



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 1. lokakuuta 2020
(OR. en)

11225/20
ADD 8

JAI 751
FREMP 81
AG 45
POLGEN 168

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	30. syyskuuta 2020
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2020) 307 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA Oikeusvaltiokertomus 2020 Luku: Oikeusvaltiotilanne Kreikassa Oheisasiakirja KOMISSION TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Oikeusvaltiokertomus 2020 Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.9.2020
SWD(2020) 307 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oikeusvaltiokertomus 2020
Luku: Oikeusvaltiotilanne Kreikassa

Oheisasiakirja

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

Oikeusvaltiokertomus 2020
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

TIIVISTELMÄ

Kreikka on hyväksynyt huomattavan määrän oikeuslaitosuudistuksia, jotka on käynnistetty kolmen talouden sopeutusohjelman yhteydessä. Uudistustoimia olivat muun muassa tuomioistuinten organisaatiomuutokset, tuomioistuinten hallinnon parantamistoimet, tietoteknisten työkalujen käytön laajentaminen tuomioistuimissa sekä vaihtoehtoisten riitojenratkaisumekanismien edistäminen. Täytäntöönpanon tulokset ovat kuitenkin vaihtelevia, ja oikeusjärjestelmän laadun ja tehokkuuden suhteen on edelleen haasteita. Käynnissä olevat pyrkimykset varmistaa viimeaikaisten uudistusten tehokas täytäntöönpano ja oikeusjärjestelmien digitalisoinnin edistyminen ovat erityisen tärkeitä konkreettisten tulosten saavuttamiseksi.

Kreikka on viime vuosina käynnistänyt lukuisia korruption vastaisia uudistuksia, ja se jatkaa kattavan kansallisen korruptiontorjuntasuunnitelman täytäntöönpanoa. Se on pyrkinyt virtaviivaistamaan institutionaalista kehystä ja parantamaan korruption torjunnasta vastaavien eri virastojen ja elinten koordinoitua. Nykyaikainen varallisuusilmoituksia ja poliittisten puolueiden rahoitusta koskeva oikeudellinen kehys on otettu käyttöön, mutta täytäntöönpanossa on vielä joitakin puutteita. Perustuslain tarkistuksella vuonna 2019 poistettiin joitakin korkean tason korruptiotapausten syytteeseen asettamisen esteitä muuttamalla syytesuojaa ja vanhentumissääntöjä. Rikoslainsäädännön tarkistaminen kesäkuussa 2019 herätti useita huolenaiheita, jotka liittyivät erityisesti lahjonnan kriminalisointiin. Vaikka tilanne korjattiin myöhemmillä tarkistuksilla, se vaikuttaa edelleen käsiteltävänä oleviin asioihin. Lobbaus on Kreikassa edelleen pitkälti sääntelemätöntä, ja väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva kehys on puutteellinen.

Perustuslaissa säädetään sananvapauden suojelusta ja oikeudesta saada julkisia tietoja. Käytössä on rakenteita, joilla varmistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja lehdistön oikeudet. Ratkaisematta on kuitenkin vielä joitakin kysymyksiä siitä, kuinka tehokkaita ovat säännöt, joiden tarkoituksena on varmistaa tiedotusvälineiden omistuksen avoimuus. Keskeiset huolenaiheet liittyvät siihen, että käytössä ei ole riittävästi mekanismeja, joilla varmistettaisiin ammatillisten normien noudattaminen journalismin harjoittamisessa, sekä toimittajien epävarmoihin työoloihin, jotka johtuvat muun muassa talous- ja rahoituskriisistä.

Kreikan keskinäisen valvonnan järjestelmässä on ollut joitakin käytännön haasteita. Erityisesti lainsäätämismenettelyssä on viime vuosina kohdistunut huomattavia paineita, jotka johtuvat pääasiassa talous- ja rahoituskriisin seurauksista. Paremmen sääntelyn periaatteita ei ole noudatettu kaikilta osin, mutta tällä osa-alueella viime aikoina annetun kattavan lainsäädännön tavoitteena on vastata näihin haasteisiin, ja sitä pannaan vähitellen täytäntöön. Tuomioistuimet ja riippumattomat viranomaiset suojelevat perusoikeuksia ja perustuslaillisia oikeuksia. Kreikassa ei kuitenkaan ole erityistä toimintakehystä kansalaisyhteiskunnalle, ja jotkin muuttoliikkeen alalla toimivat kansalaisjärjestöt ovat ilmaisseet huolensa siitä, että kansalaisyhteiskunnan käytännön toimintamahdollisuudet ovat kaventuneet.

I. OIKEUSLAITOS

Kreikan tuomioistuinjärjestelmä perustuu siviili- ja rikostuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten erottamiseen toisistaan. Maassa ei ole erillisiä kauppaa-, työ-, vero- tai sosiaaliturvatuomioistuimia. Kaikki tällaiset asiat kuuluvat siviili- tai hallintotuomioistuinten tavanomaiseen toimivaltaan. Siviilituomioistuimet on järjestetty siten, että järjestelmässä on 154 rauhantuomioistuinta, 63 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta, 19 muutoksenhakutuomioistuinta sekä korkein oikeus, joka on kassaatiotuomioistuin. Rikostuomioistuinten järjestelmässä on 41 lievempiä rikoksia käsittelevää tuomioistuinta ja 63 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta, 19 muutoksenhakutuomioistuinta ja korkein oikeus. Hallintotuomioistuimet koostuvat 30:stä ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuimesta, yhdeksästä hallinnollisesta muutoksenhakutuomioistuimesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Kreikan perustuslaissa säädetään myös eräistä erityistuomioistuimista¹. Joihinkin tuomioistuihin on perustettu erityisjaostoja, jotka käsittelevät tiettyjä asioita, kuten merialueita koskevia riitoja sekä tavaramerkkejä ja teollis- ja tekijänoikeuksia koskevia riitoja. Tilintarkastustuomioistuin on luonteeltaan kaksitahoinen, sillä se toimii osittain tuomioistuihin ja osittain hallintoviranomaisena, jonka tehtävänä on tarkastaa julkishallinnon tilinpitoa². Virallista perustuslakituomioistuinta ei ole, ja kaikilla Kreikan tuomioistuimilla on toimivalta tarkistaa lakien perustuslaillisuus. Tuomarit ja syyttäjät muodostavat yhdessä ”oikeushallinnon virkamiesten” ammattikunnan, johon sovelletaan suurelta osin kaikille yhtenäistä palvelukseenotto-, ura-, oikeus- ja velvoitejärjestelmää. Kreikan järjestelmä koostuu yksinomaan ammattituomareista ja syyttäjistä. Heidät nimitetään siviili- ja rikostuomioistuihin tai hallintotuomioistuihin. Syyttäväviranomaiset on järjestetty siten, että organisaatiossa on 63 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa toimivaa syyttäjänvirastoa, 19 muutoksenhakutuomioistuimissa toimivaa syyttäjänvirastoa sekä korkeimman oikeuden yleinen syyttäjä. Lisäksi Kreikassa on talousrikoksia käsittelevä syyttäjä ja korruptionrikoksia käsittelevä syyttäjä. Kreikassa on 63 asianajajayhdistystä, yksi kunkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätoimipaikassa.

Riippumattomuus

Oikeuslaitoksen kolme haaraa ovat hallinnollisesti hyvin itsenäisiä. Ylimpiä tuomarineuvostoja on kolme, yksi kutakin oikeuslaitoksen haaraa varten³. Toimeenpano- ja lainsäädäntövalta eivät ole edustettuina näiden elinten kokoonpanossa⁴. Nämä neuvostot

¹ Euroopan oikeusportaali, Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa – Kreikka.

² Tilintarkastustuomioistuin on yksi kolmesta korkeimmasta oikeudesta, ja sillä on yksinomainen toimivalta tarkastaa valtion menot ja niihin liittyvät asiat, esimerkiksi asiat, jotka perustuvat tarkastuksiin sellaisten henkilöiden varallisuuden kasvusta, joilla on velvollisuus tehdä varallisuusilmoitus (nämä henkilöt luetellaan lain 3213/2003 1 §:ssä) sekä panna vastuussa olevat syytteeseen.

