



PERUSOIKEUKSIEN SUOJELU EU:SSA

Euroopan unionin perustana olevat arvot, joista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa, ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Jotta näitä arvoja varmasti kunnioitetaan, EU:ssa on mekanismi, jonka avulla voidaan määrittää, loukkaako jokin jäsenvaltio näitä arvoja tai onko olemassa selvä vaara, että se loukkaa niitä. Tätä mekanismia on äskettäin käytetty ensimmäisen kerran. EU:ta sitoo myös sen perusoikeuskirja. Siinä vahvistetaan oikeudet, joita unionin ja sen jäsenvaltioiden on kunnioitettava pannessaan täytäntöön unionin lainsäädäntöä. Lisäksi EU on sitoutunut liittymään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen.

PERUSOIKEUKSIEN SUOJELUSTA TUOMIOISTUIMISSA NIIDEN SUOJELUN KODIFIOINTIIN PERUSSOPIMUKSISSA

Euroopan yhteisöt (nykyään Euroopan unioni) perustettiin aikoinaan kansainväliseksi järjestöksi, joka oli luonteeltaan pääasiassa talousyhteisö. Niinpä ei katsottu tarpeelliseksi antaa erikseen sääntöjä perusoikeuksien kunnioittamisesta, eikä perusoikeuksia pitkään aikaan edes mainittu perussopimuksissa. Katsottiin riittävän, että perusoikeudet taattiin vuonna 1950 tehdystä yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka allekirjoittajia jäsenvaltiot olivat.

Kun Euroopan unionin tuomioistuin oli vahvistanut unionin oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen (1.2.1) ja sen ensisijaisuuden, jotkin kansalliset tuomioistuimet alkoivat pohtia, miten tällainen oikeuskäytäntö vaikuttaa perustuslaillisten arvojen, kuten perusoikeuksien, suojeluun. Jos unionin oikeus olisi ensisijainen myös jäsenvaltion perustuslakiin nähden, unionin oikeuden olisi mahdollista rikkoa perusoikeuksia. Tämän teoreettisen riskin poistamiseksi Saksan ja Italian perustuslakituomioistuimet antoivat vuonna 1974 tuomiot, joissa vahvistettiin valta tarkastella yhteisön oikeutta, jotta voidaan varmistaa sen olevan sopusoinnussa perustuslaillisten oikeuksien kanssa (Solange I; Frontini). Sittemmin unionin tuomioistuin vahvisti oikeuskäytännöllään perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteen todetessaan, että perussopimuksilla suojataan myös niitä perusoikeuksia, jotka johtuvat jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja ovat yleisiä periaatteina osa yhteisön oikeutta (asia C-29/69, Stauder v. Stadt Ulm; asiassa C-11/70 annettu tuomio).



EU:n toimivallan vähitellen laajentuessa politiikanaloille, joilla on välitön vaikutus perusoikeuksiin, kuten oikeus- ja sisäasioihin, joista sittemmin kehittyi täysipainoinen oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alue, perussopimuksia muutettiin ja perusoikeuksien suojeleminen juurrutettiin vahvasti EU:hun. Maastrichtin sopimuksessa viitattiin Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen unionin oikeuden yleisinä periaatteina, ja Amsterdamin sopimuksessa puolestaan vahvistettiin eurooppalaiset ”periaatteet”, joihin EU perustuu (Lissabonin sopimuksessa SEU:n 2 artiklassa luetellut ”arvot”), ja luotiin menettely perussopimuksissa määrättyjen oikeuksien soveltamisen keskeyttämiseksi tapauksissa, joissa jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti perusoikeuksia. Perusoikeuskirjan laatiminen ja sen voimaantulo yhdessä Lissabonin sopimuksen kanssa ovat viimeisimmät vaiheet tässä kodifointiprosessissa, jonka tarkoituksena on varmistaa perusoikeuksien suojeleminen EU:ssa.

