



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.10.2003
KOM(2003) 606 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklasta.
Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen**

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	3
1. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 7 ARTIKLAN SOVELTAMISEDELLYTYKSET.....	4
1.1. Jäsenvaltioiden kaikille toiminta-aloille ulottuva soveltamisala.....	5
1.2. Neuvoston poliittisen harkintavallan salliva menettely	5
1.3. Maininta riippumattomista henkilöistä	6
1.4. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan täytäntöönpanon perusedellytykset: selvä vaara yhteisten arvojen vakavasta loukkaamisesta ja vakava ja jatkuva yhteisten arvojen loukkaaminen	6
1.4.1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisen kynnys: yhteisten arvojen loukkaaminen	7
1.4.2. Selvä vaara vakavasta loukkaamisesta.....	7
1.4.3. Vakava loukkaaminen.....	8
1.4.4. Jatkuva loukkaaminen.....	8
2. KEINOT, JOILLA VOIDAAN VARMISTAA YHTEISTEN ARVOJEN KUNNIOITTAMINEN JA EDISTÄMINEN EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 7 ARTIKLAN NOJALLA.....	9
2.1. Yhteisten arvojen kunnioittamisen säännöllisen seurannan käynnistäminen ja riippumattoman asiantuntemuksen kehittäminen.....	9
2.2. Yhteistoiminta toimielinten kesken ja jäsenvaltioiden kanssa.....	11
2.3. Yhteistyö Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa	11
2.4. Säännöllinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa	11
2.5. Yleisölle suunnattu tiedotus ja koulutus	12
Päätelmät	12

"Tavat kasvattavat aina parempia kansalaisia kuin lait"

Montesquieu, "Persialaisia kirjeitä"

JOHDANTO

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohta sisältää luettelon jäsenvaltioille yhteisistä periaatteista, joiden mukaan unioni perustuu *"vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin"*.

Näiden yhteisten periaatteiden – tai perustuslakiehdotuksen termin *yhteisten arvojen*¹ – luettelo asettaa Euroopan rakentamisen keskipisteeeksi ihmisen. Arvot ovat olennaisia tekijöitä, joiden vaikutuspiiriin kuuluvaksi jokainen unionin kansalainen voi mieltää itsensä riippumatta kansalliseen identiteettiin liittyvistä poliittisista tai kulttuurierimielisyyksistä.

Yhteisten arvojen kunnioittaminen sekä myös tahto edistää niitä yhdessä on siten edellytys valtion liittymiselle Euroopan unioniin. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 artiklassa tähdennetään unioniin liittymistä suunnittelevien valtioiden osalta, että *"Jokainen Euroopan valtio, joka noudattaa 6 artiklan 1 kohdassa määrättyjä periaatteita, voi hakea unionin jäsenyyttä"*.

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen Amsterdamin sopimuksella sisällytetyssä ja Nizzan sopimuksella muutetussa 7 artiklassa sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 309 artiklassa annetaan unionin toimielimille keinot varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat yhteisiä arvoja.

Nizzan sopimuksen voimaantulo 1. helmikuuta 2003 lisäsi merkittävästi unionin mahdollisuuksia puuttua näihin kysymyksiin, sillä unionille annettiin valtuudet ennakoivaan toimintaan siinä tapauksessa, että yhteisiä arvoja selvästi uhkaa vakava loukkaaminen. Tämä on selvä parannus verrattuna Amsterdamin sopimuksessa jo mainittuihin keinoihin, joiden mukaan puuttuminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun vakava loukkaaminen on jo tapahtunut.

Näin muutetussa 7 artiklassa komissiolle annetaan uutta toimivaltaa perusoikeuksien noudattamisen valvomisessa unionissa ja asiaan liittyvien mahdollisten vaarojen tunnistamisessa. Komissio aikoo käyttää tätä uutta oikeuttaan täysipainoisesti ja vastuuntuntoisesti.

Kuvattuja keinoja on tarkoitus käyttää viimeisinä ratkaisu- ja rangaistuskeinoina tilanteessa, joissa yhteisiä arvoja on vakavasti ja jatkuvasti loukattu. Ennen kaikkea niiden tarkoituksena on kuitenkin ehkäistä tällaisen tilanteen syntyminen antamalla unionille mahdollisuus reagoida heti, kun selvän loukkaamisen vaara ilmenee jossakin jäsenvaltiossa.

