

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien eurooppalainen valvontamekanismi”**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/02)

Esittelijä: **José Antonio MORENO DÍAZ**Toinen esittelijä: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Lausuntopyyntö	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, 21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	27.9.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	19.10.2016
Täysistunnon nro	520
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	202/1/7

1. ETSK:n huomioita ja ehdotuksia: oikeusvaltioperiaatetta, demokratiaa ja perusoikeuksia koskeva EU:n mekanismi

1.1 Euroopan unioni ei ole vain yhteismarkkina-alue, vaan se on yhteisten arvojen unioni, kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa todetaan. Unioni tunnustaa myös EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Nämä arvot, joille Euroopan unioni perustuu, muodostavat perustan integraatiolle ja ovat osa eurooppalaista identiteettiä. Ne ovat liittymisen edellytyksiä, ja jäsenvaltioiden tulee noudattaa niitä käytännön toiminnassaan myös liittymisen jälkeen. Siksi onkin olennaisen tärkeää, että sovelletaan perussopimusten mukaisia menettelyjä, kun näitä arvoja vastaan hyökätään. ETSK katsoo, että EU:n toimielinten tulisi soveltaa aloitteellista ja ennaltaehkäisevää lähestymistapaa poliittisessa toiminnassaan ongelmien ennakoinniseksi ja välttämiseksi.

1.2 ETSK on useiden Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tapaan huolissaan ihmisoikeustilanteen heikkenemisestä, populistisen ja autoritaarisen ajattelun leviämisestä sekä siitä, että demokratian laatu ja perusoikeuksien suojelu ovat vaarassa, huolimatta siitä, että perusoikeudet ovat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että Euroopan unionin tuomioistuimen takaamia ja ne ovat EU:n oikeuden yleisiä periaatteita ⁽¹⁾.

1.3 Mainittuja arvoja vastaan hyökätään tällä hetkellä kaikkialla Euroopassa. Monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tuomitsevat useiden jäsenvaltioiden tilanteen ja toivovat, että ETSK esittäisi uusia aloitteita, jotta EU:n toimielimet puuttuisivat asiaan päättäväisesti. Vaarassa ei ole vain Euroopan unioni, vaan myös kansalaisten luottamus kansallisiin ja EU:n demokraattisiin instituutioihin. ETSK pitää vaaraa erittäin vakavana ja koko järjestelmään kohdistuvana.

⁽¹⁾ SEUn 6 artikla.

1.4 Oikeusvaltioperiaatteesta johdettujen periaatteiden ja vaatimusten sisältö voi vaihdella kunkin jäsenvaltion perustuslaillisen järjestelmän mukaan. Nämä periaatteet ja EU:n arvot vahvistetaan kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä Euroopan neuvoston ja erityisesti nk. Venetsian komission laatimissa asiakirjoissa. Yksi periaatteista on laillisuusperiaate, joka merkitsee avointa, vastuullista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntäprosessia, toimeenpanovallan harjoittaman mielivaltaisuuden kieltoa, riippumattomia ja puolueettomia tuomioistuinta, tehokasta oikeudellista valvontaa, joka kattaa myös perusoikeuksien noudattamisen, yhdenvertaisuutta lain edessä sekä ihmisoikeuksien ja myös vähemmistöjen oikeuksien suojelua.

1.5 Sekä Euroopan unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat vahvistaneet, että nämä periaatteet eivät ole pelkästään muodollisia ja menettelyllisiä vaatimuksia, vaan ne ovat keino varmistaa demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja noudattaminen. Oikeusvaltioperiaate on perustuslaillinen periaate, joka käsittää sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä osatekijöitä.