EU:N LIITTYMINEN EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN

Euroopan ihmisoikeussopimus on tärkein säädös perusoikeuksien suojelemissa Euroopassa, ja kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet siihen. Sen vuoksi Euroopan yhteisön liittyminen sopimukseen vaikutti loogiselta ratkaisulta, kun sille haluttiin antaa perusoikeuksiin liittyviä velvoitteita. Euroopan komissio ehdotti useaan otteeseen (vuosina 1979, 1990 ja 1993) yhteisön liittymistä sopimukseen. Yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin lausuntoa asiasta, ja se totesi vuonna 1996 antamassaan lausunnossa 2/94, että perustamissopimuksessa yhteisölle ei annettu toimivaltaa antaa säännöksiä ihmisoikeuksien alalla tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia tällä alalla, mikä teki liittymisestä oikeudellisesti mahdotonta. Lissabonin sopimuksella tilanne korjattiin ottamalla käyttöön 6 artiklan 2 kohta, jossa määrätään, että unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä liittyminen merkitsisi, että unioni – kuten tätä nykyä sen jäsenvaltiot – olisi perusoikeuksien kunnioittamisen valvonnan osalta unionin ulkopuolisen tuomioistuimen eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen alainen. Liittyminen mahdollistaa sen, että unionin kansalaiset ja myös unionissa asuvat unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset voivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten nojalla valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen unionin hyväksymistä säädöksistä samoin edellytyksin kuin EU:n jäsenvaltioiden säädöksistä.

Vuonna 2010 heti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen EU aloitti neuvottelut Euroopan neuvoston kanssa liittymissopimuksen luonnoksesta, joka valmistui huhtikuussa 2013. Komissio pyysi heinäkuussa 2013 unionin tuomioistuinta antamaan ratkaisun tämän sopimuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa. Unionin tuomioistuin antoi 18. joulukuuta 2014 kielteisen lausunnon, jossa se totesi, että sopimusluonnoksella voidaan puuttua unionin oikeuden erityispiirteisiin ja rajoittaa sen itsenäisyyttä (lausunto 2/13). Keskustelut siitä, miten tuomioistuimen esille ottamat kysymykset voidaan ratkaista ja neuvotteluja jatkaa, ovat parhaillaan käynnissä.



EU:N PERUSOIKEUSKIRJA

Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen muodostaisi ”ulkoisen” valvontamekanismin, jolla varmistetaan, että lainsäädäntö ja politiikkatoimet ovat perusoikeuksien mukaisia, mutta lisäksi unionin tasolle tarvittiin ”sisäinen” valvontamekanismi, jotta unionin tuomioistuin voisi harjoittaa ennakoivaa ja itsenäistä oikeudellista valvontaa. Tätä varten EU:lle tarvittiin oma oikeussäädös, ja vuoden 1999 Kölnin Eurooppa-neuvostossa päätettiin kutsua koolle valmistelukunta laatimaan perusoikeuskirja.

Parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat juhlallisen ilmoituksen perusoikeuskirjasta Nizzassa vuonna 2000. Mukautusten jälkeen juhlallinen julistus toistettiin vuonna 2007. Perusoikeuskirja sai SEU:n 6 artiklan 1 kohdasta johtuvia välittömiä oikeusvaikutuksia kuitenkin vasta sitten, kun Lissabonin sopimus hyväksyttiin 1. joulukuuta 2009, jolloin siitä tuli sitova primaarioikeuden lähde.

Vaikka perusoikeuskirja pohjautuu Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muihin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin välineisiin, se on monin tavoin innovatiivinen, sillä siinä esimerkiksi kielletään vammaisuuteen, ikään ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä ja vahvistetaan perusoikeuksina oikeus tutustua asiakirjoihin, oikeus henkilötietojen suojaan ja oikeus hyvään hallintoon.