Yhteisten arvojen vakava ja jatkuva loukkaaminen jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa merkitsisi jopa unionin perusteiden täydellistä kyseenalaistamista. Jäsenvaltioiden nykyisen taloudellisen, yhteiskunnallisen ja poliittisen tilanteen perusteella Euroopan unioni on varmasti yksi niistä maailman alueista, joissa demokratiaa ja perusoikeuksia varjellaan kaikkein tarkimmin, mm. kansallisten oikeusjärjestelmien ja erityisesti perustuslakituomioistuinten ansiosta.

¹ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, I osa, 2 artikla.

Tärkeysasteeltaan erilaisten tekijöiden vuoksi on kuitenkin välttämätöntä tarkastella huolellisesti kysymyksiä, jotka liittyvät demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiseen jäsenvaltioissa:

- Unionin siirtyessä kehityksessään uuteen vaiheeseen, johon liittyy tuleva laajentuminen ja siten suuremmat kulttuurilliset, sosiaaliset ja poliittiset erot jäsenvaltioiden välillä, unionin toimielinten on syytä edelleen kehittää yhteistä lähestymistapaansa unionin arvojen puolustamiseksi.

- Demokratian ja oikeusvaltion kehitys ja vahvistuminen sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittaminen ovat unionin ja yhteisön kolmansien maiden kanssa harjoittaman politiikan keskeisiä tavoitteita. Komissio haluaakin korostaa Euroopan parlamentin perusoikeuksien tilasta Euroopan unionissa 12. joulukuuta 2002 julkaiseman mietinnön² mukaisesti, että ollakseen tehokasta ja uskottavaa, unionin harjoittaman politiikan on oltava yhtenäistä ja yhdenmukaista sekä kolmansien maiden että omien jäsenvaltioidensa suuntaan.

- Aktiivisimmin perusoikeuksien suojelun puolesta toimivat kansalaiset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat pohtineet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan velvoitteiden tarkkaa vaikutusala jäsenvaltioissa. Komissio toteaa myös, että yksityisten henkilöiden sille osoittamat lukuisat kantelut osoittavat, että unionin kansalaiset pitävät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa mahdollisena keinona selvittää perusoikeuksien loukkaukset, joiden uhriksi he ovat mahdollisesti joutuneet.

Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tarkoitettujen yhteisten arvojen suojelemista ja edistämistä koskevaa pohdintaa on jatkettava.

Komissio haluaa osallistua tähän pohdintaan.

Tämän tiedonannon tavoitteena onkin yhtäältä tarkastella 7 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen aloittamisen edellytyksiä ja toisaalta selvittää toimenpiteet, joilla EU:n toimielinten välisen yhteistoiminnan ja jäsenvaltioiden kanssa tehtävän yhteistyön pohjalta voitaisiin myötävaikuttaa yhteisten arvojen kunnioittamiseen ja edistämiseen.

Sitä vastoin tiedonannossa ei käsitellä rangaistuksiin liittyviä kysymyksiä, sillä neuvoston olisi tarvittaessa päätettävä laiminlyönnin tehneelle jäsenvaltiolle langettavasta rangaistuksesta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 3 kohdan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 309 artiklan mukaisesti. Komissio katsoo, että sen ei ole syytä käsitellä näitä kysymyksiä. Sen sijaan on parempi tarkastella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa siinä esitettyjen tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi ja yhteisten arvojen edistämiseksi.

1. EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 7 ARTIKLAN SOVELTAMISEDELLYTYKSET

Nizzan sopimuksen uudistus oli lisätä ennaltaehkäisymenettely Amsterdamin sopimuksen mukaiseen rangaistusmenettelyyn. Siitä lähtien on ollut voimassa kaksi rinnakkaista menettelyä, jotka voidaan käynnistää myös toisistaan riippumatta: toisaalta voidaan todeta selvä vaara yhteisten arvojen vakavasta loukkaamisesta

² A5-0451/2002.

(7 artiklan 1 kohta) ja toisaalta yhteisten arvojen vakava ja jatkuva loukkaaminen (7 artiklan 2 kohta).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa määritellään erittäin tarkasti tehtävät, jotka näiden kahden menettelyn käynnistäjillä eli Euroopan parlamentilla, jäsenvaltioilla ja komissiolla on. Komissio voi vain viitata kyseisen artiklan tekstiin, joka on tämän tiedonannon liitteenä.

Komissio haluaa kuitenkin korostaa mainitun artiklan eräitä perusajatuksia.