³ Myös perustuslain mukaisesti perustetuilla erityistuomioistuimilla voi olla oma tuomarineuvostonsa.

⁴ Kolmen ylimmän tuomarineuvoston (yksi siviili- ja rikosoikeutta varten, yksi hallinto-oikeutta varten ja yksi tilintarkastustuomioistuinta varten) kokoonpanoon kuuluvat asianomaisen tuomioistuimen (korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja tilintarkastustuomioistuimen) puheenjohtaja ja kyseisen tuomioistuimen arvalla valitut jäsenet sekä kaksi tuomaria asianomaisesta oikeuslaitoksen haarasta (näillä ei ole äänioikeutta). Lisäksi siviili- ja rikosoikeuden ylimpään tuomarineuvostoon kuuluu korkeimman oikeuden syyttäjä ja kaksi apulaissyttäjää, ja hallinto-oikeuden ja tilintarkastustuomioistuimen ylimpiin tuomarineuvostoihin kuuluvat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja tilintarkastustuomioistuimessa toimivat ylitarkastajat (ks. perustuslain 90 §:n 1–4 momentti sekä tuomioistuinten organisaatiosta ja tuomarien asemasta annetun lain 1756/1988 67, 72 ja 78 §). Kun kyse on ylennyksistä ylimpiin virkoihin, eli

päättävät tuomareiden nimittämisestä, ylennyksistä, siirroista ja määräaikaaisista siirroista oikeus- ja syyttäjälaitoksen kussakin haarassa siviili- ja rikosoikeuden tuomarineuvoston osalta. Kreikan korkeimpien tuomarin- ja syyttäjänvirkojen, kuten korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, osalta Kreikan perustuslaissa säädetään, että niitä koskevat nimitykset tehdään presidentin asetuksella ministerineuvoston ehdotuksesta. Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) on arvostellut tätä jonkin verran, mutta toistaiseksi Kreikka ei ole muuttanut kyseistä järjestelmää⁵. Valintamenetelmän muuttaminen edellyttäisi myös perustuslain tarkistamista, koska perustuslaissa säädetään, miten nimitykset kyseisiin tuomioistuimiin toteutetaan⁶.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden tasoa pidetään keskinkertaisena. Kansalaisista 53 prosenttia pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä tai erittäin hyvänä. Tämä osuus on vähentynyt viime vuosina. Tätä mieltä olevien yritysten osuus on 51 prosenttia, ja se on pysynyt vakaana⁷.

Laatu

Talouden sopeutusohjelmien puitteissa on viime vuosina käynnistetty merkittävä määrä uudistuksia, mutta täytäntöönpanoa koskevien tietojen mukaan tulokset ovat vaihtelevia. Uudistustoimiin ovat sisältyneet muun muassa seuraavat tuomioistuinten organisaatiota koskevat muutokset: rikostuomioistuinten määrän vähentäminen, tuomioistuinten hallinnon parantamiseen ja oikeudenkäytön nopeuttamiseen tähtäävät toimenpiteet, tietoteknisten välineiden käytön laajentaminen tuomioistuimissa⁸, vaihtoehtoisten riitojenratkaisumekanismien käyttöönotto ja edistäminen, merkittävän kodifioidun lainsäädännön tarkistaminen⁹ sekä monimutkaisen lainsäädäntökehyksen uudistamisen ja konsolidoinnin käynnistäminen¹⁰. Uudistusten toteutus on kuitenkin tähän mennessä onnistunut vaihtelevasti. Jäljellä on useita haasteita, kuten suurelle yleisölle verkossa tarjottavien oikeusjärjestelmää koskevien tietojen puute, koneluettavia oikeudellisia päätöksiä koskevien järjestelyjen puute ja tuomioistuinten palvelujen käyttäjien tai oikeusalan

korkeimmassa oikeudessa tuomarin ja syyttäjän virkoihin, korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja tilintarkastustuomioistuimessa oikeusneuvoksen ja ylijohtajan virkoihin sekä muutoksenhakuoikeudessa jaoston puheenjohtajan ja syyttäjän virkoihin, edellä mainitut tuomarineuvostot toimivat laajennetussa kokoonpanossa.

⁵ Ks. GRECON neljännen arviointikierroksen noudattamista koskevan raportin (Fourth Evaluation Round – Compliance Report) 57 kohta, jossa katsotaan, että näihin virkoihin saattaa kohdistua toimeenpanovallan taholta voimakasta vaikuttamista, ja suositetaan tarkistamaan korkeimpia tuomarin- ja syyttäjänvirkoja koskevaa valintamenetelmää siten, että vertaisryhmät otetaan mukaan prosessiin.

⁶ Kreikan perustuslain 90 §:n 5 momentti. Parlamentti hylkäsi helmikuussa 2019 tämän säännöksen tarkistuksen.

⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 44 ja 46. Käsitykset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta jakautuvat seuraavasti: erittäin huono (alle 30 % vastaajista pitää oikeuslaitoksen riippumattomuutta melko hyvänä ja erittäin hyvänä); huono (30–39 %), keskitasoa (40–59 %), hyvä (60–75 %), erittäin hyvä (yli 75 %).

⁸ Euroopan komissio antaa Kreikan oikeusministeriölle rakenneuudistusten tukiohjelman puitteissa teknistä tukea tuomioistuinten hallinnon parantamiseksi ja tuomareiden arviointi- ja ylennysjärjestelmän nykyaikaistamiseksi.

⁹ Siviiliprosessilaki, rikosprosessilaki, hallintoprosessilaki, hallintomenettelylaki, tilintarkastustuomioistuimen perussääntö, tilintarkastustuomioistuimen työjärjestys, rikoslaki, maksukyvyttömyyslaki, oikeudenkäyttöä koskeva laki (käynnissä) ja tuomareiden asemaa koskeva laki (käynnissä), oikeuslaitoksen virkamiehiä koskeva laki (käynnissä).

¹⁰ Lisätietoja on Euroopan komission laatimassa Kreikkaa koskevassa maaraportissa 2019 (SWD(2019) 1007 final, s. 57–58; Kreikkaa koskeva vuoden 2020 maaraportti, SWD(2020) 507 final, s. 62.

ammattilaisten keskuudessa tehtyjen tutkimusten puuttuminen¹¹. Parannusta on kuitenkin tapahtunut muun muassa sellaisten välineiden saatavuudessa, joilla voidaan toimittaa asioita sähköisesti tai seurata menettelyn eri vaiheita, sekä vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenetelmien käytön edistämisessä ja kannustimissa¹². Viranomaiset ilmoittivat myös sovittelun käytön kehittyneen myönteisesti erityisesti kauppaoikeudellisissa sekä perheoikeudellisissa / huoltajuutta koskevissa riita-asioissa¹³. Resurssien osalta näyttää siltä, että hallituksen oikeuslaitokseen käyttämät julkiset menot kattavat lähes yksinomaan palkat¹⁴.

Covid-19-pandemian yhteydessä Kreikka on pyrkinyt vauhdittamaan julkishallinnon digitalisaatiota¹⁵. Oikeusministeriö mahdollisti toukokuussa 2020 yhteistyössä digitaalisesta hallinnosta vastaavan ministeriön kanssa 15 eri todistuksen, kuten tiettyjen perintöoikeudellisten todistusten¹⁶, sähköisen myöntämisen käytössä olevan kansalaisten palvelukeskusten verkoston avulla. Lisäksi se yhdisti 20 erilaista maksukyvyttömyysoikeudellista todistusta yhdeksi todistukseksi, joka on sähköisesti saatavilla yleisestä kaupparekisteristä.

Viranomaiset käynnistivät hiljattain aloitteen erityisjaostojen perustamiseksi siviili- ja hallintotuomioistuimiin. Uusissa jaostoissa käsiteltäisiin tiettytyyppisiä asioita, kuten sellaisia, joihin liittyy sähköistä viestintää, energiaa ja henkilötietojen suojaa koskevan kansallisen ja EU:n lainsäädännön rikkomiseen perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia¹⁷. Oikeusalan jäsenten keskuudessa käydään keskustelua tuomioistuinverkoston järjestelmällisemmästä uudistamisesta, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon nykyinen väestökehitys, tieto- ja viestintätekniikan kehitys ja muut asiaankuuluvat muututtajat¹⁸.