Perusoikeuskirjan soveltamisala on potentiaalisesti hyvin laaja, sillä suurin osa siinä tunnustetuista oikeuksista koskee ”kaikkia” kansalaisuudesta tai asemasta riippumatta, mutta 51 artiklassa sen soveltaminen rajoitetaan koskemaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tällä vedetään raja perusoikeuskirjan soveltamisalan ja jäsenvaltioiden valtiosääntöjen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisalan välille.

SEU:N 7 ARTIKLAN MUKAINEN MEKANISMI

Amsterdamin sopimuksella luotiin uusi seuraamusmekanismi sen varmistamiseksi, että EU:n jäsenvaltiot kunnioittavat perusoikeuksia sekä muita unionin periaatteita ja arvoja, kuten demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta, myös EU:n toimivallan asettamien oikeudellisten rajojen ulkopuolella. Tämä tarkoitti, että EU:lle annettiin valtuudet toimia muuten jäsenvaltioiden toimivaltaan jätetyillä aloilla tilanteissa, joissa näitä arvoja loukataan vakavasti ja jatkuvasti. Parlamentti oli ehdottanut samantapaista mekanismia ensimmäisen kerran vuoden 1984 EU-sopimusluonnoksessaan. Nizzan sopimuksella mekanismiin lisättiin ennaltaehkäisevä vaihe, kun on olemassa ”selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti” EU:n arvoja. Menettelyllä haluttiin varmistaa, että perusoikeuksien samoin kuin demokratian, oikeusvaltion ja vähemmistöjen oikeuksien suojeleminen, joka sisältyy uusien jäsenvaltioiden liittymistä koskeviin Kööpenhaminan arviointiperusteisiin, toteutuu myös liittymisen jälkeen ja että se toteutuu kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavalla.

SEU:n 7 artiklan 1 kohdassa määrätään ns. ennaltaehkäisevästä vaiheesta antamalla jäsenvaltioiden yhdelle kolmasosalle, parlamentille tai komissiolle valtuudet käynnistää menettely, jossa neuvosto voi todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä,



että on olemassa ”selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti” SEU:n 2 artiklassa tarkoitettuja EU:n arvoja, joihin kuuluvat ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus ja tasa-arvo sekä vähemmistöihin kuuluvien oikeudet. Ennen tämän toteamista on järjestettävä asianomaisen jäsenvaltion kuuleminen, jossa parlamentin on annettava hyväksyntänsä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat sen jäsenten enemmistöä (SEUT:n 354 artiklan neljäs kohta). Neuvosto voi myös antaa kyseiselle jäsenvaltiolle suosituksia. Komissio käynnisti äskettäin tämän ennaltaehkäisevän menettelyn Puolan tapauksessa ja Euroopan parlamentti Unkarin tapauksessa.

SEU:n 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään, että tapauksissa, joissa ”jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti” EU:n arvoja, komissio tai jäsenvaltioiden yksi kolmasosa (ei parlamentti) voi käynnistää ns. seuraamusmekanismiin kehoitettuaan ensin asianomaista jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti ja saatuaan parlamentin hyväksynnän todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa arvoja vakavasti ja jatkuvasti, samalla enemmistöllä kuin ennaltaehkäisevän mekanismin tapauksessa. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, kuten äänioikeuden neuvostossa. Neuvosto voi niin ikään määräenemmistöllä päättää myöhemmin muuttaa seuraamusta tai peruuttaa sen. Asianomainen jäsenvaltio ei osallistu äänestyksiin neuvostossa eikä Eurooppa-neuvostossa.