1.1. Jäsenvaltioiden kaikille toiminta-aloille ulottuva soveltamisala

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa ei sovelleta vain yhteisön oikeuden soveltamisalalla. Unioni voisi siis yhteisön oikeuteen kuuluvan yhteisten arvojen loukkaamisen lisäksi puuttua myös yksittäisen jäsenvaltion itsenäisen toiminnan piiriin kuuluvaan rikkomukseen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan mahdollisen soveltamisalan laaja-alaisuus ja yleisyys ovat helposti ymmärrettävissä, sillä pyritäänhän siinä varmistamaan unioniin kuulumisen edellytysten noudattaminen. Olisi paradoksaalista rajoittaa EU:n toimintamahdollisuudet pelkästään yhteisön oikeuden soveltamisalaan ja antaa sen katsoa läpi sormien vakavia rikkomuksia, joita voi ilmetä kansalliseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Jos jokin jäsenvaltio rikkoo perusarvoja tavalla, joka täyttää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetun vakavuusasteen, vaarana on unionin perusteiden ja sen jäsenvaltioiden luottamuksen horjuminen riippumatta siitä, millä alalla kyseiset rikkomukset on tehty.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa unionille annetaan siten hyvin erilainen toimivalta kuin se, jota se harjoittaa jäsenvaltioiden suhteen varmistukseksi, että ne kunnioittavat perusoikeuksia unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuksia yhteisön oikeuden peruseriaatteina. Tämä velvoite on kuitenkin voimassa vain niissä kansallisissa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisölainsäädännön soveltamisalaan.³ Toisin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa määrätyissä menettelyissä, tämän velvoitteen noudattamista valvoo Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, esimerkiksi velvoitteen täyttämättä jättämisestä koskevista asioista (EY:n perustamissopimuksen 226 ja 227 artikla) tai ennakkoratkaisutapauksissa (EY:n perustamissopimuksen 234 artikla).

1.2. Neuvoston poliittisen harkintavallan salliva menettely

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa annetaan Euroopan unionin neuvostolle harkintavalta todeta, onko jossakin tietyssä tilanteessa kyseessä selvä vaara vakavasta loukkaamisesta tai vakava ja jatkuva loukkaaminen. Neuvosto tekee kussakin asiassa päätöksensä Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden yhden kolmasosan tai komission tekemän ehdotuksen pohjalta. Neuvoston toimivalta ei kuitenkaan ole sidottu kummankaan tapauksen osalta.

³ Kts. esimerkiksi asiassa 5/88, Wachauf, 13.7.1989 annettu tuomio, Kok. 1989, s. 2609, ja asiassa C-260/89, ERT, 18.6.1991 annettu tuomio, Kok. 1991, s. I-2925.

Vastaavasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos vakava ja jatkuva rikkominen on todettu, neuvostolla on mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta, päättää rangaistusten täytäntöönpanosta.

Nämä mahdollisuudet korostavat asianomaisen määräyksen poliittista luonnetta, sillä siinä jätetään varaa diplomaattiselle ratkaisulle tilanteessa, joka unionissa syntyisi yhteisten arvojen vakavan ja jatkuvan loukkaamisen toteamisesta.

Neuvostolle annettu harkintavalta kuuluu kuitenkin aina Euroopan parlamentin demokraattisen valvonnan piiriin, sillä parlamentin on annettava asiasta puoltava lausunto ennen neuvoston päätöstä.

Huolimatta komission Amsterdamin ja Nizzan sopimusten valmistelutyön aikana tekemistä ehdotuksista Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ei haluttu myöntää yhteisöjen tuomioistuimelle toimivaltaa valvoa yhteisten arvojen vakavan ja jatkuvan loukkaamisen tai niiden vakavaa loukkaamista koskevan selvän vaaran toteamista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 46 artiklan e kohdan mukaan tuomioistuimen valvontavalta koskee *"7 artiklassa olevia, yksinomaan menettelyä koskevia sääntöjä"*, jolloin asianomaisen valtion puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan.

1.3. Maininta riippumattomista henkilöistä

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa mainitaan "riippumattomat henkilöt", joita voidaan pyytää esittämään kohtuullisessa ajassa selvitys kyseisen jäsenvaltion tilanteesta. Näin voitaisiin saada objektiivista ja täydentävää lisätietoa asiasta, johon neuvoston on otettava kantaa.

Komissio esittää harkittavaksi mahdollisuutta, että neuvostossa otettaisiin käyttöön luettelo "riippumattomista henkilöistä", joilta voitaisiin tarvittaessa nopeasti kysyä neuvoa.