1.6 Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on erottamattomasti sidoksissa demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiseen: demokratia ja perusoikeuksien suojeleminen eivät voi toteutua ilman oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja päinvastoin: perusoikeudet eivät voi toteutua ilman oikeudellista valvontaa. Oikeuslaitoksen ja perustuslakituomioistuinten perustehtävänä on suojeleminen demokratiaa. On syytä painottaa, että nämä ovat **kansojen oikeuksia**, eivät jäsenvaltioiden tai hallitusten oikeuksia. Niiden puolustaminen olisi siksi kiireellisesti nostettava ensisijaiseksi tavoitteeksi.

1.7 Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan tekemän työn valossa ja ottaen huomioon komission kertomukset ja Euroopan parlamentin 27. helmikuuta 2014 antama päätöslauselma perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa ETSK katsoo, että EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklaa⁽²⁾ tulisi – sopivan tilaisuuden tullen K muuttaa siten, että perusoikeuskirjan soveltamisalaa laajennetaan ja varmistetaan, että kaikkia perusoikeuskirjan määräyksiä sovelletaan jäsenvaltioissa⁽³⁾.

1.8 Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käyvät säännöllistä vuoropuhelua, joka voisi vielä tiivistyä, jos EU allekirjoittaisi yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (ECHR). ETSK ehdottaa, että komissio esittää vuoden 2017 alkupuoliskolla ehdotuksen EU:n liittymisestä yleissopimukseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

1.9 Ehdokasmaita Kööpenhaminan arviointiperusteiden mukaisesti sitovia velvoitteita on sovellettava jäsenvaltioihin myös EU:hun liittymisen jälkeen SEUn 2 artiklan nojalla. ETSK katsoo, että kaikkia jäsenvaltioita olisikin arvioitava säännöllisin väliajoin, jotta varmistetaan niiden jatkuva sitoutuminen EU:n perusarvojen noudattamiseen ja vältetään keskinäisen luottamuksen rapautuminen.

1.10 ETSK katsoo, että EU:n toimielinten tulee tehostaa menettelyjä ja mekanismeja, joilla suojelemaan ja puolustetaan demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Komitea on havainnut viime vuosina ja erityisesti ennen vuotta 2014, että komissio ei ole hoitanut tehokkaasti tehtävänsä perussopimusten noudattamisen valvojana eikä ole reagoinut asianmukaisesti eurooppalaisten periaatteiden ja arvojen loukkauksiin, joita on tapahtunut useissa jäsenvaltioissa, vaikka se onkin muutamissa tapauksissa käynnistänyt rikkomusmenettelyn.

1.11 ETSK kannustaa komissiota suojelemaan ja puolustamaan aktiivisesti SEUn 2 artiklassa vahvistettuja EU:n arvoja ja periaatteita kaikissa jäsenvaltioissa ja hyödyntämään käytettävissä olevaa vuoden 2014 toimintakehystä täysimääräisesti.

1.12 ETSK ehdottaa, että EU:n kolme päätoimielintä (komissio, neuvosto ja parlamentti) omaksuvat yhteisen lähestymistavan. Toimielinten välinen vuoropuhelu ja yhteistyö ovat välttämättömiä näin tärkeässä asiassa. ETSK suosittaa, että neuvosto tukisi olemassa olevaa komission kehystä antamalla neuvoston päätöksen kehyksen vahvistamisesta ja tuesta oikeusvaltioperiaatteen lujittamiselle edelleen.

⁽²⁾ 51 artikla: ”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.”

⁽³⁾ Valmistelukunnan ehdotuksiin ja ETSK:n lausuntoihin ei sisällynyt rajoituksia, jotka Eurooppa-neuvosto päätti sisällyttää 51 artiklaan.

1.13 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on keskeinen rooli demokraattisten arvojen edistämässä, oikeusvaltion moitteettoman toiminnan varmistamisessa ja perusoikeuksien suojelemisessa. Kun otetaan huomioon demokraattisen toimintatilan kutistuminen ja kansalaisjärjestöille jäsenvaltioissa asetetut rajoitukset, kansalaisjärjestöjen positiivinen ruohonjuuritason työskentely on ihailtavaa. Komitea tekee tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa perusoikeuksien sekä vähemmistöjen, pakolaisten ja muuttajien oikeuksien suojelemiseksi.

