

4.6.2013

Dnro 2443/5/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON SELVITYKSESTÄ OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN TOTEUTUMISEN VAHVISTAMISESTA EU:SSA (E 66/2013 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona valtioneuvoston selvityksestä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta EU:ssa E 66/2013 vp esitän kohteliaimmin seuraavan.

Euroopan unionissa käydään keskustelua siitä, miten voidaan vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta. Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi korostaa demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä edellytyksenä EU:n jäsenyydelle että jäsenvaltioiden yhteisenä arvona ja velvoitteena. Suomi pitää tarpeellisena kehittää ja vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista jäsenvaltioissa. Tätä varten tulisi EU:lla olla kaikki jäsenvaltiot kattava järjestely, joka turvaa jatkuvan ja säännönmukaisen seurannan. Suomi pitää selvityksen mukaan tärkeänä komission keskeistä roolia. Suomi myös tukee perusoikeusviraston osallistumista oikeusvaltioperiaatteen noudattamista seuraavan mekanismin tai mekanismien kehittämiseen erityisesti hyödyntämällä jo aloitettua työtä indikaattorien kehittämiseksi.

Tällainen mekanismi, jonka perusteella voitaisiin säännöllisesti valvoa, arvioida ja keskustella oikeusvaltion eri elementtien toteutumista olisi hyödyllinen sekä EU:lle että sen jäsenvaltioille. Unionin tiivistymisen ja syventymisen myötä on entistäkin tärkeämpää, että jäsenvaltiot toteuttavat oikeusvaltion periaatteita ja että toiset jäsenvaltiot ja kansalaiset voivat luottaa toimivaan oikeusvaltioon koko unionin alueella. Olen valtioneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että tämä voisi tuottaa todellisia parannuksia unionin alueella elävien ihmisten oikeuksien toteutumiseen sekä siitä, että mekanismeja luotaessa olisi perusteltua tukeutua jo olemassa oleviin rakenteisiin ja saatavilla olevaan tietoon.

Perusoikeusviraston tehtävänä on tuottaa objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa. Sille soveltuisi luontevasti jonkinlainen rooli oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa EU:ssa. Perusoikeusvirasto on pyrkinyt osallistumaan ja tukemaan keskustelua oikeusvaltiosta suuntaamalla tutkimuksellista panostustaan tähän liittyviin kysymyksiin.

Euroopan unioni perustuu oikeusvaltion periaatteelle. Unionin oikeuden yleiset periaatteet ilmentävät oikeusvaltioperiaatetta. Oikeusvaltioperiaate nojaa erityisesti unionisopimuksen 2 ja 6 artikloihin. Unionin perustana oleviin arvoihin kuuluu ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Oikeusvaltion periaatteisiin unionissa kuuluvat muun muassa perusoikeuksien loukkaamattomuus ja ajatus siitä, että kaiken unionin toiminnan on oltava perussopimuksen ja yleisten oikeusperiaatteiden mukaista. Oikeusvaltion periaate on sisällöllinen periaate eikä vain muodollinen tai menettelyllinen idea. Oikeusvaltion ideaan voidaan lukea kuuluvaksi myös muun muassa syrjinnän kieltäminen ja yhdenvertaisuus, tehokkaat oikeussuojakeinot, riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos, oikeuden saatavuus, hyvä hallinto, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuoja, *ne bis in idem* -periaate ja oikeus tulla kuulluksi. Oikeusvaltion tulee myös sitoutua demokratiaan,

jossa on perustuslailliset instituutiot ja vaaleilla valittu edustuksellinen hallinto sekä valtiovallan kolmijako. Myös taloudellinen kehitys edellyttää hyvää hallintoa ja toimivaa oikeusvaltiota.

Todettakoon, että Venetsiakomitea on ehdottanut raportissaan vuodelta 2011 oikeusvaltion elementeiksi lainalaisuuden, joka sisältää läpinäkyvän ja demokraattisen lainsäädäntömenettelyn, oikeusvarmuuden, mielivallan kiellon, oikeuden saatavuuden, myös hallinnollisissa asioissa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisen kohtelun.

