopulta EU:n rahoitusta kaikkiaan 6,4 miljardia euron edestä; määrä oli 1,2 miljardia euroa pienempi kuin komissio alun perin ehdotti. Ks. kohdat [75–83](#).

104 Kaiken kaikkiaan kaksi tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuulunutta jäsenvaltiota oli joutunut elpymis- ja palautumistukivälineen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten talousarviotoimenpiteiden kohteeksi. Nämä maat olivat Unkari ja Puola. Unkarin osalta potentiaalinen vaikutus oli noin 22 miljardia eroa ja Puolan osalta 134 miljardia euroa. Unkarin kohdalla luvussa on otettu huomioon 13. joulukuuta 2023 tehty päätös noin kymmenen miljardin euron vapauttamisesta. Päätöksen taustalla vaikutti se, että komissio katsoi Unkarin täyttäneen perusoikeuskirjan mukaisen horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kenttätyö päättyi ennen mainittua ajankohtaa, joten päätös otettiin huomioon, mutta siihen ei kohdistettu tarkastusta. Nämä määrät koskivat kuitenkin enimmäkseen maksuja, jotka saattavat erääntyä vasta tulevaisuudessa. Lyhyen aikavälin talousarviovaikutukset olivat täten paljon vähäisempiä.

105 Talousarvio- ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuus ajan mittaan voidaan arvioida vasta myöhemmin. Tarkastajat erittelivät kuitenkin useita riskejä, jotka saattavat johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikuttavuus vähenee merkittävästi. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille erityisesti, että korjaavien toimenpiteiden muodollinen toteuttaminen jäsenvaltiossa ei välttämättä merkitse, että paikan päällä tapahtuisi vaikuttavia ja kestäviä parannuksia, joista muodostuisi enemmän kuin vain nimellinen prosessi. Lisäksi riskejä aiheutuu siitä, että korjaavat toimenpiteet saatetaan myöhemmin kumota tai että tilanne samaan aikaan heikkenee muilla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvillä osa-alueilla. Nämä riskit ovat sitäkin merkittävämpiä, sillä varojen vapauttaminen voi olla helpompaa kuin niiden saannin estäminen. Tällaisten päätösten on perustuttava tekniseen analyysiin, mutta niissä on otettava huomioon myös laajemmat näkökohdat. Lopuksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komission velvoitteet raportoida oikeusvaltioasetuksen vaikuttavuudesta ovat rajalliset. Ks. kohdat [84–97](#).

106 Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin antaa seuraavat suositukset:

Suositus 1 – Varmistetaan tarvittavien hallinnollisten valmiuksien osoittaminen oikeusvaltioasetuksen toteuttamiseen

Komission olisi

- a) arvioitava, minkä verran henkilöstöresursseja edellyttää oikeusvaltioasetuksen johdonmukainen ja vaikuttava soveltaminen kaikkiin jäsenvaltioihin
- b) saatettava sähköisen asianhallintajärjestelmänsä kehittäminen päätökseen siten, että sen avulla voidaan hallinnoida ja dokumentoida tehtyihin päätöksiin ja toteutettuihin toimiin liittyvää työnkulkua
- c) käytävä ohjeensa läpi ja konsolidoitava ne asetuksen soveltamisesta kertyneiden kokemusten perusteella sekä selvitettävä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä havaitut ongelmat: mikä muodostaa riittävän suoran yhteyden oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten ja EU:n taloudellisten etujen välillä; miten oikeusvaltioasetusta sovelletaan EU:n omien varojen suojaamiseksi ja miten arvioidaan talousarviotoimenpiteiden ja korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta, a) ja b): 2024.

Toteuttamisen tavoiteajankohta, c) mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuonna 2027 (uuden monivuotisen rahoituksen valmistelua silmällä pitäen).

Suositus 2 – Määritetään, arvioidaan ja dokumentoidaan systemaattisesti kaikkien jäsenvaltioiden osalta, miten oikeusvaltioperiaatetta koskevia ongelmakohtia on pyritty ratkaisemaan soveltamalla oikeusvaltioasetusta

Osoittaakseen läpinäkyvällä tavalla, että EU:n taloudelliset edut on suojattu asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, komission olisi arvioitava ja dokumentoitava systemaattisesti kaikkien jäsenvaltioiden kohdalla selkeiden kriteereiden perusteella, onko havaituissa ongelmissa kyse oikeusvaltion periaatteiden rikkomisista. Komission olisi myös arvioitava ongelmien mahdollista vaikutusta EU:n taloudellisiin etuihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2024.

Suositus 3 – Seurataan oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia

Komission olisi toteutettava seurantaan varmistaa, että oikeusvaltioasetuksen, elpymis- ja palautumistukivälineen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla toteutetut oikeusvaltioon liittyvät toimenpiteet on pantu täytäntöön vaikuttavalla ja kestäväällä tavalla (tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi EU:n taloudellisten etujen suojaaminen, oikeusvaltioperiaatteen soveltamisen parantaminen, vaikutus EU:n toimintapoliittisiin tavoitteisiin ja edunsaajiin).

Niiden menojen osalta, jotka edeltävät elpymis- ja palautumistukivälineen välitavoitteiden saavuttamista tai lieventävien toimenpiteiden käyttöönottoa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten horisontaalisten mahdollistavien edellytysten täyttämiseksi, komission olisi saatava lisävarmuus siitä, että (koheesiopolitiikan) menojen aiheutumishetkellä tai välitavoitteiden tai tavoitteiden saavuttamisen osalta (elpymis- ja palautumistukivälineen yhteydessä) ei ole ilmennyt oikeusvaltioperiaatteen rikkomisia.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosittain, tukikelpoisuusjakson päättymiseen asti.