SEU:n 7 artiklan mukaisten menettelyjen käynnistäminen on poliittisesti hankalaa (niillä puututaan tilanteisiin, jotka jäävät EU:n oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle), ja rikkomismenettelyt taas ovat vaikutuksiltaan rajallisia (niitä käytetään EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa erityistilanteissa). Korjatakseen nämä puutteet komissio otti vuonna 2014 käyttöön EU:n toimintakehyksen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Toimintakehyksen tarkoituksena on varmistaa tuloksellinen ja yhdenmukainen oikeusvaltioperiaatteen suojelu, joka on edellytys perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiselle tilanteissa, joissa näihin oikeuksiin kohdistuu järjestelmätason uhka. Se edeltää ja täydentää SEU:n 7 artiklaa ja käsittää kolme vaihetta: komission toteuttama arviointi eli komission ja jäsenvaltion välinen jäsenneily vuoropuhelu, jonka jälkeen tarvittaessa annetaan oikeusvaltiolausunto, komission antama oikeusvaltiosuositus ja jäsenvaltion toteuttamat suosituksen jatkotoimenpiteet. Toimintakehystä sovellettiin äskettäin ensimmäisen kerran Puolaan.

MUITA EU:N VÄLINEITÄ PERUSOIKEUKSIEN SUOJELEMISEKSI

EU:n käytettävissä on muitakin välineitä, joiden tarkoituksena on suojella perusoikeuksia.

Uutta lainsäädäntöaloitetta ehdottaessaan komissio selvittää vaikutustenarvioinnilla, onko se perusoikeuksien mukainen. Myöhemmin myös neuvosto ja parlamentti tarkastelevat tätä seikkaa. Komissio julkaisee perusoikeuskirjan soveltamisesta vuosikertomuksen, jota käsitellään ja josta keskustellaan neuvostossa, joka antaa siitä päätelmiä, ja parlamentissa, joka antaa vuosittain mietinnön perusoikeuksien tilasta EU:ssa.



Perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan talouspolitiikan eurooppalaisella ohjausjaksolla, ja niistä voidaan antaa myös maakohtaisia suosituksia. Niihin liittyviä aloja ovat oikeusjärjestelmät (oikeusalan tulostaulun perusteella) sekä vammaisuus, sosiaaliset oikeudet ja kansalaisten oikeudet (järjestäytyneeltä rikollisuudelta ja korruptiolta suojelun yhteydessä). Bulgariaan ja Romaniaan sovelletaan lisäksi yhteistyö- ja seurantamekanismia, joka sisältää perusoikeuksiin liittyviä osia.

Komissio on niin ikään ehdottanut äskettäin asetusta unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. Siinä EU:n varojen myöntäminen on sidoksissa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Jos tämä säädös hyväksytään, sen avulla voidaan painostaa perusoikeuksia rikkovia jäsenvaltioita.

Rikkomusmenettelyt ovat tärkeä väline, jolla voidaan määrätä seuraamuksia perusoikeusloukkauksista EU:ssa. Menettely voidaan käynnistää yksittäis- ja erityistapauksissa, joissa kansallisessa lainsäädännössä ei noudateta EU:n oikeutta ja siinä suojeltuja perusoikeuksia (kun taas 7 artiklaa sovelletaan tilanteisiin, jotka jäävät EU:n oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle ja joissa perusoikeusloukkaukset ovat järjestelmällisiä ja jatkuvia).

EU:n perusoikeusvirastolla, joka perustettiin Wieniin vuonna 2007, on merkittävä tehtävä EU:n perusoikeustilanteen seurannassa. Sen tehtävänä on perusoikeuksiin liittyvien tietojen kerääminen, analysointi, levittäminen ja arvioiminen. Lisäksi se tekee tieteellisiä tutkimuksia ja selvityksiä ja julkaisee perusoikeuksia käsitteleviä vuosikertomuksia ja aihekohtaisia kertomuksia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina tukenut perusoikeuksien kunnioittamisen ja suojelun vahvistamista EU:ssa. Jo vuonna 1977 se antoi yhdessä neuvoston ja komission kanssa perusoikeuksista yhteisen julistuksen, jossa ne sitoutuivat kunnioittamaan perusoikeuksia toimivaltuuksiaan käyttäessään. Parlamentti hyväksyi vuonna 1979 päätöslauselman, jossa se kannatti Euroopan yhteisön liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Vuoden 1984 luonnoksessa SEU:ksi (1.1.2) määrättiin, että unionin on suojeltava ihmisarvoa ja turvattava lainkäyttöalueellaan jokaiselle perusoikeudet ja -vapaudet, jotka on johdettu jäsenvaltioiden valtiosäännöistä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Siinä visioitiin myös unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Parlamentti totesi 12. huhtikuuta 1989 antamassaan päätöslauselmassa^[1] antaneensa julistuksen perusoikeuksista ja -vapauksista.