Kuten näistä esimerkeistä ilmenee, oikeusvaltion ideaan voidaan lukea kuuluvaksi hyvin moninaisia elementtejä.

Perusoikeusvirastolla voisi olla keskeinen rooli sellaisten indikaattorien kehittämisessä, joiden avulla voitaisiin arvioida oikeusvaltiokehitystä EU:n jäsenvaltioissa. Indikaattorien kehittäminen on luonteva osa perusoikeusviraston työtä. Perusoikeusvirasto voisi myös käyttää olemassa olevia rakenteitaan ja verkostojaan luotettavan tiedon keräämiseksi, julkaista säännöllisesti indikaattoreihin perustuvia analyysejä, kerätä esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja mahdollisesti myös varoittaa huonosta kehityksestä.

On myös ehdotettu, että perusoikeusvirastoa pyydetäisiin julkaisemaan säännöllisesti katsauksia perusoikeuskirjaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Myös tämä tehtävä sopisi luontevasti perusoikeusviraston tehtäväksi.

Vaikka perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä ei nyt olekaan perusoikeusvirastoa koskevat asiat, haluaisin kiinnittää valiokunnan huomiota seuraavaan seikkaan, sillä nähdäkseni sillä saattaa olla merkitystä viraston aseman vahvistamiseksi oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen seurannassa.

Perusoikeusvirasto on toiminut viisi vuotta. Perustamisasetuksen (asetus 168/2007, 30 artikla) mukaisesti viraston toiminnasta on tehty ulkoinen arvio komission myötävaikutuksella. Arvioinnissa todettiin, että perusoikeusvirasto on selkeästi täyttänyt tehtävänsä perusoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi EU:ssa. Perusoikeusviraston hallintoneuvosto on tarkastellut arviointiraporttia joulukuun 2012 ja toukokuun 2013 kokouksissaan (31 artikla). Hallintoneuvosto totesi, että jotta perusoikeusvirasto voisi täyttää sille asetetun tehtävän, tulisi sen toimivaltaa laajentaa Lissabonin sopimuksen mukaisesti siten, että se kattaisi koko EU:n perusoikeuskirjan, mukaan lukien oikeus- ja sisäasiat sekä luvun yhteisvastuuta koskevista oikeuksista. Monivuotisen toimintaohjelman kattamien alueiden lisäksi perusoikeusvirasto voi työskennellä neuvoston, komission tai parlamentin pyynnöstä myös näillä aloilla. Hallintoneuvoston käsityksen mukaan olisi kuitenkin perusteltua laajentaa perusoikeusviraston toimivaltaa kattamaan koko perusoikeuskirja.

Perusoikeusviraston hallintoneuvosto tukee ajatusta siitä, että perusoikeusvirasto voisi osallistua Lissabonin sopimuksen 2 artiklassa turvattujen arvojen kunnioittamisen, edistämisen ja niihin sitoutumisen tukemiseen. Hallintoneuvosto suosittelee, että perusoikeusvirasto voisi jollain tavoin osallistua unionisopimuksen 7 artiklan mukaiseen menettelyyn. Tätä tarkoitusta varten perusoikeusvirasto tuottaa jo nyt tietoa sekä EU:n instituutioiden että jäsenvaltioiden käyttöön. Luotettavan, ajankohtaisen ja riippumattoman tosiasiatiedon tuottaminen luo hallintoneuvoston käsityksen mukaan keskinäistä luottamusta. Perusoikeusvirasto, joka on riippumaton toimija, voisi tuottaa säännöllisesti kattavaa ja vertailukelpoista tietoa ja analyysejä unionisopimuksen 2 artiklan arvojen kunnioittamisesta EU:n instituutioiden ja jäsenvaltioiden käytettäväksi.

Myös parhaillaan laadittavana olevassa strategiassa on pidetty tärkeänä perusoikeusviraston osallistumista oikeusvaltioprojektiin ja erityisesti yhteistyön vahvistamista jäsenvaltioiden kanssa.

Maija Sakslin

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston puheenjohtaja