1.14 ETSK haluaa Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana aloittaa vuoropuhelun neuvoston, komission ja parlamentin kanssa hallinnon parantamiseksi, EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen poliittisten koordinoitujen tehostamiseksi ja varhaisvaroitusjärjestelmän perustamiseksi.

1.15 ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Mekanismi täydentäisi komission kehystä ja neuvoston käynnistämää hallitustenvälistä vuoropuhelua. Sitä voitaisiin kutsua "uudeksi Kööpenhaminan mekanismiksi" ⁽⁴⁾, ja se olisi demokraattisen ja oikeudellisen valvonnan alainen ⁽⁵⁾.

Mekanismeissa muun muassa tarkkailtaisiin seuraavia seikkoja: laillisuus, säädöshierarkia, oikeusvarmuus, tasa-arvo, syrjimättömyys, maksuton oikeussuoja ja oikeusturva, viranomaisten oikeuksien väärinkäytön ja mielivallan ehkäiseminen, vallanjako, poliittisen moniarvoisuuden, vähemmistöjen ja sosiaalisen ja seksuaalisen monimuotoisuuden yms. kunnioittaminen ja suojeleminen sekä sananvapauden ja lehdistönvapauden kunnioittaminen. Tavoitteena olisi havaita mahdolliset puutteet ja kehottaa korjaamaan ne.

1.16 Komitea toivoo, että Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnan käsittelemä mietintöluonnos hyväksytään ja että toimieliimet pääsevät sopimukseen demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan Euroopan unionin sopimuksen täytäntöönpanosta. ETSK kannattaa ehdotusta yleisesti, sillä se sisältää perustan sellaisen oikeudellisesti sitovan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanolle, joka vahvistaa eurooppalaista hallintotapaa ja EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä poliittista koordinaatiota. ETSK olisi otettava mukaan tähän sopimukseen, jotta kansalaisyhteiskuntakeskustelua voitaisiin käydä ETSK:ssa ja jotta ETSK saisi roolin ehdotetussa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevassa ohjausjaksossa.

1.17 Mekanismin tulisi perustua seuraaviin indikaattoreihin, joita tarkastellaan määrällisten ja laadullisten tietojen pohjalta:

— oikeusvaltioindikaattorit

— demokratian laatuun liittyvät indikaattorit

— perusoikeuksien suojeleluun liittyvät indikaattorit.

1.18 Komitea korostaa, että indikaattoreita laadittaessa on tärkeää ottaa huomioon perusoikeuskirjan I, II, III ja IV osasto ja se, että **taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia perusoikeuksia** ei voida erottaa kansalais- ja poliittisista oikeuksista.

1.19 On tärkeää, että sekä jäsenvaltiot että EU:n toimieliimet, elimet ja virastot noudattavat perusoikeuksia ja myös sosiaalisia oikeuksia erityisesti kriisiaikoina. Tämän tulisi koskea myös suhteita kolmansiin maihin ja sopimuksia niiden kanssa: ei vain oikeuksien kunnioittamista vaan myös niiden toteutumisen valvontaa.

1.20 Mekanismin edellyttää seuranta- ja arviointijärjestelmää, jossa sovelletaan avoimia menettelyjä. Perusoikeusvirastolle olisi annettava erikseen tehtäväksi tukea tällaista mekanismia. ETSK kannattaa parlamentin ehdotusta perustaa riippumaton asiantuntijajaneeli ⁽⁶⁾, jota vetää perusoikeusviraston tieteellinen komitea.

⁽⁴⁾ Ehdotettu 27. tammikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa (2012), P7_TA(2014)1773, esittelijä Louis Michel, kohta 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., Guild, E. & Hernanz, N. (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism, Paperback*, Brussels: Centre for European Policy Studies.

⁽⁶⁾ Nimityksistä vastaavat jäsenvaltiot, ALLEA, ENNHRI, Venetsian komissio, CEPEJ, YK ja OECD.