Suositus 4 – Perustetaan mahdolliset ehdotukset talousarviotoimenpiteiden kumoamisesta luotettavaan evidenssiin

Yhteistyö- ja seurantamekanismin päättämisissä havaittiin ongelmia ja tilintarkastustuomioistuin yksilöi erityisiä riskejä korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuudelle. Tästä syystä komission olisi perustettava mahdolliset ehdotukset talousarviotoimenpiteiden kumoamisesta (oikeusvaltioasetus, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset horisontaaliset mahdollistavat edellytykset tai elpymis- ja palautumistukivälineen mukaiset erityisvälitavoitteet) luotettaviin, kattaviin ja ajantasaisiin tietoihin. Tämä päätös olisi dokumentoitava hyvin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosittain, tukikelpoisuusjakson päättymiseen asti.

Suositus 5 – Raportoidaan vuosittain niiden toimenpiteiden vaikuttavuudesta, joita on toteutettu oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten vuoksi

Komission olisi tammikuussa 2024 antamansa ensimmäisen kertomuksen jälkeen raportoitava vuosittain EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien riskien torjumiseksi käytettävissä olevien eri välineiden soveltamisesta ja oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten vuoksi toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta jäsenvaltioissa. Tämä raportointi voisi olla kytköksissä vuotuisen oikeusvaltiokertomukseen olematta kuitenkaan osa kertomusta.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuosittain, alkaen vuodesta 2025.

Suositus 6 – Parannetaan oikeusvaltiokehystä siten, että EU:n taloudelliset edut kyetään suojaamaan vahvemmin tulevien lainsäätöehdotusten valmistelun yhteydessä

Komission olisi arvioitava tarkemmin mahdollisia puutteita, jotka heikentävät oikeusvaltiokehysten vaikuttavuutta. Arvioinnissa olisi otettava huomioon tässä kertomuksessa yksilöidyt riskit (kuten maksujen keskeyttämisten mahdollinen vaikutus EU:n erityisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen ja yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyvä perusoikeuskirjaan liittyvä horisontaalinen mahdollistava edellytys, joka ei kata muita relevantteja talousarvion osia); huomioon olisi otettava myös tulevana vuosina saatavat kokemukset. Valmistellessaan vuoden 2027 jälkeistä sääntelykehystä komission olisi ehdotettava uusia suojatoimenpiteitä siihen mennessä mahdollisesti havaittujen ongelmien perusteella.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoteen 2027 mennessä (uuden monivuotisen rahoituskehysten valmistelua silmällä pitäen).

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 10. tammikuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

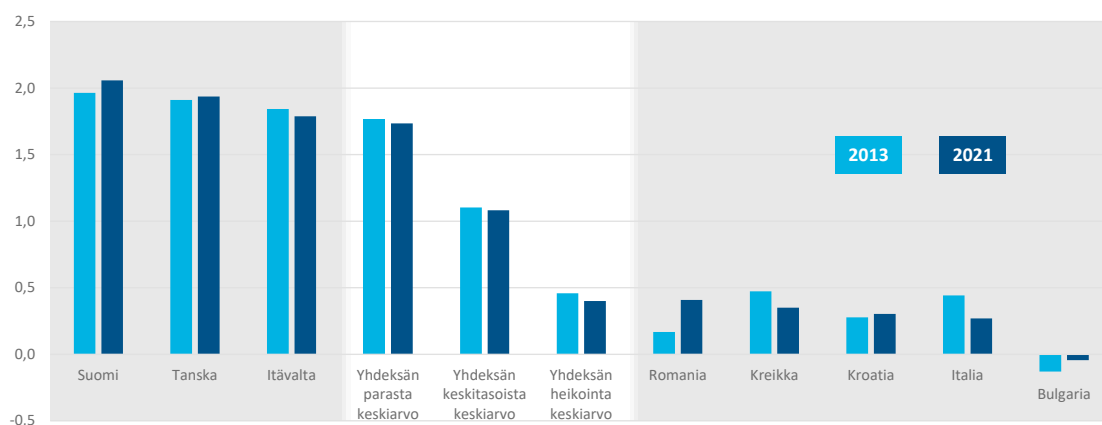
Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Esimerkkejä välineistä, joilla Maailmanpankki ja World Justice Project valvovat oikeusvaltiotilannetta

Maailmanpankin oikeusvaltioindeksi, samoin kuin korruptiontorjuntaindeksi, on osa Maailmanpankin maailmanlaajuisia hallintoindikaattoreita, joilla mitataan hallinnon tuloksellisuuden eri ulottuvuuksia. Indeksissä sisältää useita indikaattoreita, joilla mitataan sitä, missä määrin toimijat luottavat yhteiskunnan sääntöihin ja noudattavat niitä. Indikaattoreita ovat muun muassa käsitys rikosten esiintyvyydestä, oikeuslaitoksen tehokkuudesta ja ennakoitavuudesta sekä sopimusten täytäntöönpanokelpoisuudesta.