Tehokkuus

Oikeuslaitoksella on edelleen sen yleiseen tehokkuuteen liittyviä haasteita ratkaistavanaan. Oikeustilastot osoittavat, että erityisesti siviilituomioistuinjärjestelmällä on edelleen tehokkuuteen liittyviä haasteita ratkaistavanaan, koska siviili- ja kauppaoikeudellisten riitojen ratkaisemiseen ensimmäisessä oikeusasteessa tarvittava aika on jälleen pidentynyt (559 päivää vuonna 2018, kun vuonna 2017 tämä aika oli 479 päivää)¹⁹. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuottavuus on laskussa siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioden selvitystasteen osalta (86,3 prosenttia vuonna 2018 verrattuna 96,0 prosenttiin vuonna 2017)²⁰, mikä tarkoittaa, että Kreikassa on selvä riski uusien sumien syntymisestä²¹. Sidosryhmät yksilöivät useita menettelyllisiä haasteita, jotka uudistetussa siviiliprosessilaissa pyrittiin ratkaisemaan mutta jotka ovat edelleen olemassa. Nämä haasteet koskevat esimerkiksi siviili- ja kauppaoikeudellisten oikeudenkäyntien tai

¹¹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 22, 29, 31 ja 41.

¹² EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 27 ja 30.

¹³ Tiedot saatu Kreikkaan tehdyn vierailun yhteydessä.

¹⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 34.

¹⁵ Kreikka ei julistanut hätätilaa covid-19-pandemian yhteydessä.

¹⁶ Oikeusministeriön tiedonanto, 25. toukokuuta 2020.

¹⁷ Tiukennettua valvontaa koskeva Euroopan komission raportti, toukokuu 2020, s. 28 ja 106.

¹⁸ Pikramenos: "Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system", teoksessa "Justice in Greece", Dianeosis 2019 ("Δικαστική Χωροταξία: επιλογή του νομοθέτη με μείζονα σημασία για το δικαστικό σύστημα", kokoomateoksessa "Η Δικαιοσύνη στην Ελλάδα", Διανέοσις 2019).

¹⁹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 6.

²⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 11.

²¹ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 11 ja 14.

täytäntöönpanomenettelyjen kestoja. Siviiliprosessilain täytäntöönpanoa koskevaa kertomusta laaditaan parhaillaan, ja useita suosituksia on jo muotoiltu²². Sidosryhmät ovat ilmoittaneet, että myös rikosoikeuden alalla on samanlaisia ongelmia ja pitkiä viiveitä asioiden käsittelyssä²³. Tuomioistuinten hallinto-oikeudellinen haara on edelleen parantanut tuloksellisuuttaan. Sen ratkaisuaika on edelleen korkea (163,5 prosenttia vuonna 2018), ja se lyhentää hallinto-oikeudellisten riita-asioiden ratkaisemiseen tarvittavaa aikaa sekä purkaa ruuhkia ratkaisemalla enemmän asioita kuin uusia asioita pannaan vireille²⁴. Hallinto-oikeudellisten asioiden ratkaisuun ensimmäisessä oikeusasteessa kuluva aika (601 päivää vuonna 2018) on kuitenkin edelleen suhteellisen pitkä ja vireillä olevien asioiden määrä suuri²⁵.

II. KORRUPTIONTORJUNNAN KEHYS

Kreikka on luonut kattavan strategisen korruptiontorjunnan kehyksen eli kansallisen korruptionvastaisen toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa valvova kansallinen avoimuusviranomainen perustettiin vuonna 2019 parantamaan eri tarkastusviranomaisten ja valvontaelinten yhteistyötä ja koordinoitua. Kreikka on toteuttanut viime vuosina useita toimenpiteitä korruptionvastaisen lainsäädäntönsä tarkistamiseksi. Viimeisimmässä perustuslain tarkistuksessa vuonna 2019 muutettiin parlamentin jäsenten ja ministereiden syytesuojaa. Useita viime vuosina tarkistettuja korruptionvastaisia lakeja pannaan parhaillaan täytäntöön muun muassa puoluerahoituksen ja varallisuusilmoitusten aloilla. Varallisuusilmoitusten osalta verkkojärjestelmä ilmoitusten toimittamista varten on nyt kaikilta osin toiminnassa. Väärinkäytösten paljastajien suojelujärjestelmästä keskustellaan parhaillaan. Lobbausta ei edelleenkään ole säännelty.

Kreikka sai vuonna 2012 Transparency Internationalin julkaisemassa korruptioindeksissä pistemäärän 36/100, mutta vuonna 2019 sen tulos oli 48/100²⁶, minkä perusteella Kreikka sijoittui EU:ssa 17. sijalle ja maailmanlaajuisesti 60. sijalle. Uusimman korruptiota koskevan Eurobarometri-tutkimuksen vastaajista 95 prosenttia oli sitä mieltä, että korruptio on yleistä heidän kotimaassaan (EU:n keskiarvo 71 %)²⁷. Peräti 95 prosenttia yrityksistä piti korruptiota yleisenä, ja yli puolet (58 %) ilmoitti, että korruptio on ongelma liiketoiminnassa²⁸. Vastaajista 36 prosenttia katsoi, että tuomioon johtavia syytetoimia on riittävästi korruptoituneiden käytäntöjen estämiseksi (EU:n keskiarvo 36 %). Yrityksistä 20 prosenttia katsoi, että korkean virkamiehen lahjonnasta kiinni jääneitä henkilöitä ja yrityksiä rangaistaan asianmukaisesti (EU:n keskiarvo 31 %).

Rikoslainsäädäntöä tarkistettiin hiljattain ja joitakin lisätarkistuksia on suunnitteilla. Kreikka on toteuttanut viime vuosina useita toimenpiteitä tarkistaakseen korruption vastaista lainsäädäntökehystään, kriminalisoidakseen korruptionrikokset ja sisällyttääkseen

²² Tiukennettua valvontaa koskeva Euroopan komission raportti, toukokuu 2020, Institutional Paper Series 127, s. 73.

²³ Transparency Internationalin panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen, s. 11; Kreikkaan tehdyn maavierailun yhteydessä saatujen tietojen mukaan tämä johtaa säännöllisesti siihen, että rikkomustapaukset ratkaistaan tapauskohtaisilla lainsäädäntötoimenpiteillä, mikä johtaa monenlaisten rikkomusten tosiasialliseen rankaisemattomuuteen (ks. esimerkiksi lain 4687/2020 63 §, joka on tuore esimerkki tästä käytännöstä).

²⁴ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 12, 8 ja 15.

²⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaaviot 9 ja 15.

²⁶ Transparency International Greece: <https://www.transparency.org/en/countries/greece>

²⁷ Flash-eurobarometri nro 502 (2020) – Korruptio.

²⁸ Flash-eurobarometri nro 482 (2019) – Yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa.

lainsäädäntöön oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Marraskuussa 2019 kumottiin kesäkuussa 2019 hyväksytyt muutokset, joilla aktiiviset lahjontarikokset lievennettiin rikkomuksiksi ja niistä määrättäviä seuraamuksia alennettiin. Kumoaminen oli vastaus lahjonnan vastaisen valtiodien ryhmän (GRECO) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) esittämiin huolenaiheisiin. OECD antoi myös useita asiaan liittyviä suosituksia²⁹. Kreikan rikosoikeudessa sovellettavan *lex mitior* -periaatteen³⁰ vuoksi nyttemmin kumotut muutokset vaikuttavat kuitenkin moniin vireillä oleviin asioihin lyhyemmän vanhentumisajan tai lievempien seuraamuksien vuoksi³¹.