1.21 Komitea ehdottaa, että se otetaan mukaan tähän ryhmään. Komitea ehdottaa myös, että hallitukset nimittäisivät asiantuntijoikseen kunkin jäsenvaltion oikeusasiamiehet.

1.22 Asiantuntijapaneelin tehtävänä on arvioida kunkin jäsenvaltion tilannetta indikaattorien pohjalta ja soveltaen avoimia menettelyjä. ETSK voi auttaa tässä järjestämällä tutustumiskäyntejä jäsenvaltioihin tilanteen arvioimiseksi yhteistyössä paikallisten kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa ja laatimalla raportteja.

1.23 ETSK kannattaa ajatusta toteuttaa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva ohjausjakso. Komissio laatii joka vuosi asiantuntijoiden raporttien pohjalta maakohtaiset kertomukset ja suosituksia. Parlamentti järjestää parlamenttien välisen keskustelun ja hyväksyy päätöslauselman. Neuvosto järjestää vuotuisen vuoropuhelun ja antaa päätelmät. Mekanismin tulee sopia yhteen uuden vuotuisen poliittisen syklin kanssa, jotta EU:n lähestymistapa olisi yhteinen ja johdonmukainen.

1.24 Komitea haluaisi osallistua toimielinten välisen sopimuksen valmisteluun ja voisi harkita pysyvän työryhmän perustamista kansalaisyhteiskuntakuulemisten järjestämiseksi ja lausunto- ja selvitysluonnosten laatimiseksi.

1.25 Osana demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevaa ohjausjaksoa ETSK voisi järjestää yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa vuosittaisen foorumin, jossa tarkastellaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien tilannetta, ja laatia ehdotuksia ja suosituksia komissiolle, neuvostolle ja parlamentille. Komitea voisi myös tehdä yhteistyötä muiden toimielinten kanssa vaikutustenarviointien laatimisessa.

2. Perussopimus ja asiaan liittyvät ongelmat

2.1 Viime vuosina on käynyt ilmi, ettei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa vahvistettujen arvojen suojelemiseksi ole tarkoituksenmukaisia mekanismeja. Kyseisessä artiklassa todetaan: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

2.2 Nämä arvot, joihin sisältyy demokratian kunnioittaminen, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien suojeleminen, ovat unionin perusta. EU tarkistaa näiden arvojen noudattamisen ennen valtion liittymistä EU:hun nk. Kööpenhaminan arviointiperusteiden eli liittymisperusteiden pohjalta⁽⁷⁾. Jäsenyys edellyttää, että hakijamaa varmistaa demokratiasta, oikeusvaltiosta, ihmisoikeuksista ja vähemmistöjen kunnioittamisesta ja suojelusta vastaavien instituutioiden vakauden.

2.3 Vastaavaa mekanismia ei kuitenkaan ole valtioiden liittyttyä unioniin. Demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien seurantamekanismin puuttumista on kutsuttu Kööpenhaminan dilemmaksi.

2.4 EU:n toiminta perustuu EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden väliseen sekä jäsenvaltioiden keskinäiseen "vastavuoroiseen luottamukseen" eli luottamukseen siihen, että annetuissa laeissa ja poliittisissa päätöksissä noudatetaan samoja oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita. Tämä luo tasapuoliset toimintaedellytykset jäsenvaltioiden välille henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta varten. Se myös mahdollistaa valtioiden yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa eli myös rikosoikeuden alalla ja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa.

2.5 Euroopan unioni perustettiin varmistamaan rauha ja vauraus jäsenvaltioissa ja parantamaan Euroopan kansojen hyvinvointia. Siihen ei riitä vapaa kauppa, vaan myös EU:n perusarvoja on suojeltava. Perusarvot takaavat sen, että EU:n kansalaiset saavat elää ilman sortoa ja suvaitsemattomuutta demokraattisesti valittujen ja vastuullisten, oikeusvaltion periaatteita noudattavien hallitusten alaisuudessa.