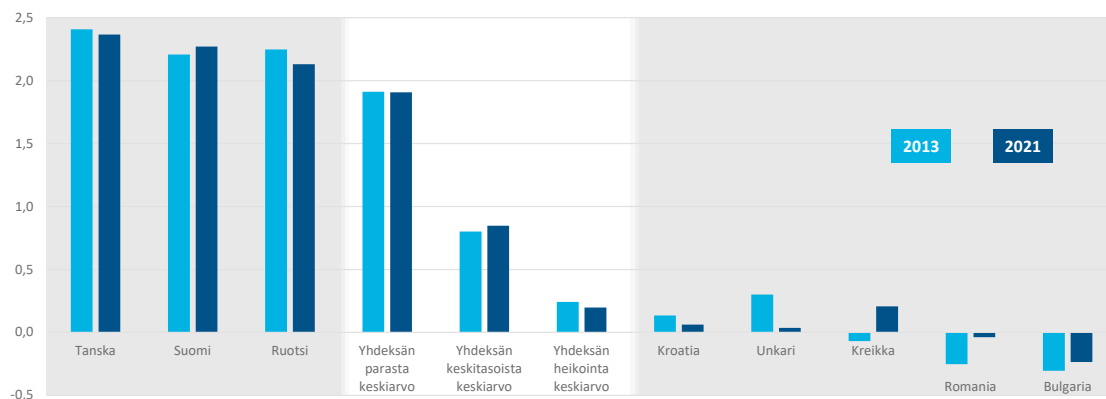
Maailmanpankki – WGI:n oikeusvaltioindeksi (alin – 2,5; ylin + 2,5)



Lähde: Maailmanpankki; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Yhtenä toimenpiteenä on myös Maailmanpankin korruptiontorjuntaindeksi. Indeksillä avulla kuvataan käsitystä siitä, missä määrin julkista valtaa käytetään yksityisen hyödyn saamiseksi. Tässä yhteydessä otetaan huomioon sekä vähäiset että laajamittaiset korruption muodot, ja eliitin ja yksityisten intressien vaikutus valtiolliseen päätöksentekoon.

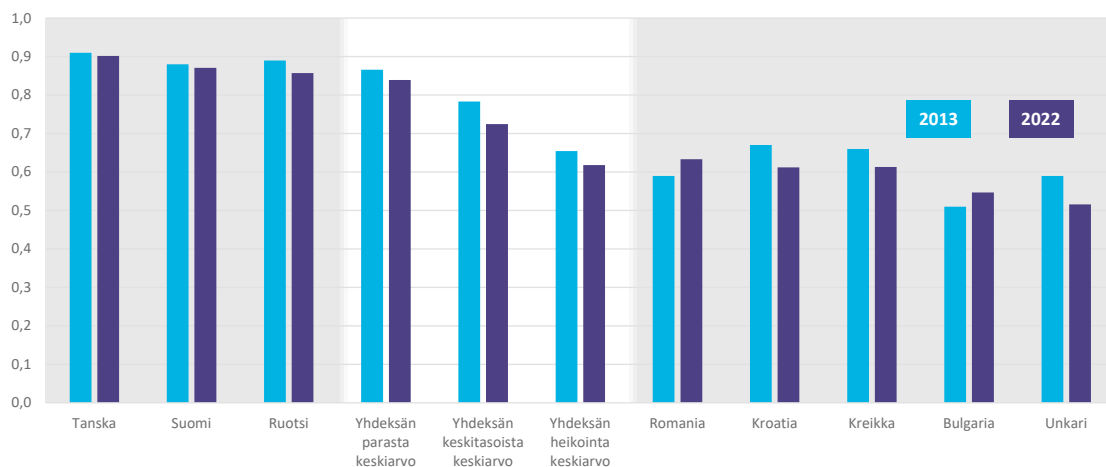
Maailmanpankki – WGI:n korruptioindeksi 2013–2021 (alin – 2,5; ylin + 2,5)



Lähde: Maailmanpankki; <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

World Justice Project -järjestön oikeusvaltioindeksillä mitataan oikeusvaltioperiaatetta suuren yleisön ja maan oikeusalan ammattilaisten sekä eri puolilla maailmaa toimivien asiantuntijoiden kokemusten ja näkemysten perusteella. Maan tuloksellisuutta mitataan 44 indikaattorilla, jotka kattavat monenlaisia aloja, kuten siviili- ja rikosoikeuden, perusoikeudet, valtiovallan rajoitukset, sääntelyn täytäntöönpanon valvonnan tai korruption puuttumisen.

WJP – Oikeusvaltioindeksi 2013–2022 (alin 0,0; ylin 1,0)



Lähde: World Justice Project; <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