Eri tarkastusviranomaisten ja valvontaelinten välistä yhteistyötä ja koordinoitua on vahvistettu. Elokuussa 2019 perustettuun kansalliseen avoimuusviranomaiseen³² koottiin yhteen kuusi aiemmin erillistä tarkastuselintä. Tavoitteena oli ratkaista toimielinten hajanaisuus ja koordinoinnin puute. Kansallisella avoimuusviranomaisella on kuusi aluetoimistoa, ja se vastaa kaikkien valvontamekanismien yleisestä suunnittelusta, koordinoinnista, valvonnasta ja niiden tehokkuuden arvioinnista. Petosten ja korruption ehkäiseminen, havaitseminen ja niihin puuttuminen julkisella sektorilla sekä tietoisuuden lisääminen kuuluvat myös kansallisen avoimuusviranomaisen tehtäviin. Viranomaisen vastaa kansallisen korruptionvastaisen toimintasuunnitelman yleisestä koordinoinnista. Tämä toimintasuunnitelma on muodostanut korruption ehkäisyn ja torjunnan suunnittelun ja seurannan kehyksen vuodesta 2013 lähtien³³. Kansallinen avoimuusviranomaisen tekee yhteistyötä muiden hallintoelinten ja syyttäväviranomaisten kanssa, ja sillä on valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Sen tarkastajat voivat suorittaa alustavan tarkastelun tai tutkinnan yleisen syyttäjän määräyksestä. Viranomaisen toiminnallinen riippumattomuus samoin kuin sen hallinnollinen ja taloudellinen riippumattomuus on vahvistettu lainsäädännössä, ja sen toimintaa valvotaan parlamentaarisesti.

Kaksi erikoistunutta korruptiontorjuntayksikköä vastaa poliitikkojen ja korkearvoisten virkamiesten harjoittaman korruption torjunnasta. Talousrikoksista vastaavaa syyttäväviranomaista ja korruptiotapauksista vastaavaa syyttäväviranomaista tukevat erityiset tutkintavirastot, kuten rahoitus- ja talousrikosyksikön osasto (SDOE) ja rahoitusalan poliisi. OECD:n erityisten suositusten mukaisesti Kreikka pyrkii antamaan tutkinta- ja syyttäväviranomaisille riittävät henkilö- ja tekniset resurssit³⁴.

Perustuslain muutoksilla on toteutettu merkittäviä toimia korkean tason korruptiota koskevien syytetoimien esteiden poistamiseksi. Parlamentin jäsenten sekä virassaan olevien tai entisten ministerien syytesuojaa koskevia perustuslain säännöksiä muutettiin vuonna 2019. Aiemmassa oikeudellisessa järjestelmässä mahdollisuutta nostaa syyte virassa olevia ja entisiä hallituksen jäseniä vastaan rajoitettiin huomattavasti monimutkaisella ja ajallisesti rajoitetulla menettelyllä, jossa parlamentin oli annettava hyväksyntänsä rikosoikeudellisen menettelyn eri vaiheissa. Myös erityiset vanhentumissäännöt on kumottu, millä on poistettu

²⁹ GRECO, Ad hoc Report on Greece (Rule 34); Euroopan komission laatima Kreikkaa koskeva maaraportti 2020 (SWD(2020) 507 final).

³⁰ *Lex mitior* -periaatteen mukaan sovelletaan lievempää lakia. Se on kansallisissa rikoslainsäädännöissä sekä EU:n oikeudessa sovellettava yleisperiaate.

³¹ Ks. lähemmin Euroopan komission laatima Kreikkaa koskeva maaraportti 2020 (SWD(2020) 507 final), s. 64–65.

³² Laki 4622/2019.

³³ Kansallinen avoimuusviranomaisen (2018): Korruptionvastainen toimintasuunnitelma 2018–2021. Kreikka hyväksyi ensimmäisen kansallisen korruptionvastaisen toimintasuunnitelmansa maaliskuussa 2013, ja sitä päivitettiin elokuussa 2015.

³⁴ OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece.

joitakin korkean tason korruptiota koskevien syytetoimien merkittäviä oikeudellisia esteitä muun muassa poistamalla määräaika, jonka kuluessa parlamentin on hyväksyttävä ehdotus virkamiesten tai entisten ministerien syytteesenpanosta³⁵. Asiaankuuluvat säännökset tulivat voimaan 28. marraskuuta 2019, eikä niitä sovelleta takautuvasti jo vireillä oleviin asioihin.

Parhaillaan toteutetaan useita aiemmin laadittuja merkittäviä korruption vastaisia uudistuksia. Useiden lainsäädäntöuudistusten jälkeen käytössä on nyt nykyaikainen puoluerahoitusta koskeva laki³⁶. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että sen täysimääräinen täytäntöönpano on ongelmallista, koska valvontamekanismit eivät ole vielä täysin toimivia, eikä parlamentin toimivaltainen tarkastusvaliokunta ole tähän mennessä määrännyt seuraamuksia millekään poliittiselle puolueelle³⁷.

Kreikka on toteuttanut useita uudistuksia parantaakseen ja vahvistaakseen varallisuusilmoitusjärjestelmän oikeudellista kehystä. Vuodesta 2016 alkaen kaikkien järjestelmään kuuluvien ryhmien varallisuusilmoitukset toimitetaan sähköisesti³⁸, ja järjestelmä on nyt täysin toimintakykyinen. Asianomaista lakia vastuuvollisten henkilöiden tekemien varallisuutta ja taloudellisia etuja koskevien ilmoitusten toimittamisesta muutettiin kuitenkin vielä kerran vuonna 2018 siten, että kaikkien järjestelmän piiriin kuuluvien henkilöiden on toimitettava uudelleen varallisuusilmoituksensa vuosilta 2015, 2016 ja 2017³⁹. Varallisuusilmoitusten vastaanottamisesta ja tarkastamisesta vastaa pääasiallisesti neljä viranomaista: i) parlamentin varallisuusilmoitusten tutkintavaliokunta, niin kutsuttu 3-A-valiokunta, joka koostuu 11 jäsenestä ja vastaa poliittisten yhteisöjen (kuten puolueiden ja henkilöiden) rahoituksen valvonnasta ja seuraamuksista sekä varallisuusilmoituksista. Sitä tukee erityisyksikkö, johon kuuluu 20 henkilöstön jäsentä ja jota johtaa rahoitusalan tutkintaelimen erityissihteeristöstä lähetetty asiantuntija; ii) rahanpesun selvittelykeskuksen (rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnasta ja rahoituslähteiden tutkinnasta vastaava viranomainen) rahoituslähteiden tutkintayksikkö, joka vastaa useiden virkamiesryhmien sekä tietyissä yksityisissä oikeushenkilöissä johtotehtävissä toimivien henkilöiden varallisuusilmoitusten tarkastamisesta; iii) poliisin sisäisten asioiden yksikkö, joka vastaa poliisien varallisuusilmoitusten tarkastamisesta, ja (iv) kansallisen avoimuusviranomaisen johtaja, joka ottaa vastaan ja tarkastaa hallintoviranomaisten (tarkastajat, tilintarkastajat, tutkijat) varallisuusilmoitukset. Nämä neljä viranomaista ovat toisistaan riippumattomia eikä niiden toimien koordinoimiseksi ole käytössä virallista yhteistyöjärjestelyä. Lisäksi muut valvontaelimet voivat tarkastaa varallisuusilmoituksen tapauskohtaisesti, jos ne ovat saaneet valituksen⁴⁰.

Äskettäin tehdyllä uudistuksella on otettu käyttöön uusia eturistiriitoja koskevia säännöksiä. Ne koskevat hallituksen jäseniä, pääsihteereitä ja erityissihteereitä sekä

³⁵ Euroopan komission laatima Kreikkaa koskeva maaraportti 2020 (SWD(2020) 507 final).

³⁶ Laki 3023/2002, sellaisena kuin se on muutettuna laeilla 4304/2014, 4472/2017, 4475/2017 ja 4509/2017.

³⁷ Euroopan komission laatima Kreikkaa koskeva maaraportti 2020 (SWD(2020) 507 final).

³⁸ Varallisuuden ilmoittamista koskevat säännöt on säädetty laissa 3213/2003, sellaisena kuin se on lain 4571/2018 säätämisen jälkeen.

³⁹ Virallinen lehti 186/A/30.10.2018; Laissa 4571/2018 edellytettiin, että kaikki ryhmät, jotka ovat velvollisia toimittamaan varallisuusilmoituksen, toimittaisivat uudelleen varallisuusilmoituksensa vuosilta 2015, 2016 ja 2017.