2.6 Viime vuosina useissa jäsenvaltioissa on tehty poliittisia ja lainsäädännöllisiä päätöksiä, jotka ovat herättäneet keskustelua ja aiheuttaneet riitaa EU:n toimielimissä ja muissa jäsenvaltioissa, ja ne ovat murentaneet keskinäistä luottamusta. Monissa tapauksissa ei ole otettu riittävästi huomioon demokratian sääntöjä, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia, eikä Euroopan unioni ole pystynyt reagoimaan tähän asianmukaisella tavalla.

⁽⁷⁾ Kesäkuun 21–22 päivänä 1993 Kööpenhaminassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

2.7 ETSK huomauttaa erittäin huolestuneena, että monissa jäsenvaltioissa muutetaan lainsäädäntöä ja poliittisia linjauksia demokratian laatua vakavasti heikentävään suuntaan, joka mahdollistaa ihmisoikeuksien ja erityisesti vähemmistöjen oikeuksien loukkaukset, tinkimisen oikeuslaitoksen ja perustuslakituomioistuinten riippumattomuudesta, vallanjakoa koskevat rajoitukset, lehdistön-, mielipiteen-, kokoontumis-, yhdistymis- ja tiedonvälityksen vapauden rajoittamisen, kollektiivisten neuvottelujen ja sopimisen rajoittamisen ja muiden perustavien kansalais- ja sosiaalisten oikeuksien rajoittamisen. Euroopan unioni on moneen otteeseen joutunut käsittelemään oikeusvaltioperiaatteen liittyviä kriisejä jäsenvaltioissa, ja komissio on reagoinut tilanteisiin poliittisella painostuksella ja käynnistämällä rikkomusmenettelyjä.

2.8 Tähän mennessä ei ole kertaakaan käytetty SEUn 7 artiklaan sisältyviä ennaltaehkäiseviä ja seuraamusluonteisia mekanismeja. Kyseinen artikla on ainoa, jossa on kyse puuttumisesta demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien rikkomuksiin aloilla, jotka eivät kuulu EU:n lainsäädäntövaltaan. Lähestymistapoja on kaksi: ennaltaehkäisevä ja seuraamusluonteinen. Käytännössä näitä ei ole kuitenkaan koskaan käytetty niiden täytäntöönpanoon liittyvän poliittisen vaikutuksen ja tiukkojen vaatimusten vuoksi: niitä voidaan käyttää vain, jos on olemassa ”selvä vaara” ”vakavasta ja jatkuvasta” loukkauksesta.

2.9 Komissio ja parlamentti voivat toimia ennaltaehkäisevässä vaiheessa. Toisessa vaiheessa neuvosto voi rangaista jäsenvaltiota pidättämällä tiettyjä oikeuksia, mukaan lukien edustajan äänioikeuden neuvostossa.

2.10 Neuvostolla on kuitenkin suuri harkintavalta rangaistuksen soveltamisessa, koska tarkat ja avoimet kriteerit menettelyn käynnistämiseksi, käytettävälle indikaattoreille ja arviointimenettelyjen valinnalle puuttuvat. Euroopan parlamentilla, Euroopan komissiolla ja EU:n tuomioistuimella on hyvin rajallinen rooli näissä tilanteissa⁽⁸⁾, eikä ETSK:n kuuleminen ole pakollista.

3. EU:n toimielinten toimet

3.1 **Euroopan komissio** antoi maaliskuussa 2014 tiedonannon ”Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” (COM(2014) 158). Toimintakehys käynnistetään tilanteissa, joissa jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä tai sietävät tilanteita, jotka ovat järjestelmää koskevia ja todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti oikeusvaltion turvaamiseksi kansallisella tasolla luotujen instituutioiden ja suojamekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan. Ne liittyvät jäsenvaltioiden perustuslailliseen rakenteeseen, vallanjakoon, tuomioistuinten riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen tai tuomioistuinvalvontajärjestelmään, johon kuuluu myös perustuslakioikeus.