1.4. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan täytäntöönpanon perusedellytykset: selvä vaara yhteisten arvojen vakavasta loukkaamisesta ja vakava ja jatkuva yhteisten arvojen loukkaaminen

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan täytäntöönpano edellyttää, että yhteisten arvojen loukkaamisen tai sen vakavan vaaran perusedellytykset täyttyvät. Edellytykset ovat erilaiset ennaltaehkäisymenettelyn ja rangaistusmenettelyn osalta: ennaltaehkäisymenettely voidaan käynnistää, jos on olemassa "selvä vaara vakavasta loukkaamisesta", kun taas rangaistusmenettelyn käynnistämisen edellytyksenä on jo toteutunut "vakava ja jatkuva loukkaaminen".

Erilaisista kansainvälisistä säädösteksteistä voi saada hyödyllistä tietoa "vakavan ja jatkuvan" loukkaamisen käsitteen tulkitsemiseksi. Käsite on peräisin kansainvälisestä oikeudesta. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 6 artiklassa määrätään, että *"Yhdistyneiden kansakuntien jäsenen, joka on jatkuvasti loukannut tämän peruskirjan sisältämiä periaatteita, voi yleiskokous erottaa järjestöstä turvallisuusneuvoston suosituksesta."* Samoin Euroopan neuvoston perussäännön 8 artiklassa määrätään, että *"jokaiselta neuvoston jäsenvaltiolta, joka on vakavasti*

rikkonut 3 artiklan⁴ määräyksiä, voidaan pidättää oikeus olla edustettuna neuvostossa”.

Sen sijaan Nizzan sopimuksessa käyttöön otettu vaaran käsite, joka sallii unionin ennaltaehkäisytoimet, vaikuttaa olevan lähtöisin unionin oikeusjärjestelmästä.

Ennen kuin ryhdytään analysoimaan näitä käsitteitä, jotka tekevät eron vaaran olemassaolon ja jo tapahtuneeseen loukkaamisen välillä, on todettava että vakavan loukkaamisen vaaran selvyys ja loukkaamisen jatkuvuus ja vakavuus muodostavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisen kynnyksen. Kynnys on huomattavasti korkeampi kuin niissä yksittäisissä perusoikeuksien loukkaamistapauksissa, jotka kansalliset tuomioistuimet, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai yhteisön oikeuden osalta Euroopan yhteisöjen tuomioistuin toteavat.

1.4.1. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisen kynnys: yhteisten arvojen loukkaaminen

On selvää, että henkilölle, jonka oikeuksia on selkeästi loukattu, jokainen loukkaus on vakava. Komissio toteaa saamiensa kanteluiden perusteella, että suuri ja yhä kasvava joukko ihmisiä on sitä mieltä, että kaikki perusoikeuksien loukkaamiset jäsenmaissa voisivat johtaa 7 artiklan soveltamiseen ja esittää usein, että komissio aloittaisi asiaankuuluvan menettelyn. Tätä aihetta on siis ehdottomasti syytä käsitellä tarkemmin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on ratkaista loukkaaminen yleispoliittisella lähestymistavalla. Sillä ei ole tarkoitus ratkaista yksittäisiä loukkaamistapauksia.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan yhdistävän tulkinnan mukaan loukkaamisen on kohdistuttava nimenomaan yhteisiin arvoihin, jotta 7 artiklan mukainen loukkaaminen voidaan todeta. Todetut loukkaamisen vaara ja loukkaaminen eivät voi koskea vain yksittäisiä tilanteita, vaan niiden on muodostettava laajempi ongelma. Juuri tähän perustuukin tämän määräyksen lisäarvo verrattuna yksittäisiä loukkaamistapauksia koskeviin päätöksiin.

Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että asiassa olisi oikeudellinen tyhjiö. Yksittäisten perusoikeuksien loukkaukset on ratkaistava asianomaisen maan, EU:n tai kansainvälisellä oikeusmenettelyllä. Kansallisilla tuomioistuimilla, yhteisön oikeuden soveltamisen osalta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on kullakin omat tarkasti määritellyt tehtävänsä tällaisten ongelmien ratkaisemisessa.

1.4.2. Selvä vaara vakavasta loukkaamisesta

Vakavan loukkaamisen vaara luetaan käsitteeksi, jonka toteutumisen mahdollisuus on vasta olemassa, vaikkakin se on määriteltävä: sen on siis oltava "selvä", jolloin ennaltaehkäisymenetelmän piiristä jäävät pois vaarat, joiden toteutumisen

⁴ "Jokainen Euroopan neuvoston jäsen tunnustaa laillisuusperiaatteen sekä periaatteen, jonka nojalla jokaiselle sen oikeudellisen toimivallan alueelle kuuluvalla henkilölle kuuluvat ihmisoikeudet ja perusvapaudet. Hän toimii vilpittömästi ja aktiivisesti I luvussa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi."