Liite II – Keskeiset vaiheet oikeusvaltioasetuksen soveltamisessa

Vaiheet ja määräajat		
3 ja 4 artikla	1) Komissio toteaa oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia.	
	2) Komissio arvioi, vaikuttavatko todetut oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset tai uhkaavatko ne vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai EU:n taloudellisiin etuihin.	
5 ja 6 artikla	3) Komissio lähettää kirjallisen ilmoituksen jäsenvaltiolle.	
	4) Jäsenvaltio vastaa ilmoitukseen ja esittää mahdollisesti korjaavia toimenpiteitä.	1–3 kuukautta
	5) Komissio analysoi jäsenvaltion vastauksen.	1 kuukausi
	6) Komissio arvioi tarvittaessa talousarviotoimenpiteiden oikeasuhteisuutta 5 ja 6 artiklan mukaisesti.	
	7) Komissio ilmoittaa tarvittaessa jäsenvaltiolle päätelmistä ja suunnitelluista talousarviotoimenpiteistä.	
	8) Jäsenvaltio vastaa komission analyysiin ja suunniteltuihin talousarviotoimenpiteisiin.	1 kuukausi
	9) Komissio ehdottaa tarvittaessa neuvostolle suojatoimenpiteitä.	1 kuukausi
	10) Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksen tai muuttaa sitä.	1–3 kuukautta
7 artikla	11) Jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle, että oikeusvaltioasetuksen soveltamisedellytykset eivät enää täyty, ja pyytää talousarviotoimenpiteiden kumoamista.	
	12) Komissio tekee arvioinnin ja ehdottaa tarvittaessa talousarviotoimenpiteiden kumoamista tai mukauttamista viimeistään vuoden kuluttua niiden hyväksymisestä.	
	13) Neuvosto hyväksyy päätöksen toimenpiteiden kumoamisesta.	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite III – Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet ja niihin liittyvät välitavoitteet Bulgarian ja Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelmissa

Jäljempänä olevan taulukon ensimmäisessä sarakkeessa esitetään yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet Bulgarian osalta sellaisina kuin ne on hyväksytty komission päätöksessä [2006/929/EY](#). Toisessa sarakkeessa on ohjeellinen luettelo niistä Bulgarian elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisista välitavoitteista ja tavoitteista, joita tilintarkastustuomioistuin pitää merkityksellisinä yhteistyö- ja seurantamekanismin kuuden arviointiperusteen kannalta.

Bulgaria

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
1	Perustuslain muuttaminen siten, että poistetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja tilivelvollisuutta koskevat epäselvyydet.	C10.R2–219: Korruption torjunta – Korkeimman tuomarineuvoston valvontaviranomaisen roolin tehostaminen oikeuslaitoksen korruption ehkäisemisessä ja torjunnassa (vuoden 2022 viimeinen neljännes).
2	Oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan antamalla oikeuslaitosta koskeva uusi laki ja uusi siviiliprosessilaki sekä panemalla ne täytäntöön. Raportoiminen mainittujen lakien sekä rikosprosessilain ja hallintomenettelylain vaikutuksista erityisesti esitutkintavaiheeseen.	Seuranta – Neljä vuotuista analyysia sähköisen oikeuden sääntöjen soveltamisesta siviiliprosessilaissa ja rikosprosessilaissa ja 3.3.6.–3.3.7. Seuranta- ja raportointirakenne.
3	Oikeuslaitoksen uudistuksen jatkaminen ammattimaisuuden, tilivelvollisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. Tämän uudistuksen vaikutusten arvioiminen ja arvioinnin tulosten julkaiseminen vuosittain.	C10.R2–219: Korruption torjunta – Korkeimman tuomarineuvoston valvontaviranomaisen roolin tehostaminen oikeuslaitoksen korruption ehkäisemisessä ja torjunnassa (vuoden 2022 viimeinen neljännes).

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
4	Ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten suorittaminen korkean tason korruptiotapauksissa sekä tutkimusten tuloksista raportointinen. Raportointinen julkisia elimiä koskevista sisäisistä tarkastuksista sekä korkeiden virkamiesten varallisuutta koskevista ilmoituksista.	C10.R2–218: Korruptiontorjunta – Niiden lainsäädännöllisten muutosten voimaantulo, joilla uudistetaan korruptiontorjuntaa ja laittomien varojen takavarikointia käsittelevää lautakuntaa (asiaan liittyvät välitavoitteet: 220; 221) (vuoden 2022 kolmas neljännes). C10.R2–221: Korruptiontorjunta – Sähköisen foorumin käynnistyminen ja lainsäädäntömuutosten tukeminen korruptiontorjuntaelinten ja -yksiköiden vahvistamiseksi (vuoden 2023 toinen neljännes). C10.R2–222: Korruption torjunta – Lainsäädäntömuutosten voimaantulo rikosoikeudellisten menettelyjen vaikuttavuuden turvaamiseksi ja valtakunnansyyttäjän tilivelvollisuuden ja rikosoikeudellisen vastuun parantamiseksi (vuoden 2023 toinen neljännes). C10.R2–223: Korruption torjunta – Lobbaustoimintaa säätelevien lainsäädäntötoimenpiteiden voimaantulo (vuoden 2023 viimeinen neljännes).
5	Lisätoimien toteuttaminen korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi erityisesti rajoilla ja paikallishallinnossa.	226 – Vuotuiset analyysit korruption ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan kansallisen strategian täytäntöönpanosta.

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
6	Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan strategian paneminen täytäntöön erityisesti vakavan rikollisuuden, rahanpesun sekä rikollisten varojen järjestelmällisen takavarikoinnin osalta. Raportoiminen mainituilla aloilla käynnistetyistä tutkimuksista, nostetuista syytteistä ja annetuista tuomioista.	218 – Korruptiontorjunta – Niiden lainsäädännöllisten muutosten voimaantulo, joilla uudistetaan korruptiontorjuntaa ja laittomien varojen takavarikointia käsittelevää lautakuntaa (asiaan liittyvät välitavoitteet: 220; 221). 238 – Toimintasuunnitelma kansallisessa riskinarvioinnissa havaittujen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskien lieventämiseksi (määräaika vuoden 2021 kolmas neljännes).