3.2 Komission toimintakehysten tarkoituksena on puuttua oikeusvaltioperiaatteen jäsenvaltioissa kohdistuviin uhkiin ennen kuin edellytykset SEUn 7 artiklan mukaisten mekanismien käynnistämiseksi täyttyvät. Se on komission vastuulla, ja sen tehtävänä on paikata aukko. Se ei ole vaihtoehto, vaan se edeltää ja täydentää 7 artiklan mukaisia mekanismeja. Tilanteissa, joissa on selvää näyttöä siitä, että oikeusvaltioperiaatteen kohdistuu järjestelmätason uhka jossakin jäsenvaltiossa, toimintakehys voisi helpottaa järjestelmällisen vuoropuhelun käynnistämistä Euroopan komission ja jäsenvaltion välillä. Vuoropuheluprosessissa olisi kolme päävaihetta: komission lausunto, komission suositus ja suosituksen jatkotoimet. Komissio voi kuulla asiantuntijoita arviointivaiheessa⁽⁹⁾.

3.3 Komitea pitää tervetulleena Euroopan komission käyttöön ottamaa toimintakehystä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Toimintakehykseen liittyy kuitenkin rajoituksia.

3.3.1 Arviointi ei käsitä kausittaisia vertailuanalyysseja jäsenvaltioissa syntyneistä ongelmista ja riidoista, jotka liittyvät demokratiaan, oikeusvaltioon ja perusoikeuksiin. Toimintakehys voidaan määritelmänsä mukaisesti ottaa käyttöön vasta, kun ongelmasta on tullut ”systeminen”, eli kynnys on korkealla. ”Systeminen” uhka voi aiheutua, kun oikeuslaitos ei enää pysty varmistamaan, että hallitus toimii lain rajoissa, ja tämä on melko myöhäinen vaihe.

⁽⁸⁾ EU:n oikeuteen sisältyy ihmisoikeuksien suojelumekanismi, jonka avulla yksityishenkilöt voivat puolustaa oikeuksiaan, mutta 7 artikla on yleisluonteinen oikeudellinen ja poliittinen mekanismi, joka on erikseen suljettu tuomioistuimen tuomiovallan ulkopuolelle.

⁽⁹⁾ Perusoikeusvirasto, EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan neuvosto (Venetsian komissio), EU:n korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys ja Euroopan tuomarineuvostojen verkosto.

3.3.2 Komission olisi arvioitava tietoja avoimesti ja tarkkojen indikaattorien tai objektiivisten menettelyjen perusteella, ja sen olisi määritettävä menettelytapoja kansalaisyhteiskunnan ja ETSK:n kuulemiseksi.

3.3.3 Toimintakehykseen ei sisälly erityistä roolia Euroopan parlamentille, vaikka parlamentti toteuttaa omia poliittisia aloitteita tällä alalla.

3.3.4 Siihen ei myöskään sisälly tiiviimmän toimielinten välisen yhteistyön mallia.

3.4 ETSK on huolissaan siitä, ettei toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi johda jatkotoimiin **neuvostossa**.

3.4.1 Yleisten asiain neuvosto antoi kokouksessaan 16. joulukuuta 2014 päätelmät neuvoston roolista oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamisessa. Neuvosto sitoutui järjestämään jäsenvaltioiden välisen **vuosittaisen vuoropuhelun** yleisen asiain neuvostossa pysyvien edustajien komitean valmistelemana. Puheenjohtajavaltio Luxemburg käynnisti vuoropuhelun marraskuussa 2015, ja sen oli tarkoitus kattaa erilaisia aiheita, joita ei ole julkistettu: hallituksia pyydettiin keskustelemaan haluamistaan oikeusvaltioperiaatteen liittyvistä aiheista ja esittämään yhden esimerkin onnistumisesta ja yhden esimerkin haasteesta. Tuloksena oli sarja monologeja dialogin sijaan. Valtiot eivät esittäneet toisilleen tukea, apua tai kritiikkiä. Suosituksia ei annettu eikä saatu. Sitoumuksia ei esitetty jatkotoimiksi, joilla korjattaisiin havaitut ongelmat. Neuvosto aikoo arvioida kokemusta vuoden 2016 lopussa Slovakian puheenjohtajakaudella.