mahdollisuus on vielä pieni. Sitä vastoin vakavalla loukkaamisella tarkoitetaan vaaran toteutumista. Jos esimerkiksi hyväksytään laki, jossa sallitaan menettelyjä koskevien takeiden poistaminen sodan aikana, muodostuu selvä vaara. Sitä vastoin kyseisen lain todellinen soveltaminen sotatilanteessa muodostaisi vakavan loukkaamisen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa käyttöön otettu "selvän vaaran" käsite mahdollistaa riittävien varoitussignaalien antamisen sopimusta rikkoneelle jäsenvaltiolle ennen vaaran toteutumista. Samalla sopimuksella toimielimien velvoitteeksi määrätään jatkuva tarkkailu, sillä "selvä vaara" kehittyy tiettyjen poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten olojen pohjalta pitemmän tai lyhyemmän ajan kuluessa, jolloin sen ensimmäiset, esimerkiksi rasismia tai muukalaisvihaa ilmentävät ennusmerkit voidaan havaita.

1.4.3. Vakava loukkaaminen

Vakavan loukkaamisen kriteerit ovat samat ennaltaehkäisy- ja rangaistusmenettelyissä: selvän vaaran on liityttävä "vakavaan" loukkaamiseen ja toteutuneen loukkaamisen on itsessään oltava "vakava".

Loukkaamisen vakavuuden määrittämiseksi on otettava huomioon erilaiset kriteerit, kuten loukkaamisen kohde tai tulos.

Loukkaamisen kohteina voidaan ajatella esimerkiksi väestönosia, joihin kohdistuu kyseenalaisia kansallisia toimia. Analyysiin voisi vaikuttaa asianomaisten väestönosien haavoittuvuus, kuten kansallisten, etnisten tai uskonnollisten vähemmistöjen tai maahanmuuttajien kyseessä ollessa.

Loukkaamisen tulos voi koskea yhtä tai useampaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa esitettyä periaatetta. Vaikka 7 artiklan soveltamiseksi riittääkin, että yhtä näistä yhteisistä arvoista loukataan tai että on olemassa vaara loukkaamisesta, useiden arvojen loukkaaminen samanaikaisesti voisi olla merkki vakavasta loukkaamisesta.

1.4.4. Jatkuva loukkaaminen

Jatkuva loukkaaminen on edellytyksenä rangaistusmenettelyn täytäntöönpanolle silloin, kun kyseessä on loukkaaminen, joka on jo toteutunut.

Loukkaamisen jatkuvuudella tarkoitetaan ajallisesti jatkuvaa loukkaamista. Jatkuvuus voi kuitenkin ilmetä eri tavoin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa mainittujen periaatteiden rikkominen voisi ilmetä laissa tai viranomais säädöksessä. Se voisi myös johtua pelkästään asianomaisten jäsenvaltion viranomaisien käynnistämästä hallinnollisesta tai poliittisesta menettelystä. On mahdollista, että tekstistä tai käytännöstä on kanneltu tai että siitä on nostettu kanne joko kansallisessa tai kansainvälisessä tuomioistuimessa. Toistuvat yksittäiset loukkaamistapaukset voivat vahvistaa oikeutusta soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklaa.

Tässä yhteydessä voi olla tärkeä huomioon otettava seikka, jos valtioon toistuvasti tuomittu tietyn ajanjakson aikana tapahtuneesta loukkaamisesta kansainvälisessä tuomioistuimessa, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, tai muissa kuin tuomiovaltaa käyttävissä kansainvälisissä elimissä, kuten Euroopan neuvoston parlamentaarisessa yleiskokouksessa tai YK:n ihmisoikeustoimikunnassa, ja se ei tuomioista huolimatta ole muuttanut käytäntöjään.

2. KEINOT, JOILLA VOIDAAN VARMISTAA YHTEISTEN ARVOJEN KUNNIOITTAMINEN JA EDISTÄMINEN EUROOPAN UNIONISTA TEHDYN SOPIMUKSEN 7 ARTIKLAN NOJALLA

Sen lisäksi, että Euroopan unionin eri politiikkojen tavoitteena on yhteisten arvojen kunnioittaminen ja edistäminen, edellä kuvatut Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan soveltamisen oikeudelliset ja poliittiset puitteet, jotka perustuvat ennaltaehkäisyyn, vaativat konkreettisia toimenpiteitä yhteisten arvojen kunnioittamisen ja edistämisen tarkan ja tehokkaan seurannan toteuttamiseksi.