⁴⁰ Lisäksi tilintarkastustuomioistuin ratkaisee asiat, jotka perustuvat tarkastuksiin sellaisten henkilöiden varallisuuden kasvusta, joilla on velvollisuus tehdä varallisuusilmoitus (nämä henkilöt luetellaan lain 3213/2003 1 §:ssä) ja joista yleisen syyttäjän virasto on nostanut kanteen tilintarkastustuomioistuimessa toimivaltaisten hallintoelinten tekemän tarkastuksen perusteella. Tarkastuksen tavoitteena on tunnistaa varojen kasvu, jonka katsotaan johtuvan korruptiosta, ja periä ne takaisin (lain 3213/2003 3 B §:n 4 momentti ja 12 § sekä lain 4700/2020 118 §).

hajautetun hallinnon koordinaattoreita, riippumattomien viranomaisten pääjohtajia tai johtajia sekä julkisten ja yksityisten oikeushenkilöiden puheenjohtajia, varapuheenjohtajia, kuvernöörejä, varakuvernöörejä ja toimitusjohtajia⁴¹ lukuun ottamatta niitä, joiden erioikeudet on kirjattu perustuslakiin ja jotka ovat vastuuvollisia vain parlamentille eivätkä hallitukselle. Virkamieslaissa määritellään useita virkamiehiä koskevia rajoituksia ja jääviystilanteita. Parlamentin jäsenten menettelysäännöissä on samanlaisia parlamentin jäseniä koskevia määräyksiä⁴². Näiden säännösten rikkominen voi muodostaa kurinpitovirkkomuksen⁴³.

Lobbaus on Kreikassa edelleen pitkälti sääntelemätöntä, ja väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva kehys on puutteellinen. Nykyisellään lobbaajien ei tarvitse rekisteröityä eikä virkamiesten ja lobbaajien välisistä yhteyksistä tarvitse ilmoittaa. Asiaa koskevaa lakiehdotusta valmistellaan kuitenkin parhaillaan. Väärinkäytösten paljastajien suojelua varten ei ole yleistä oikeudellista kehystä. Niin kutsuttuja yleisen edun mukaisia todistajia koskevassa oikeuskehyksessä⁴⁴ on joitakin säännöksiä, joilla annetaan rajallinen rikossyytesuoja tiettyjä rikoksia, kuten korruptiota, paljastaville henkilöille. Yksityisellä sektorilla on toteutettu joitakin toimia väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevien suuntaviivojen käyttöön ottamiseksi⁴⁵, ja lainsäädäntöaloite väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan tehokkaan mekanismin perustamiseksi on osa vuosien 2018–2021 kansallista korruptionvastaista toimintasuunnitelmaa, mutta yleinen kehys on vielä laatimatta.

Niin kutsutun pyöröovi-ilmion osalta oikeudellista kehystä muutettiin vuonna 2019. Aiemman lainsäädännön mukaan ylempien virkamiesten oli pidättäydyttävä kaikesta aiempien tehtäviensä kaltaisesta yksityisestä ammatinharjoittamisesta kahden vuoden ajan. Säännösten rikkomisesta rangaistiin useilla seuraamuksilla, kuten sakoilla, kymmenen vuotta kestäväällä julkishallinnon virkakiellolla ja poistamisella asianomaisesta kansallisesta rekisteristä⁴⁶. Nämä säännökset on kuitenkin kumottu uusilla muutoksilla, joilla lyhennettiin kahden vuoden karenssi aika yhteen vuoteen ja poistettiin seuraamuksia koskevat säännökset⁴⁷. Kansallisen avoimuusviranomaisen yhteyteen perustettu riippumaton eettinen komitea vastaa tällaisen luvan myöntämisestä (tai tällaisen ammatinharjoittamisen sallimisesta tietyin edellytyksin) sekä seuraamusten ehdottamisesta lainsäädännön puitteissa. Seuraamukset määrää kansallisen avoimuusviranomaisen johtaja.

III. TIEDOTUSVÄLINEIDEN MONIARVOISUUS

Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta koskeva Kreikan oikeudellinen kehys perustuu tiettyihin perustuslaillisiin takeisiin ja lainsäädäntötoimiin. Perustuslaissa tunnustetaan erityisesti sananvapaus. Käytössä on rakenteita, joilla varmistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja

⁴¹ Lain 4622/2019 71 §.

⁴² Parlamentin jäsenten menettelysääntöjen 3 artikla.

⁴³ Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto (2018), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems.

⁴⁴ Laki 4254/2014.

⁴⁵ OECD (2018): Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece. Nämä suuntaviivat on laadittu EU:n tuella.

⁴⁶ Lain 4440/2016 23 §.

⁴⁷ Elokuussa 2019 voimaan tullut laki 4622/2019 hallituksen, valtiollisten elinten ja keskushallinnon organisoinnista, toiminnasta ja avoimuudesta, 119 §.

lehdistön oikeudet. Talouskriisi on vaikuttanut Kreikan tiedotusvälineisiin, mikä on lisännyt mediayritysten ja toimittajien taloudellista haavoittuvuutta⁴⁸.

Audiovisuaalisten mediapalvelujen sääntelyviranomaisen riippumattomuus on varmistettu, mutta sen resurssit ovat puutteelliset. Kansallinen radio- ja televisioneuvosto valvoo ja sääntelee radio- ja televisiomarkkinoita. Sen riippumattomuus on vahvistettu perustuslaissa⁴⁹, ja sitä koskeva oikeudellinen kehys on määritelty tiedotusvälineitä koskevassa laissa⁵⁰. Kansallinen radio- ja televisioneuvosto on yhdeksästä jäsenestä koostuva elin, johon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja seitsemän jäsentä, jotka nimittää parlamentin puheenjohtajakokous. Puheenjohtajakokous on parlamentin erityiselin, joka vastaa nimityksistä riippumattomiin viranomaisiin ja jossa kaikki poliittiset puolueet ovat edustettuina⁵¹. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen vuoden 2020 raportissa, jäljempänä 'MPM 2020 -raportti', arvioitiin, että sen riippumattomuuteen ja tehokkuuteen kohdistuvat riskit ovat vähäisiä. MPM 2020 -raportissa todetaan kuitenkin myös, ettei käytössä ole erityisiä suojakeinoja, joilla estettäisiin valtion mielivaltainen päätöksenteko kyseisen viranomaisen budjettivarojen osalta. Siinä väitetään myös, että vaikka voimassa on jääviyssääntöjä, nimitysmenettelyt eivät ole riittävän läpinäkyviä ja pätevyysvaatimukset on määritelty yleisluonteisesti, mikä mahdollistaa jäsenten valinnan poliittisin perustein⁵². Maavierailun aikana tuotiin esiin, että kansallisella radio- ja televisioneuvostolla ei ole riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja kaikkien tehtäviensä hoitamiseksi. Tämä koskee erityisesti sellaisten Ateenasta kauimpana sijaitsevilta alueilta ja saarilta peräisin olevien audiovisuaalisten mediapalvelujen valvontaa, jotka eivät näy pääkaupungissa. Viranomaiset ovat aloittaneet tarkistetun audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä⁵³. Direktiivillä vahvistetaan audiovisuaalisten mediapalvelujen sääntelyviranomaisten riippumattomuutta varmistamalla, että ne ovat oikeudellisesti erillisiä valtiosta ja toiminnallisesti riippumattomia valtiosta ja muista julkisista tai yksityisistä elimistä.

Tiedotusvälineiden, erityisesti audiovisuaalisten mediapalvelujen, omistajuuden avoimuus on varmistettu vain osittain. Vaikka audiovisuaalisilla tiedotusvälineillä on velvollisuus raportoida omistusrakenteistaan kansalliselle radio- ja televisioneuvostolle⁵⁴, niiden ei tarvitse ilmoittaa omistajaa ohjelmissaan. On kuitenkin syytä huomata, että rekisteröityäkseen alue- ja paikallislehdistön rekisteriin media-alan toimijoiden on toimitettava kansallisille viranomaisille omistustiedot⁵⁵. Uutismedioiden omistajuus julkistetaan vain osittain, erityisesti lopullisten edunsaajien osalta⁵⁶. MPM 2020 -raportissa

⁴⁸ Toimittajat ilman rajoja -järjestön maailman lehdistönvapausindeksin maailmanlaajuisessa vertailussa Kreikka sijoittui sijalle 65 vuonna 2020.

⁴⁹ Perustuslain 15 §:n 2 momentti.