3.4.2 Neuvoston päätelmissä ei oteta huomioon tai mainita oikeusvaltioperiaatetta koskevaa komission toimintakehystä. Päätelmissä ei anneta selkeää ja täsmällistä kuvaa roolista, joka komissiolla, parlamentilla ja ETSK:lla on vuoropuhelussa.

3.5 Junckerin komissio nimesi oikeusvaltioperiaatteen yhdeksi painopisteistään ja nimitti Frans Timmermansin oikeusvaltion periaatteista ja perusoikeuksista vastaavaksi varapuheenjohtajaksi. Ei kuitenkaan ole tiedossa, aikooko komissio kehittää kriteerejä ja indikaattoreita oikeusvaltiota koskevan toimintakehyksen täytäntöönpanoa varten.

3.6 Komissio on käynnistänyt tämän toimintakehyksen ensimmäistä kertaa aloittamalla EU:n sääntöjen rikkomisesta johtuvan menettelyn Puolaa vastaan otettuaan huomioon Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission tekemän kriittisen tilannearvion⁽¹⁰⁾.

3.7 **Euroopan parlamentin** LIBE-valiokunta käsittelee parhaillaan valiokunta-aloitteista mietintöluonnosta⁽¹¹⁾ suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254 (INL) – esittelijä Sophia in 't Veld). Siinä muun muassa pyydetään, että komissio esittää ”vuoden 2016 loppuun mennessä SEUT-sopimuksen 295 artiklan pohjalta ehdotuksen demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan unionin sopimuksen tekemiseksi sellaisen **toimielinten välisen sopimuksen** muodossa, jossa määrätään menettelyistä, jotka edistävät unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä SEU-sopimuksen 7 artiklan yhteydessä yhdistäen, sovittaen ja täydentäen nykyisiä mekanismeja liitteessä esitettyjen yksityiskohtaisten suositusten mukaisesti”.

3.7.1 Mietintöluonnoksen liitteenä on luonnos toimielinten väliseksi sopimukseksi – **Euroopan unionin sopimus demokratiasta, oikeusvaltiosta ja perusoikeuksista** –, joka on tarkoitus tehdä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä.

3.7.2 Sopimus käsittää tulostaulun, vuosittaisen parlamenttien välisen keskustelun sekä menettelyt, joiden avulla korjataan mahdolliset riskit ja rikkomukset ja aktivoidaan SEU-sopimuksen 7 artiklan ehkäisevä ja korjaava osa.

⁽¹⁰⁾ Lausunto Puolan perustuslakituomioistuimesta 25. kesäkuuta 2015 annettuun lakiin tehdyistä muutoksista, Venetsian komissio, 11. maaliskuuta 2016

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//FI>

3.7.3 Parlamentti ehdottaa, että otetaan käyttöön demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva toimielinten välinen **ohjausjakso**, johon sisällytetään komission toimintakehys, neuvoston vuosittainen vuoropuhelu ja parlamenttien välinen keskustelu. Eurooppalaisen ohjausjakson tukena on sihteeristö ja asiantuntijapaneeli, jonka puheenjohtajana on perusoikeusviraston tieteellisen komitean puheenjohtaja. Paneeli laatii indikaattoreita ja arvioi jäsenvaltioiden tilannetta ja suosituksia.

3.7.4 Demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva **politiikkasykli** käsittää komission, neuvoston ja parlamentin vuosikertomukset. Lisäksi perustetaan toimielinten välinen vaikutustenarviointia käsittelevä työryhmä.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*