2.1. Yhteisten arvojen kunnioittamisen säännöllisen seurannan käynnistäminen ja riippumattoman asiantuntemuksen kehittäminen

Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat jo tehneet paljon seurannan toteuttamiseksi. Parlamentin vuosittainen mietintö perusoikeuksien tilasta Euroopan unionissa auttaa selkeästi jäsenvaltioissa ja unionin tasolla harjoitettavan suojelun tilan arvioimisessa⁵.

Seurantaan on käytettävissä muitakin tietolähteitä, kuten esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen kertomukset⁶, kansalaisjärjestöjen raportit⁷ sekä alueellisten ja kansainvälisten oikeusistuinten, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen⁸ oikeuskäytännöt.

Komissiolle ja Euroopan parlamentille osoitetut lukuisat yksittäiset kantelut ovat niin ikään tärkeä tietolähde. Suurimpaan osaan kanteluista komissio ei voi puuttua tutkiakseen, onko yhteisön oikeutta rikottu ja esittääkseen jäsenyysvelvoitteen täyttämättä jättämistä koskevan mahdollisen kanteen yhteisöjen tuomioistuimelle, sillä kyseessä ovat usein jäsenvaltioiden itsenäisen toiminnan eivätkä yhteisön oikeuden piiriin kuuluvat asiat, mutta nämä kantelut voivat kuitenkin auttaa havainnoimaan kansalaisten ihmisoikeuksia koskevia vakavimpia huolenaiheita.

Perusoikeuksien tilaa Euroopan unionissa vuonna 2000 käsittelevässä mietinnössään Euroopan parlamentti⁹ suosittelee perusoikeuksien alalla tunnustettua arvovaltaa nauttivista asiantuntijoista koostuvan verkoston perustamista asiantuntemuksen

⁵ Ks. Mietintö perusoikeuksista Euroopan unionissa (2002) (2002/2013(INI)), Esittelijä Fodé Sylla, A5-0281/2003. Ks. myös Joke Swiebelin vuonna 2001 esittelemä mietintö (PE 311.039/DEF) ja Thierry Cornilletin vuonna 2000 esittelemä mietintö (PE 302.216/DEF).

⁶ Kuten esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmat, ihmisoikeustoimikunnan, Euroopan neuvoston, ja erityisesti sen ihmisoikeusvaltuutetun, sekä EUROSTATin kertomukset.

⁷ Ks. mm. Amnesty Internationalin, Human Rights Watchin ja Fédération Internationale des Droits de l'Homme -järjestön asiakirjat ja raportit.

⁸ Myös kansainvälisen tuomioistuimen ja tulevaisuudessa sotarikostuomioistuimen.

⁹ 2000/2231(INI).

korkean tason varmistamiseksi paitsi kussakin EU:n jäsenvaltiossa myös EU:n tasolla. Euroopan komissio käynnisti verkostokokeilun vuonna 2002¹⁰. Tämä kokeilu on hyvä esimerkki komission ja Euroopan parlamentin välisestä yhteistyöstä, sillä komission avustamisen lisäksi verkosto voi myös hankkia parlamentille sen tarvitsemia tärkeitä tietoja.

Verkoston päätehtävänä on laatia vuosittain raportti perusoikeuksien tilasta Euroopan unionissa¹¹. Näin saadaan tarkka kuva perusoikeuksien tilasta kussakin jäsenvaltiossa. Raportti julkaistaan ja sillä on laaja levikki.

Kerättyjen tietojen perusteella pitäisi olla mahdollista havaita häiriöt ja tilanteet, jotka voivat johtaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuun perusoikeuksien loukkaamiseen tai vaaraan niiden loukkaamisesta.

Verkoston tekemien analyysien avulla voidaan myös etsiä ratkaisuja todettuihin häiriötilanteisiin tai välttää mahdolliset perusoikeuksien loukkaamiset.

Seurannalla on lisäksi tärkeä ennaltaehkäisevä tehtävä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisen suunnittelussa ja toimielinten huomion kiinnittämisessä suojelunormien poikkeavaan kehitykseen jäsenvaltioissa, jos se saattaisi murentaa keskinäistä luottamusta, johon unionin politiikat perustuvat.

On tärkeää, että jäsenvaltiot ottavat osaa riippumattomien asiantuntijoiden verkoston työn tulosten arviointiin ja tulkintaan. Komissio voisi järjestää säännöllisiä tapaamisia ihmisoikeuksien alalla toimivaltaisten kansallisten tahojen kanssa verkoston keräämien tietojen hyödyntämiseksi ja tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi.

Asiantuntijaverkosto on komissiosta ja Euroopan parlamentista riippumaton, ja tämä riippumattomuus on säilytettävä. Verkoston tekemät analyysit eivät luonnollisesti millään tavoin sido komissiota tai parlamenttia.