Parlamentti on vuodesta 1993 lähtien joka vuosi järjestänyt keskustelun perusoikeuksien tilasta EU:ssa ja hyväksynyt päätöslauselman tästä aiheesta kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön pohjalta. Lisäksi se on hyväksynyt useita päätöslauselmia, joissa käsitellään perusoikeuksien suojeluun liittyviä erityiskysymyksiä jäsenvaltioissa.

[1]Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. huhtikuuta 1989 perusoikeuksia ja -vapauksia koskevan julistuksen antamisesta (EYVL C 120, 16.5.1989, s. 51).



Parlamentti on aina tukenut EU:ta siinä, että sillä olisi perusoikeuksia koskeva oma oikeussäädös, ja vaatinut, että perusoikeuskirjasta tehtäisiin sitova.

Äskettäin parlamentti on esittänyt perusoikeuksien suojelun lujittamista EU:ssa ehdottamalla uusia mekanismeja ja menettelyjä nykyisten puutteiden korjaamiseksi. Se on useissa päätöslauselmissaan vuodesta 2012 kehottanut perustamaan ns. Kööpenhaminan komission, käynnistämään ihmisoikeusasioita käsittelevän unionin toimintapoliittisen syklin, ottamaan käyttöön varhaisvaroitusmekanismin ja jäädytysmenettelyn sekä lujittamaan perusoikeusvirastoa. Uusimmassa tästä aiheesta hyväksymässään tekstissä parlamentti kokosi yhteen aiemmat ehdotuksensa ja kehotti perustamaan ”demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän”, joka perustuisi komission ja neuvoston kanssa toimielinten välisenä sopimuksena tehtävään unionin sopimukseen. Tähän sisältyisivät vuotuinen toimintapoliittinen sykli komission ja asiantuntijapaneelin laatiman kertomuksen perusteella, parlamenttien välinen keskustelu sekä järjestelyt, joiden avulla korjataan mahdolliset vaarat ja loukkaukset. Parlamentti kehotti myös laatimaan uuden sopimusluonnoksen unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muuttamaan perussopimuksia, esimerkiksi poistamalla perusoikeuskirjan 51 artiklan, muuttamaan perusoikeuskirjan oikeuksia koskevaksi unionin laiksi ja poistamaan yksimielisyysvaatimuksen yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon osalta^[2].

Vuonna 2018 parlamentti antoi päätöslauselman, jossa se pani tyytyväisenä merkille komission päätöksen käynnistää SEU:n 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely Puolan tilanteen johdosta^[3], sekä päätöslauselman, jolla se käynnisti mainitun menettelyn Unkarin kohdalla antamalla neuvostolle perustellun ehdotuksen, jolla se kehottaa neuvostoa toteamaan, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti SEU:n 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, ja antamaan Unkarille tätä koskevia asianmukaisia suosituksia^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2016 suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (EUVL C 215, 19.6.2018, s. 162).

[3]Euroopan parlamentin päätöslauselma 1. maaliskuuta 2018 komission päätöksestä käynnistää SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely Puolan tilanteen johdosta – Hyväksytyt tekstit, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4] Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. syyskuuta 2018 ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja – Hyväksytyt tekstit, [P8_TA\(2018\)0340](#).