⁵⁰ Laki 4339/2015 sekä muun muassa lait 1866/1989, 2328/1995, 2644/1998 ja 2863/2000 sellaisina kuin ne ovat muutettuina.

⁵¹ Kreikan panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen.

⁵² Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen raportti vuodelta 2020.

⁵³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta.

⁵⁴ Tarkistetulla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä kannustetaan jäsenvaltioita hyväksymään lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla niiden lainkäyttövaltaan kuuluvat mediapalvelun tarjoajat velvoitetaan asettamaan saataville tietoja omistajarakenteestaan, muun muassa tosiasiallisista edunsaajista.

⁵⁵ Lain 4557/2018 20 ja 22 §, jotka koskevat keskitettyä tosiasiallisten omistajien rekisteriä.

⁵⁶ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020; Kreikan viranomaisten mukaan uudella ministeriön päätöksellä (667/2020) velvoitetaan nyt kaikki liiketoimintaa Kreikassa harjoittavat yhteisöt pitämään erityistä tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien rekisteriä, josta käyvät ilmi niiden tosiasialliset

arvoitiin tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyteen kohdistuvan riskin olevan keskisuuri ja todettiin, että uutismedioiden omistuksen julkistamista koskevat selkeät säännökset eivät ole ominaisia Kreikan kansalliselle lainsäädännölle. Verkkomedian omistuksen avoimuuden suhteen Kreikan viranomaiset ilmoittivat, että tiedotusvälineistä ja viestinnästä vastaava pääsihteeristö on perustanut verkkomedian rekisterin, jonka nimi on ”e-media”⁵⁷. Tämä rekisteri on tarkoitettu kaikille verkossa toimiville tiedotusvälineiden omistajille (eli niille, joilla on verkkosivusto), ja sillä kannustetaan heitä rekisteröimään verkkotoimintansa.

Epäsuorien valtiontukien jakoperusteiden ilmoitetaan olevan oikeudenmukaisia. MPM 2020 -raportin mukaan epäsuorien valtiontukien, kuten postinjakelutukien, alennetun arvonlisäveron ja sähköisten viestintäpalvelujen verokantojen, perusteet ovat oikeudenmukaiset. Sidosryhmät ovat kuitenkin ilmoittaneet olevansa huolissaan siitä, ettei hallitus anna toimittajille taloudellista tukea ja että pandemiaan liittyvien valtion ilmoitusten jakaminen julkaistavaksi ei ole läpinäkyvää⁵⁸. Kreikan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tiedotusvälineistä ja viestinnästä vastaava pääsihteeristö valvoo julkisten palvelujen ja organisaatioiden viestintäohjelmien ja -toimien täytäntöönpanoa. Kukin yksikkö tai organisaatio, jonka toteuttaman viestintäohjelman budjetti on yli 30 000 euroa, on velvollinen esittämään hakemuksen pääsihteeristön hyväksyttäväksi. MPM 2020 -raportin mukaan tämän toimintatavan avoimuudessa on kuitenkin ongelmia, koska tukikelpoisten painettujen viestimien saamia määriä ei julkisteta.

Sananvapaus tunnustetaan perustuslaissa. Jumalanpilkkua on poistettu viimeaikaisilla rikoslain muutoksilla. Kunnianloukkauksesta on mahdollista tuomita vankeuteen. Tiedonsaantioikeus on kirjattu perustuslakiin. Siinä säädetään myös oikeudesta tutustua julkisten elinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Rajoitukset on määritelty kansainvälisten normien mukaisesti, ja käytössä on muutoksenhakumekanismeja. Väärinkäytösten paljastajat ovat usein toimittajien tärkeitä lähteitä, mutta heidän suojeluaan koskeva sääntelykehys on edelleen puutteellinen. MPM 2020 -raportin mukaan yksi keskeisistä huolenaiheista on se, että mekanismeja, joilla varmistetaan ammatillisten normien noudattaminen journalismin harjoittamisessa, ei ole riittävästi. Sidosryhmät ilmoittivat, että toimittajien ammattiliittojen eettiset elimet eivät ole kovin aktiivisia eivätkä pysty valvomaan tehokkaasti journalismin eettisyyttä tai muita kysymyksiä, mutta huomauttivat samalla, että verkkomediamaisema on Kreikassa suhteellisen terveellä pohjalla, erityisesti paikallisella tasolla⁵⁹.

Toimittajat kohtaavat työoloihin ja turvallisuuteen liittyviä haasteita. Työolot ovat edelleen ongelmallisia, ja toimittajien fyysiseen koskemattomuuteen kohdistuvia hyökkäyksiä ja uhkauksia esiintyy. Viime aikoina on raportoitu useista toimittajiin kohdistuneista hyökkäyksistä⁶⁰. Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus (ECPMF) toteaa, että muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta suurimman uhan toimittajien

omistajat ja edunsaajat ja näiden muodostama ketju kokonaisuudessaan. Tämä koskee myös media-alan yrityksiä.

⁵⁷ E-Media-rekisteri on osoitteessa <https://emedia.media.gov.gr/>.

⁵⁸ Tiedot saatu Kreikkaan tehdyn vierailun yhteydessä.

⁵⁹ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaraportti 2020.

⁶⁰ Joulukuussa 2018 SKAI-televisioasemalle Ateenassa tehty pommi-isku aiheutti suuria vahinkoja. Toukokuussa 2019 CNN Greece -yhtiön toimittajan auto tuhoutui tuhopoltossa. Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus (ECPMF) raportoi, että myös vuonna 2019 Athens Voice -sanomalehden päätoimipaikkaan tunkeutui anarkisteja, jotka rikkoivat toimistolaitteita, tietokoneita ja huonekaluja.

turvallisuudelle Kreikassa muodostavat äärioikeistolaiset ryhmät⁶¹. Vuosina 2019 ja 2020 Euroopan neuvoston foorumi⁶² journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi ja Mapping Media Freedom -alusta⁶³ raportoivat yhdeksästä ilmoituksesta, jotka liittyivät toimittajiin kohdistuviin mustamaalauskampanjoihin, muuttoliike- ja pakolaiskysymyksiä käsitelleisiin toimittajiin kohdistuneisiin hyökkäyksiin sekä valtion tiedotusvälineille myöntämään covid-19-rahoitukseen. Toimittajien ammattiliitot Kreikassa tarjoavat oikeusapua, rajallista taloudellista tukea sekä koulutusta toimittajille.

IV. MUUT HALLITUSJÄRJESTELMÄN OSIEN KESKINÄISEEN VALVONTAAN LIITTYVÄT INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

Kreikka on parlamentaarinen demokratia, jolla on yksikamarinen parlamentti. Vallanjako on kirjattu perustuslakiin⁶⁴. Lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja presidentille⁶⁵, ja oikeus tehdä lainsäädäntöehdotuksia kuuluu eduskunnalle ja hallitukselle.

Lainsäädäntöprosessia uudistetaan valmisteluvaiheen yhdenmukaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi sekä sen laadun parantamiseksi. Kreikan lainsäädäntötyölle oli viime aikoihin asti ominaista johdonmukaisuuden puute ja suuri hajanaisuus. Tämä on kutsuttu termeillä ”*polynomia*” tai jopa ”*kakonomia*”, ja sitä on entisestään pahentanut se, että lainsäädäntöä ei ole kodifioitu virallisesti ja kattavasti⁶⁶. Näiden haasteiden ratkaisemiseksi vuonna 2019 tehdyllä lainsäädäntöaloitteella⁶⁷ määriteltiin uudelleen hyvien lainsäädäntö- ja kodifiointikäytäntöjen normatiivinen kehys ja laajennettiin sitä. Tämä johti siihen, että viime aikoina on kehitetty ja otettu käyttöön vakimuotoisia menetelmiä, jotka on esitetty näitä aiheita koskevissa ohjeissa. Nämä ohjeet on jaettu koko hallinnolle ja ne ovat saatavilla verkossa⁶⁸.