Tällä hetkellä verkosto toimii komission ja erään yliopiston tekemän määräaikaisen sopimuksen perusteella¹².

Asiantuntijaverkoston nykyinen tehtävä voidaan hoitaa kunnolla vain, jos verkoston toiminnan jatkuvuus täydellisesti taataan tai jos siitä tehdään peräti pysyvä. Tämän vuoksi verkoston toiminnalla olisi oltava riittävä oikeusperusta.

Päällekkäisen työn välttämiseksi vaaditaan hyvää yhteistoimintaa Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen¹³ kanssa, jolla on jo vuosia ollut tärkeä tehtävä rasismia ja muukalaisvihaa koskevien tietojen keräämisessä jäsenvaltioista kansallisten yhteyspisteiden verkoston (RAXEN) avustuksella.

Kokemukset verkoston tekemästä työstä osoittavat, että tilannetta voitaisiin tarpeen mukaan tarkastella uudelleen keskipitkällä aikavälillä.

¹⁰ Verkostosta tehtyä sopimusta koskeva ilmoitus on julkaistu EYVL:ssä S 60, 26.3.2002.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

¹² Verkosto muodostuu eri jäsenvaltioiden korkean tason asiantuntijoista, joiden työtä koordinoi Olivier De Schutter Leuvenin katolisesta yliopistosta.

¹³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1035/97, 2.6.1997, EYVL L 151, 10.6.1997.

2.2. Yhteistoiminta toimielinten kesken ja jäsenvaltioiden kanssa

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetun menettelyn käynnistäminen vaikuttaisi rikkomuksesta epäillyn jäsenvaltion lisäksi myös koko Euroopan unioniin. Kun otetaan huomioon tällaisen tilanteen vakavuus, on oletettavaa, että yhteistoiminta erityisesti Euroopan parlamentin ja asianomaisen valtion välillä on tarpeen.

Mahdollisen ehdotuksen tekemistä edeltävissä vaiheissa komissio käyttäisi sille kuuluvia oikeuksia ja hakeutuisi läheiseen yhteistyöhön menettelyjen käynnistämisestä vastaavan kahden muun tahon kanssa, esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen tilanteiden tunnistamiseksi, tilanteiden analysoimiseksi sekä ensimmäisten epämuodollisten yhteyksien ottamiseksi asianomaisen valtion virkamiehiin.

Kyseiseen jäsenvaltioon voitaisiin ottaa yhteyttä, jotta se voisi ottaa tilanteeseen kantaa. Yhteydenottojen perusteella komissio voisi esittää jäsenvaltiolle asiat, jotka aiheuttavat paheksuntaa, sekä antaa sille mahdollisuuden esittää näkökantansa.

Nämä mahdolliset epäviralliset yhteydet eivät kuuluisi viralliseen menettelyyn eivätkä ne millään muotoa vaikuttaisi päätökseen, joka komission olisi lopulta tehtävä.

Komissio katsookin, että jäsenvaltioiden olisi hyödyllistä nimetä tätä varten yhteyspisteet, jotka voisivat muodostaa verkoston komission ja Euroopan parlamentin kanssa ja avustaa riippumattomien asiantuntijoiden verkostoa.

2.3. Yhteistyö Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa

Euroopan neuvosto perusti ihmisoikeusvaltuutetun viran vuonna 1999¹⁴. Ihmisoikeusvaltuutettu on ei-juridinen elin, jonka tehtävänä on edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista, ihmisoikeuskoulutusta ja tietoisuutta ihmisoikeuksista Euroopan neuvoston käytettävissä olevin keinoin. Ihmisoikeusvaltuutettu laatii vuosittain raportin ministerikomitealle ja parlamentaariselle kokoukselle.

Euroopan neuvoston ja Euroopan yhteisön välisen yhteistyön puitteissa on toivottavaa luoda yhteyksiä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun ja yhteisön toimielinten välille. Komissio tarjoutuu luomaan näitä yhteyksiä esimerkiksi molemminpuolista tietojenvaihtoa varten.

2.4. Säännöllinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa

Kansalaisyhteiskunnalla on erittäin merkittävä tehtävä sekä perusoikeuksien suojelussa että niiden edistämisessä. Kansalaisjärjestöillä on tärkeä valvojan tehtävä. Eri kansalaisjärjestöjen julkaisemissa raporteissa kiinnitetään usein yleisön ja toimielinten huomiota mahdollisiin loukkaamisiin sekä myös hyviin käytäntöihin.