Jäljempänä olevan taulukon ensimmäisessä sarakkeessa esitetään yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet Romanian osalta sellaisina kuin ne on hyväksytty komission päätöksessä [2006/928/EY](#). Toisessa sarakkeessa on ohjeellinen luettelo niistä Romanian elpymis- ja palautumissuunnitelman mukaisista välitavoitteista ja tavoitteista, joita tilintarkastustuomioistuin pitää merkityksellisinä yhteistyö- ja seurantamekanismin neljän arviointiperusteen kannalta.

Romania

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
1	Oikeudellisen menettelyn muuttaminen aiempaa avoimempaan ja tehokkaampaan suuntaan edistämällä ylimmän tuomarineuvoston valmiuksia ja tilivelvollisuutta. Raportoiminen uuden siviiliprosessilain ja rikosprosessilain vaikutuksista ja vaikutusten seuranta.	C14.R5–423: ”Oikeuslakien” voimaantulo (laki tuomareiden asemasta, oikeuslaitoksen organisaatiosta, ylimmästä tuomarineuvostosta) (vuoden 2023 toinen neljännes). C14.R5–424: Rikoslain ja rikosprosessilain muuttaminen (vuoden 2022 neljäs neljännes).
2	Viranomaisten lahjomattomuutta valvovan viraston perustaminen suunnitelmien mukaisesti; virasto valvoo viranomaisten varojen käyttöä sekä toiminnan ristiriitaisuuksia ja mahdollisia eturistiriitoja sekä antaa velvoittavia päätöksiä, joiden pohjalta voidaan määrätä varoittavia rangaistuksia.	RO-C[C14]–R[R7.0]–M[431]. Lahjomattomuuskehystä koskevan lainsäädännön arviointi ja päivittäminen – lahjomattomuutta koskevien konsolidoitujen lakien voimaantulo.

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
3	Ammattimaisten, puolueettomien tutkimusten jatkaminen korkean tason korruptiosyytöksissä tähän asti saavutetun edistyksen pohjalta.	C14.R6–426: Uuden kansallisen korruptiontorjuntastrategian hyväksymistä koskevan hallituksen päätöksen voimaantulo (vuoden 2021 viimeinen neljännes). C14.R6–428: Vähintään 70 prosenttia uudessa korruptiontorjuntastrategiassa suunnitelluista toimenpiteistä on saatu päätökseen (vuoden 2025 viimeinen neljännes). C14.R6–430: Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan lain voimaantulo (vuoden 2022 ensimmäinen neljännes).

	Yhteistyö- ja seurantamekanismin arviointiperusteet	Relevantit elpymis- ja palautumissuunnitelman välitavoitteet ja tavoitteet
4	Lisätoimien toteuttaminen korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi erityisesti paikallishallinnossa.	T 426: Uuden kansallisen korruptiontorjuntastrategian hyväksymistä koskevan hallituksen päätöksen voimaantulo (vuoden 2021 viimeinen neljännes). Tavoite (TA) 428: Vähintään 70 prosenttia uudessa korruptiontorjuntastrategiassa suunnitelluista toimenpiteistä on saatu päätökseen (vuoden 2025 viimeinen neljännes). T 430: Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan lain voimaantulo (vuoden 2022 ensimmäinen neljännes). Tavoite 429: Kansallisen korruptiontorjuntaviraston syyttäjien virkojen täyttöaste 85 prosenttia (vuoden 2023 toinen neljännes). Tavoite 446: Sellaisen logistisen (muun kuin IT-alan) infrastruktuurin kehittäminen, jota tarvitaan korruption torjuntaan sekä rikoshyödyn takaisin perimiseen ja rikosten aiheuttamien vahinkojen korjaamiseen, mukaan lukien koulutus näillä aloilla – takavarikoidun omaisuuden varastointitilojen käyttöönotto (vuoden 2025 kolmas neljännes).

Liite IV – Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kahdeksalle EU:n rahastolle

Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus – yleiskatsaus

Osatekijä	Kuvaus									
Rahoituksen laajuus	Kahdeksan rahaston kokonaisbudjetti vuosiksi 2021–2027 vuoden 2022 hintoina: 405,1 miljardia euroa: ○ Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Interreg-ohjelmia lukuun ottamatta: 226 miljardia euroa ○ Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+): 98,5 miljardia euroa ○ Koheesiorahasto: 48 miljardia euroa ○ Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF): 8,4 miljardia euroa ○ Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto (EMKVR): 6,11 miljardia euroa ○ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF): 9,88 miljardia euroa ○ Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF): 1,93 miljardia euroa ○ Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline (BMVI): 6,25 miljardia euroa.									
Toimijat	<table><tr><td>EU:n jäsenvaltio</td><td>Suorittaa toimenpideohjelmaa valmistellessaan itsearvioinnin perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen noudattamisesta ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä.</td></tr><tr><td>Komissio</td><td>Arvioi jäsenvaltioiden itsearvioinnin ja hyväksyy ohjelman.</td></tr><tr><td>EU:n jäsenvaltio</td><td>Toteuttaa ohjelman ja pyytää korvaamaan menot; korvaukset maksetaan, jos mahdollistavat edellytykset täyttyvät.</td></tr><tr><td>Komissio</td><td>Arvioi maksupyyntöä sekä mahdollistavien edellytysten täyttymisen.</td></tr></table>		EU:n jäsenvaltio	Suorittaa toimenpideohjelmaa valmistellessaan itsearvioinnin perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen noudattamisesta ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä.	Komissio	Arvioi jäsenvaltioiden itsearvioinnin ja hyväksyy ohjelman.	EU:n jäsenvaltio	Toteuttaa ohjelman ja pyytää korvaamaan menot; korvaukset maksetaan, jos mahdollistavat edellytykset täyttyvät.	Komissio	Arvioi maksupyyntöä sekä mahdollistavien edellytysten täyttymisen.
EU:n jäsenvaltio	Suorittaa toimenpideohjelmaa valmistellessaan itsearvioinnin perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen noudattamisesta ohjelman täytäntöönpanon yhteydessä.									
Komissio	Arvioi jäsenvaltioiden itsearvioinnin ja hyväksyy ohjelman.									
EU:n jäsenvaltio	Toteuttaa ohjelman ja pyytää korvaamaan menot; korvaukset maksetaan, jos mahdollistavat edellytykset täyttyvät.									
Komissio	Arvioi maksupyyntöä sekä mahdollistavien edellytysten täyttymisen.									
Toimenpiteiden soveltamisen edellytykset	Käytössä ei ole vaikuttavia mekanismeja, joilla varmistettaisiin Euroopan unionin perusoikeuskirjaa koskevan horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen noudattaminen rahaston täytäntöönpanossa.									
Toimenpiteet	Ainoastaan tekniseen apuun ja mahdollistavan edellytyksen täyttämiseen liittyviä menoja korvataan.									
Toimenpiteiden ajoitus	Ohjelman täytäntöönpanon aikana.									
Toimenpiteiden soveltaminen tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneiden kuuden maan osalta, tilanne joulukuun 2023 puolivälissä	<table><tr><td>Bulgaria</td><td>Ei sovelleta.</td></tr><tr><td>Kreikka</td><td>Ei sovelleta.</td></tr><tr><td>Unkari</td><td>Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset ohjelmat on hyväksytty; joidenkin horisontaalisten ja aihekohtaisten</td></tr></table>		Bulgaria	Ei sovelleta.	Kreikka	Ei sovelleta.	Unkari	Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset ohjelmat on hyväksytty; joidenkin horisontaalisten ja aihekohtaisten		
Bulgaria	Ei sovelleta.									
Kreikka	Ei sovelleta.									
Unkari	Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset ohjelmat on hyväksytty; joidenkin horisontaalisten ja aihekohtaisten									

Osatekijä	Kuvaus																																	
	mahdollistavien edellytysten katsotaan kuitenkin jääneen täyttymättä, joten maksuja estetään (komission arvion mukaan) yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen ja oikeusvaltioasetuksen nojalla kaikkiaan 11,7 miljardin euron edestä (ks. <i>kaavio 3</i>). <table><tr><th>Unkari</th><th colspan="7">miljardia euroa</th></tr><tr><td>EAKR</td><td>6,56</td><td>ESR+</td><td>3,55</td><td>Koheesiorahasto</td><td>1,40</td><td>JTF</td><td>0,14</td></tr><tr><td>EMKVR</td><td>0</td><td>AMIF</td><td>0,03</td><td>BMVI</td><td>0</td><td>ISF</td><td>0</td></tr><tr><td>Yhteensä</td><td colspan="7">11,68</td></tr></table>	Unkari	miljardia euroa							EAKR	6,56	ESR+	3,55	Koheesiorahasto	1,40	JTF	0,14	EMKVR	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0	Yhteensä	11,68							
	Unkari	miljardia euroa																																
	EAKR	6,56	ESR+	3,55	Koheesiorahasto	1,40	JTF	0,14																										
	EMKVR	0	AMIF	0,03	BMVI	0	ISF	0																										
	Yhteensä	11,68																																
	Italia	Ei sovelleta.																																
	Puola	Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset ohjelmat on hyväksytty; päätöksissä todetaan kuitenkin, että kolmas horisontaalinen mahdollistava edellytys ei täyty. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen alaisuudessa toteutettavien menojen korvaamisia estetään tämän seurauksena kaikkiaan 74,1 miljardin euron edestä (komission arvio). <table><tr><th>Puola</th><th colspan="7">miljardia euroa</th></tr><tr><td>EAKR</td><td>45,80</td><td>ESR+</td><td>12,40</td><td>Koheesiorahasto</td><td>11,30</td><td>JTF</td><td>3,70</td></tr><tr><td>EMKVR</td><td>0,48</td><td>AMIF</td><td>0,24</td><td>BMVI</td><td>0,16</td><td>ISF</td><td>0,07</td></tr><tr><td>Yhteensä</td><td colspan="7">74,15</td></tr></table>	Puola	miljardia euroa							EAKR	45,80	ESR+	12,40	Koheesiorahasto	11,30	JTF	3,70	EMKVR	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07	Yhteensä	74,15						
		Puola	miljardia euroa																															
		EAKR	45,80	ESR+	12,40	Koheesiorahasto	11,30	JTF	3,70																									
		EMKVR	0,48	AMIF	0,24	BMVI	0,16	ISF	0,07																									
Yhteensä		74,15																																
Romania	Ei sovelleta.																																	
Toimenpiteiden kumoaminen	Toimenpiteet kumotaan, kun komissio toteaa, että asianomainen jäsenvaltio noudattaa kolmatta horisontaalista mahdollistavaa edellytystä.																																	