Lainsäädäntömenettelyjen kattavalla uudistuksella pyritään parantamaan lainsäädännön laatua. Viime aikoihin asti vaikutustenarviointien tekeminen ja sidosryhmien kuuleminen eivät olleet vakiintuneita käytäntöjä lainsäädäntötyössä. Vuonna 2019 annetulla valtion toimeenpanoelimiä koskevalla lailla⁶⁹ pyritään uudistamaan kattavasti lainsäädäntömenettelyjä paremman sääntelyn periaatteiden ja menetelmien pohjalta, ja siinä painotetaan vaikutustenarviointien roolin vahvistamista. Lailla perustettiin myös riippumaton tieteellinen arviointielin, johon osallistuu sekä juristeja että ekonomisteja, ja vahvistettiin oikeudellista kodifiointia ja uudistusta koskevaa institutionaalista rakennetta. Valtion toimeenpanoelimiä koskevan lain täytäntöönpano on käynnissä. Viranomaiset hyväksyivät hiljattain lainsäädännön menetelmiä koskevan yksityiskohtaisen ohjeen ja kattavan vaikutustenarvioinnin mallin⁷⁰. Sidosryhmät, kuten Kreikan kansallinen ihmisoikeuselin⁷¹ ja

⁶¹ Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus (2019), Greece: New democracy – new press freedom?

⁶² Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi.

⁶³ ECPMF, Mapping Media Freedom.

⁶⁴ Perustuslain 26 §.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Sotiropoulos/Christopoulos, ”Polynomia and Kakonomia in Greece”, Dianeosis 2017 (*”Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα”*), ks. myös Euroopan komission Kreikkaa koskeva vuoden 2019 maaraportti, SWD(2019) 1007 final, s. 55.

⁶⁷ Laki 4622/2019 valtion toimeenpanoelimistä, 3 jakson C luku, ”Lainlaadintaprosessi ja hyvät lainsäädäntökäytännöt”, 57–64 §, ja D luku, ”Kodifiointi ja lakien tarkistus”, 65–67 §.

⁶⁸ Lainsäädännön kodifiointia, lainsäädäntömenetelmiä ja vaikutustenarviointeja koskevat ohjeet.

⁶⁹ Laki 4622/2019.

⁷⁰ Ne laadittiin Euroopan komission teknisellä tuella, ks. Tiukennettua valvontaa koskeva Euroopan komission raportti, toukokuu 2020, s. 27 ja 103.

Kreikan oikeusasiamies⁷², huomauttivat, että ne eivät saa lakiesityksiä etukäteen eivätkä siten ehdi kommentoida säännöksiä yksityiskohtaisesti. Lisäksi julkiseen kuulemiseen varattu aika on usein hyvin lyhyt. Uudella lainsäädäntöperusteella pyritään korjaamaan nämä puutteet. Lisäksi viranomaiset ilmoittivat pyrkimyksistä rajoittaa nopeutettujen menettelyjen ja poikkeusasetusten käyttöä lainsäädäntöprosessissa.

Perusoikeuksien ja perustuslaillisten oikeuksien kunnioittaminen varmistetaan monin tavoin, muun muassa riippumattomien viranomaisten avulla. Koska Kreikassa ei ole virallista perustuslakituomioistuinta, Kreikan perustuslain mukaan jokainen tuomari voi tutkia, onko henkilön perustuslaillisia oikeuksia loukattu perustuslain vastaisella lailla⁷³. Tällaisen hajanaisen perustuslaillisuuden arviointijärjestelmän vuoksi kaikilla tuomioistuimilla on toimivalta arvioida lakien perustuslaillisuutta⁷⁴. Vuoden 1975 perustuslain nojalla perustettiin kuitenkin erityinen tapauskohtaisesti koolle kutsuttava tuomioistuin, ylimmän oikeusasteen erityistuomioistuin⁷⁵. Sen rajalliseen toimivaltaan kuuluu lainsäädännön perustuslaillisuuden tarkistaminen jälkikäteen, mikäli eri korkeimmat oikeudet ovat erimielisiä. Ylimmän oikeusasteen erityistuomioistuimen tuomiot sen tutkittavaksi tulevien säännösten perustuslaillisuudesta sitovat kaikkia tuomioistuimia. Kreikan oikeusasiamies on vuonna 1997 perustettu riippumaton hallintoviranomainen, jonka tehtävänä on toimia sovittelijana kansalaisten ja julkishallinnon, paikallisviranomaisten, julkisoikeudellisten laitosten ja yleishyödyllisten palvelujen välillä kansalaisoikeuksien suojelemiseksi, hallinnollisten epäkohtien torjumiseksi ja oikeudenmukaisen menettelyn noudattamisen varmistamiseksi⁷⁶. Lisäksi Kreikka perusti kansalliseksi ihmisoikeusinstituutioksi vuonna 1998 kansallisen ihmisoikeuskomission, joka toimii valtion riippumattomana neuvoa-antavana elimenä ihmisoikeuksien suojeluun ja edistämiseen liittyvissä asioissa. Se luokiteltiin uudelleen B-tasolle YK:n yleisten periaatteiden⁷⁷ mukaisesti maaliskuussa 2017.

Tietojensaanti, mukaan lukien hallinnollisia päätöksiä koskevat tiedot, sekä avoimuus turvataan hallintoa koskevien tietojen saantia koskevalla politiikalla. Kreikka on vuodesta 2010 lähtien ylläpitänyt sähköistä foorumia (*”Di@vgeia”*), johon kaikkien viranomaisten on ladattava kaikki hallinnolliset toimet, muun muassa nimityspäätökset, avustusten myöntämispäätökset, henkilöstön siirrot ja päätökset kansalaisille myönnettävistä valtiontuista⁷⁸. Asiaa koskevassa lainsäädännössä säädetään lisäksi, että mikään hallintotoimi

⁷¹ Tiedot saatu Kreikkaan tehdyn vierailun yhteydessä.

⁷² Kansallisten ihmisoikeuselinten eurooppalainen verkosto (ENNHRI), *The rule of law in the European Union*, s. 115.

⁷³ Perustuslain 87 §:n 2 momentti, jonka mukaan tuomareiden ei tarvitse noudattaa perustuslain vastaisesti säädettyjä säännöksiä. Perustuslain 93 §:n 4 momentissa säädetään, että tuomioistuimet eivät saa soveltaa säännöstä, jonka sisältö on perustuslain vastainen.

⁷⁴ Ks. esim. Contiades, Papacharalambous ja Papastilianos: *”The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives”*, teoksessa *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, s. 642–643.

⁷⁵ Perustuslain 100 §.

⁷⁶ Kreikan oikeusasiamies on myös kansallinen tasa-arvoelin, jonka tehtävänä on torjua syrjintää ja edistää yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sukupuolesta, rodusta tai etnisestä alkuperästä, perhe- tai sosiaalisesta asemasta, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta tai kroonisesta sairaudesta, iästä, seksuaalisesta suuntautumisesta ja sukupuoli-identiteetistä riippumatta.

⁷⁷ Kansallisten instituutioiden asemaa koskevat periaatteet (Pariisin periaatteet), hyväksytty YK:n yleiskokouksen 20. joulukuuta 1993 antamalla päätöslauselmalla 48/134.

⁷⁸ Sähköinen foorumi on osoitteessa <https://diavgeia.gov.gr/en>.

ei ole pätevä, ellei sitä ole ensin ladattu ja asetettu esille sähköiselle foorumille, johon kaikilla asiasta kiinnostuneilla henkilöillä on suora pääsy⁷⁹.

Yhdistymisvapaus on kirjattu perustuslakiin, vaikka kansalaisyhteiskunnalle ei ole erityistä toimintakehystä. Kreikan viranomaiset ilmoittivat, että nykyisessä oikeudellisessa kehityksessä ei ole erityisiä kansalaisjärjestöjen perustamista ja toimintaa koskevia säännöksiä⁸⁰. Vuonna 2018 ministeriöiden yhteisellä päätöksellä⁸¹ perustettiin kuitenkin ”kreikkalaisten ja ulkomaisten kansalaisjärjestöjen jäsenten rekisteri”, jota säänneltiin edelleen vuonna 2020⁸². Vuonna 2020 annetussa laissa otettiin käyttöön ja laajennettiin asteittain sääntöjä, jotka koskevat turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden ja sosiaalisen osallisuuden alalla toimivien kreikkalaisten ja ulkomaisten kansalaisjärjestöjen rekisteröintiä ja sertifiointia, säädettiin järjestöjen rekisteröintiä koskevista ehdoista ja edellytyksistä ja myönnettiin maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista vastaavalle ministeriölle valtuudet asettaa kansalaisjärjestöjen rekisteröintiä koskevia lisävaatimuksia. Sidosryhmät ovat arvostelleet tätä, koska ne katsovat, että kansalaisjärjestöjen toimintaa koskeviin asetuksiin sisältyy liian tiukkoja ja suhteettomia rekisteröinti- ja sertifiointivaatimuksia⁸³. Lisäksi Kreikassa on raportoitu pakolaisten ja maahanmuuttajien kanssa työskenteleviä kansalaisjärjestöjä vastaan tehtyjä hyökkäyksiä⁸⁴, ja huolta on ilmaistu siitä, että kansalaisyhteiskunnan toimintatila Kreikassa on kaventunut vuodesta 2019⁸⁵.