¹⁴ Euroopan neuvoston päätöslauselma (99) 50, jolla perustettiin ihmisoikeusvaltuutetun virka ja jonka ministerikomitea hyväksyi 7. toukokuuta 1999 104. istunnossaan.

Tästä syystä komissio haluaa käynnistää säännöllisen vuoropuhelun kansalaisjärjestöjen kanssa perusoikeuksien kunnioittamisesta unionissa samaan tapaan kuin unionin ulkopoliitikassa jo tehdään.

2.5. Yleisölle suunnattu tiedotus ja koulutus

Perusoikeuksia koskevasta koulutuksesta ja perusoikeuksien edistämisestä on jo olemassa hankkeita, joita tuetaan yhteisön omilla ohjelmilla, kuten Socrates, Nuoriso ja Leonardo da Vinci tai muilla koulutukseen ja kulttuuriin liittyvillä toimilla, kuten myös toimilla, joita komissio on toteuttanut perusoikeuskirjasta tiedottamista varten¹⁵.

Komission arvion mukaan olisi hyödyllistä suunnitella yleisölle suunnattua perusoikeuksia koskevaa tiedotusta yhdessä jäsenvaltioiden ja kansainvälisten järjestöjen, esimerkiksi Euroopan neuvoston ja perusoikeuksien suojeluun keskittyneiden kansalaisjärjestöjen, kanssa, sillä ne ovat tällä alalla käytännön asiantuntijoita.

Päätelmät

Euroopan unioni on ennen kaikkia oikeuden ja arvojen unioni. Yhteiset arvot ovat muodostuneet yhteisen historiamme tuloksena. Ne muodostavat unionin identiteetin ytimen, jonka ansiosta jokainen kansalainen voi tuntea kuuluvansa unioniin.

Komissio on vakuuttunut siitä, että tässä arvojen unionissa ei tulla tarvitsemaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 309 artiklassa tarkoitettua rangaistusten täytäntöönpanoa.

Yhteisten arvojen säilyttämisen onkin oltava kaiken poliittisen harkinnan ja unionin toiminnan keskeisenä tavoitteena rauhan ja hyvinvoinnin edistämiseksi sen kansojen keskuudessa.

Komissio katsoo osallistuvansa näiden tavoitteiden toteuttamiseen keskittymällä toimenpiteisiin, jotka perustuvat ennaltaehkäisyyn, jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen tarkkaan seurantaan sekä toimielinten väliseen ja jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön sekä yleisölle suunnattuun tiedotukseen ja koulutukseen.

¹⁵ Komissio on myöntänyt yhteisön rahoitusta useille hankkeille, jotka on valittu ehdotuspyynnön perusteella. Näiden hankkeiden tarkoitus on antaa kansalaisille tietoja perusoikeuksista ja perusoikeuskirjasta.

LIITE

Euroopan unionin perustamissopimuksen 7 artikla

1. Neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti 6 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita, ja antaa sille aiheellisia suosituksia. Ennen tämän toteamista riippumattomia henkilöitä esittämään kohtuullisessa ajassa selvityksen kyseisen jäsenvaltion tilanteesta.

Neuvosto tarkistaa säännöllisesti, ovatko tällaiseen toteamiseen johtaneet perusteet edelleen olemassa.

2. Valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuva neuvosto voi yksimielisesti jäsenvaltioiden yhden kolmasosan ehdotuksesta tai komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon todeta, että jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti 6 artiklan 1 kohdassa mainittuja periaatteita, kehoitettuaan ensin asianomaisen jäsenvaltion hallitusta esittämään huomautuksensa.

3. Jos rikkominen on 2 kohdan mukaisesti todettu, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt tästä sopimuksesta johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa. Tällöin neuvosto ottaa huomioon tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Jäsenvaltiolle tästä sopimuksesta johtuvat velvoitteet sitovat kuitenkin edelleen asianomaista valtiota.

4. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää myöhemmin muuttaa 3 kohdan nojalla toteutettua toimenpidettä tai peruuttaa sen, jos sen toteuttamiseen johtaneessa tilanteessa tapahtuu muutos.

5. Tätä artiklaa sovellettaessa neuvosto tekee ratkaisunsa ottamatta huomioon asianomaisen jäsenvaltion hallituksen edustajan ääntä. Henkilökohtaisesti tai edustettuina läsnä olevien jäsenten pidäytyminen äänestämästä ei estä 2 kohdassa tarkoitettujen päätösten tekemistä. Määräenemmistöllä tarkoitetaan yhtä suurta osuutta kyseisten neuvoston jäsenten painotetuista äänistä kuin se, josta määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 205 artiklan 2 kohdassa.