Liite V – Yleiskatsaus oikeusvaltioasetuksen soveltamisesta Unkariin

Oikeusvaltioasetus

Kuvaus

Toimenpiteiden soveltaminen, tilanne joulukuun 2023 puolivälissä

Kaksi komission ehdottamaa ja neuvoston Unkarille määräämää talousarviotoimenpidettä (5 artikla).

- 1) Keskeytetään 55 prosenttia seuraavien koheesiopolitiikan toimenpideohjelmien talousarviositoumuksista, kun ne on hyväksytty:
 - a) Ympäristö- ja energiatehokkuuden toimenpideohjelma plus 55 prosenttia 3,666 miljardista eurosta = 2,016 miljardia euroa EU-rahoitusta keskeytetään.
 - b) Yhdennetty liikenteen toimenpideohjelma plus 55 prosenttia 3,546 miljardista eurosta = 1,950 miljardia euroa EU-rahoitusta keskeytetään.
 - c) Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus 55 prosenttia 4,354 miljardista eurosta = 2,395 miljardia euroa EU-rahoitusta keskeytetään.

Kolmen ohjelman osalta keskeytettävän EU-rahoituksen kokonaismäärä: 6,361 miljardia euroa (sisältää noin 2,0 miljardin euron määrän, joka on estetty yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten korvausten osalta). Ks. [kaavio 3](#).

- 2) Kielto tehdä oikeudellisia sitoumuksia minkä tahansa Unkarin vuoden 2021 lain IX nojalla perustetun yleishyödyllisen säätiön tai tällaisen yleishyödyllisen säätiön ylläpitämän yhteisön kanssa, siltä osin kuin komissio toteuttaa EU:n talousarviota suoran tai välillisen hallinnoinnin yhteydessä asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 62 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaisesti.

Koska kielto ei koske rahoituslähdettä vaan yhteisötyyppejä, jota voidaan rahoittaa mistä tahansa lähteestä, sen taloudellista vaikutusta ei ole mahdollista arvioida.

Toimenpiteiden kumoaminen

Asetuksen 5 artiklan mukaiset talousarviotoimenpiteet: ei määräaikaan talousarviotoimenpiteiden kumoamiselle; komissio arvioi Unkarin tilannetta uudelleen joko omasta aloitteestaan tai Unkarin pyynnöstä viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun neuvosto on hyväksynyt toimenpiteet.

Neuvosto hyväksyi Unkarin osalta talousarviotoimenpiteet 15. joulukuuta 2022, joten komission on saatettava uudelleenarviointi päätökseen 15. joulukuuta 2023 mennessä.

Kuvaus

Unkari ehdotti seuraavia 17:ää korjaavaa toimenpidettä (6 artiklan 9 kohta):

- 1) Tehostetaan EU:n varojen käyttöön liittyvien lain- ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista äskettäin perustetun integriteettiviranomaisen avulla
- 2) Perustetaan korruptiontorjuntatyöryhmä
- 3) Lujitetaan korruptiontorjuntakehystä
- 4) Varmistetaan EU:n tuen käytön läpinäkyvyys yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätöiden käyttäessä unionin tukea
- 5) Otetaan käyttöön erityinen menettely sellaisia erityisiä rikoksia varten, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön tai julkisen omaisuuden hoitoon
- 6) Lujitetaan tarkastus- ja valvontamekanismeja EU:n tuen moitteettoman käytön varmistamiseksi
- 7) Pienennetään sellaisten unionin varoista rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuutta, joissa saadaan vain yksi tarjous
- 8) Pienennetään sellaisten kansallisesta talousarviosta rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuutta, joissa saadaan vain yksi tarjous
- 9) Kehitetään yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskeva raportointiväline sellaisten julkisten hankintojen seuraamiseksi, joihin liittyy vain yksi tarjous, ja niistä raportoimiseksi
- 10) Kehitetään sähköinen julkisten hankintojen järjestelmä läpinäkyvyyden lisäämiseksi
- 11) Kehitetään tuloksellisuuden mittauskehys, jonka avulla arvioidaan julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta
- 12) Hyväksytään toimintasuunnitelma kilpailun lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa
- 13) Tarjotaan mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille julkisten hankintojen käytäntöjä koskevaa koulutusta
- 14) Perustetaan tukijärjestelmä, jolla korvataan mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille julkisiin hankintoihin osallistumiseen liittyvät kustannukset
- 15) Käytetään komission riskipisteytysvälinettä ARACHNEa
- 16) Lujitetaan OLAFin kanssa tehtävää yhteistyötä
- 17) Hyväksytään säädös julkisten menojen läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Lyhenteet

SEU: Sopimus Euroopan unionista

SEUT: Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Sanasto

Elpymis- ja palautumissuunnitelma: Asiakirja, jossa määritetään elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa toteutettavat jäsenvaltioiden suunnitellut uudistukset ja investoinnit.

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään koronapandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja edistetään elpymistä samalla kun viedään eteenpäin vihreää ja digitaalista muutosta.

Erityisvälitavoite: Jäsenvaltion tarkastus- ja valvontajärjestelmiin liittyvä erityisvaatimus, joka on täytettävä ennen kuin maa voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artikla). Kutsutaan myös **valvonnan välitavoitteeksi**.

Euroopan unionin elpymisväline: Rahoituspaketti, jolla autetaan EU:n jäsenvaltioita toipumaan koronapandemian taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista.

Eurooppalainen ohjausjakso: Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.