⁷⁹ Laki 4210/2013.

⁸⁰ Kreikan panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen, 45 kohta.

⁸¹ Ministeriöiden yhteinen päätös 7586/18.

⁸² Laki 4662/2020, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 4686/2020.

⁸³ Refugee Support Aegean, ”New Rules on Civil Society Supporting Refugees and Migrants in Greece”, 2020, s. 1–3; kansalaisjärjestöjä koskevaa lakia käsittelevä asiantuntijaneuvosto, Euroopan neuvoston järjestämä kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kokous, CONF/EXP(2020) 4, s. 23.

⁸⁴ Front Line Defenders -järjestön panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen, s. 2–3.

⁸⁵ Greenpeacen panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen, s. 2; ks. myös kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa seuraavalla verkkosivustolla ”CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space” annettu luokitus, jossa käytetään seuraaviin luokkiin jakautuvaa viisiportaista asteikkoa: avoin, kapea, estetty, tukahdutettu ja suljettu.

Liite I: Lähteet aakkosjärjestyksessä*

* *Luettelo vuoden 2020 oikeusvaltioraporttia koskevan kuulemisen yhteydessä saaduista vastauksista on saatavilla osoitteessa (komission verkkosivusto).*

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space, <https://monitor.civicus.org/country/greece/>.

Contiades, Papacharalambous ja Papastilianos (2019), The Constitution of Greece: EU Membership Perspectives.

Digitaalisesta hallinnosta vastaava ministeriö, Di@vgeia: avoimuusohjelma-aloite, <https://diavgeia.gov.gr/en>.

Euroopan komissio (2019), Kreikkaa koskeva maaraportti, SWD(2019) 1007 final.

Euroopan komissio (2020), Enhanced Surveillance Report: institutional paper 127.

Euroopan komissio (2020), EU:n oikeusalan tulostaulu.

Euroopan komissio (2020), Kreikkaa koskeva maaraportti, SWD(2020) 507 final.

Euroopan neuvosto, kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kokous, kansalaisjärjestöjä koskevaa lakia käsittelevä asiantuntijaneuvosto, ”Opinion on the compatibility with European standards of recent and planned amendments to the Greek legislation on NGO registration”, 2.7.2020, <https://www.coe.int/en/web/ingo/-/greek-legislation-on-ngo-registration>.

Euroopan neuvosto: ministerikomitea (2016), ministerikomitean suositus CM/Rec(2016)4 jäsenvaltioille journalismin suojelusta sekä toimittajien ja muiden media-alan toimijoiden turvallisuuden edistämisestä.

Euroopan neuvoston foorumi journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämisestä – Kreikka, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/greece>.

Euroopan oikeusportaali, Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa – Kreikka, https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-el-fi.do?member=1.

Front Line Defenders (2020), Front Line Defenders -järjestön panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen.

GRECO (2018), Fourth evaluation round, on Greece on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Compliance report.

GRECO (2019), Ad hoc report on Greece (Rule 34).

Greenpeace (2020), Greenpeacen panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen.

Kansallinen avoimuusviranomainen (2018), korruptionvastainen toimintasuunnitelma 2018–2021, <http://www.gsac.gov.gr/attachments/article/234/National%20Anti-Corruption%20Action%20Plan%202018-2021.pdf>.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (2020), kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston panos sidosryhmien kuulemiseen vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaa kertomusta varten.

Kreikan hallitus (2020), Kreikan panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen.

Kreikan hallitus, Di@vgeia-verkkofoorumi, <https://diavgeia.gov.gr/en>.

Kreikan hallitus, verkkomedian rekisteri, <https://emedia.media.gov.gr/>.

Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus (2019), Greece: New democracy – new press freedom? <https://www.ecpmf.eu/greece-new-democracy-new-press-freedom/>.

Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus, Mapping media freedom: Greece, <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/greece/>.

OECD (2018), Assessment and Review of Asset Recovery Institutional Arrangements in Greece.

OECD (2018), Guidelines on Whistle-blower Protection for Companies in Greece, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Guidelines-Whistleblower-Protection-Companies-in-Greece-ENG.pdf>.

OECD (2018): Phase 3bis follow-up: additional written report by Greece. [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2018\)43/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2018)43/en/pdf).

Oikeusministeriö (2020), tiedonanto 25. toukokuuta 2020, <https://www.ministryofjustice.gr/?p=5108>.

Pikrammenos (2019), Judicial territorial planning: a choice of the legislator with a major import for the judicial system.

Refugee Support Aegean (2020), New rules on civil society supporting refugees and migrants in Greece, https://rsaagean.org/wp-content/uploads/2020/05/RSA_Comments_NGO_Registry.pdf.

Reuters Institute and University of Oxford, Digital News Report: Greece, <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/greece-2020/>.

Sotiropoulos ja Christopoulos (2017): Polynomia and Kakonomia in Greece.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus (2020), Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020 – kunnianloukkauksen rangaistavuuden poistamista koskeva tietokaavio, https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus (Centre for Media Pluralism and Media Freedom) (2020), Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020 (englanniksi), <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Toimittajat ilman rajoja (2020), Maailman lehdistönvapausindeksi, <https://rsf.org/en/ranking>.

Transparency International (2020), Transparency Internationalin panos vuoden 2020 oikeusvaltiota koskevaan kertomukseen.

Transparency International, korruptioindeksi, Kreikka, <https://www.transparency.org/en/countries/greece>.

Viestinnän pääosasto (2019), Eurobarometri 91.

Viestinnän pääosasto (2019), Flash-eurobarometri 482: Yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa.

Viestinnän pääosasto (2020), erityiseurobarometri 502: Korruptio.

Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipolitiikan toimisto (2018), Thematic Compilation of Relevant Information Submitted by Greece – Asset and interest Disclosure systems, https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_8_Financial_disclosure_declaration_of_assets/Greece.pdf.

Oikeusvaltiota koskevaan vuoden 2020 vuosikertomukseen liittyvä virtuaalinen maavierailu: Kreikka.

Liite II: Maavierailu: Kreikka

Komission yksiköt järjestivät virtuaalisia tapaamisia kesäkuussa 2020 seuraavien tahojen kanssa:

- 3-A-valiokunta
- Apulaismministerin kabinetti
- Ateenan asianajajayhdistys
- Kansallinen avoimuusviranomainen
- Korkein oikeus
- Kreikan audiovisuaalialan sääntelyviranomainen
- Kreikan valtioneuvosto (Simvulio tis Epikrateias)
- Makedonian ja Traakian toimittajaliitto
- Oikeudellisista ja parlamentaarisisista asioista vastaava pääsihteeri
- Oikeusasiamies
- Oikeusministeriö
- Poliittisen rahoituksen tarkastuskomiteaa avustava erityisvirasto
- Rahanpesun selvittelykeskus
- Talousrikoksia käsittelevä syyttäjänvirasto sekä poliisin talousrikososasto
- Tilintarkastustuomioistuim

* Komissio tapasi myös seuraavien organisaatioiden edustajia monialaisissa tapaamisissa:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe (Euroopan kansalaisvapauksien liitto)
- Civil Society Europe
- Euroopan kirkkojen konferenssi
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Lehdistön ja tiedotusvälineiden vapauden eurooppalainen keskus
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Kansainvälinen juristikomissio (ICJ)
- Ihmisoikeusjärjestöjen kansainvälinen liitto (FIDH)
- Kansainvälinen lehdistöinstituutti (IPI)
- Elinikäisen oppimisen foorumi
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Toimittajat ilman rajoja
- Transparency International EU