Horisontaaliset mahdollistavat edellytykset: Neljä rahoitusedellytystä, joita sovelletaan kaikkiin yhteisiin säännöksiä koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin EU:n rahastoihin.

Julkiset hankinnat: Julkiset elimet tai muut viranomaiset hankkivat avointen tarjouskilpailumenettelyjen kautta tavaroita, palveluita tai rakennusurakoita. Tavoitteena on saada laadukasta vastinetta rahalle.

Koheesiopolitiikan rahastot: EU tukee taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta neljästä rahastosta kaudella 2021–2027. Nämä ovat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto plus, koheesiorahasto ja oikeudenmukaisen siirtymän rahasto.

Koheesiopolitiikka: EU:n toimintapolitiikka, jolla pyritään vähentämään alueiden ja jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta edistämällä työpaikkojen luomista, yritysten kilpailukykyä, talouskasvua, kestävästä kehitystä sekä rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä.

Korruptio: Tämän kertomuksen tarkoituksessa virkamiehen tahallinen toiminta, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.

Ohjelma: Väline, jolla EU:n erityiset toimintapoliittiset tavoitteet saavutetaan, yleensä yhteisrahoitettujen hankkeiden kautta.

Oikeusvaltioasetus: Asetus, jossa määritetään säännöt, joilla suojellaan EU:n talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta jäsenmaissa.

Oikeusvaltiota koskeva EU:n välineistö: Välineet oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi ja ylläpitämiseksi EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa.

Omat varat: EU:n talousarvion rahoittamiseen käytetyt varat. Suurin osa niistä on jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia.

Petos: Vilpillisen menettelyn tahallinen ja lainvastainen käyttö aineellisen edun saamiseksi riistämällä toiselta osapuolelta omaisuutta tai rahaa.

Rikkomusmenettely: Menettely, jossa komissio ryhtyy toimiin sellaista EU:n jäsenvaltiota vastaan, joka ei ole täyttänyt EU:n lainsäädännön sille asettamia velvoitteita.

Tavoite: Määrällinen mitta sille, miten jäsenvaltio on edistynyt elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvän tietyn uudistuksen tai investoinnin toteuttamisessa.

Valvonnan välitavoite: Jäsenvaltion tarkastus- ja valvontajärjestelmiin liittyvä erityisvaatimus, joka on täytettävä ennen kuin maa voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta (elpymis- ja palautumistukivälinettä koskeva asetus, 22 artikla). Kutsutaan myös **erityisvälitavoitteeksi**.

Varainhoitoasetus: EU:n talousarvion laadintaa, käyttöä ja siihen liittyviä prosesseja, kuten sisäistä valvontaa, raportointia, tarkastuksia ja vastuuvapautta, koskevat säännöt.

Välitavoite: Laadullinen edistyminen uudistuksen tai investoinnin loppuun saattamisessa. Muodostaa ennakoedellytyksen elpymis- ja palautumistukivälineen yksittäisille maksuille.

Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus: Asetus, jossa vahvistetaan kahdeksaan EU:n rahastoon sovellettavat säännöt (neljä koheesiopolitiikan rahastoa mukaan luettuna). Nykyinen asetus kattaa vuodet 2021–2027.

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-03>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2024-03>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoalat. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Annemie Turtelboom. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Eric Braucourt ja kabinettiaavustaja Celil Ishik; toimialapäällikkö Friedemann Zippel; tehtävävastaava Dieter Böckem; apulaistehtävävastaava Aleksandar Latinov; tarkastajat Jussi Bright, Marton Baranyi ja Plamen Petrov; harjoittelijat Rebecca Tronci, Heidi Rand ja Abel Ferrero Tazza.



Vasemmalta oikealle: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik, Heidi Rand.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-1574-3	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/739140	QJ-AB-24-002-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1567-5	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/479606	QJ-AB-24-002-FI-N

Oikeusvaltioperiaate on yksi EU:n yhteisistä perusarvoista. Tilanne on heikentynyt joissakin jäsenvaltioissa viime vuosikymmenen aikana. EU otti joulukuussa 2020 käyttöön uuden välineen – oikeusvaltioasetuksen – suojataksaan taloudellisia etujaan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio soveltanut oikeusvaltioasetusta tarkoituksenmukaisesti ja onko soveltaminen ollut johdonmukaista, kun huomioon otetaan muut, elpymis- ja palautumistukivälineeseen ja koheesiopolitiikan alan vuosien 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyvät mekanismit. Tilintarkastustuomioistuin tutki asetuksen toteuttamista koskevia komission sisäisiä järjestelyjä ja toimia, joilla komissio pyrki suojaamaan EU:n taloudellisia etuja mainittujen kolmen välineen yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että oikeusvaltioasetus, yhdessä elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevien säännösten sekä koheesiopolitiikasta annettuja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen kanssa, parantaa EU:n taloudellisten etujen suojaamista oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta. Toimenpiteet, joita on tähän mennessä kohdistettu yhteen maahan, olivat linjassa oikeusvaltioasetuksen kanssa. Tarkastuksessa kävi kuitenkin myös ilmi, että tiettyjä asetuksen näkökohtia on vaikea soveltaa. Lisäksi tarkastajat havaitsivat joukon riskejä, jotka saattavat johtaa siihen, että toimenpiteiden vaikuttavuus vähenee merkittävästi. Tarkastajat antavat suosituksia, jotta puutteet voitaisiin korjata ja toimintakehyksen vaikuttavuutta vahvistaa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors