EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.4.2014
COM(2014) 224 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

EU:n perusoikeuskirjan soveltamista koskeva kertomus vuodelta 2013

{SWD(2014) 141 final}
{SWD(2014) 142 final}

1. JOHDANTO

Euroopan unionin perusoikeuskirja, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, on osoitettu ensisijaisesti EU:n toimielimille. Se täydentää kansallisia järjestelmiä eikä korvaa niitä. Jäsenvaltioita sitovat niiden omat perustuslailliset järjestelmät ja niissä säädetyt perusoikeudet. Jäsenvaltioiden täytyy ottaa perusoikeuskirja huomioon vain soveltaessaan unionin oikeutta, kuten perusoikeuskirjan 51 artiklassa määrätään.

Tässä kertomuksessa korostetaan Euroopan unionin tuomioistuimen roolia perusoikeuskirjan täytäntöönpanossa ja etenkin sen perusoikeuskirjan soveltamista jäsenvaltioissa koskevan oikeuskäytännön viimeisintä kehitystä.

Kertomuksessa tehdään myös selkoa siitä, miten EU:n toimielimet ovat noudattaneet ja edistäneet perusoikeuksia EU:n tuomioistuimen valvonnassa muun muassa laatimalla uutta lainsäädäntöä ja politiikkaa sekä toteuttamalla täytäntöönpanotoimia.

Lisäksi kertomuksessa kiinnitetään huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ECHR) merkitykseen ja EU:n liittymisessä siihen saavutettuun edistykseen.

Yksityiskohtaisia tietoja perusoikeuskirjan soveltamisesta, jotka havainnollistavat yksittäisten henkilöiden kohtaamia konkreettisia ongelmia, annetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa, joka on tämän kertomuksen liitteenä (liite 1). Erillisessä liitteessä (liite 2) käsitellään naisten ja miesten tasa-arvostrategian (2010–2015) täytäntöönpanon edistymistä.

2. PERUSOIKEUSKIRJAN SOVELTAMINEN JÄSENVALTIOISSA

Kansalliset tuomarit ovat yhä paremmin tietoisia perusoikeuskirjan vaikutuksesta, ja he pyytävät EU:n tuomioistuimelta opastusta[1] sen soveltamisesta ja tulkinnasta ennakkoratkaisumenettelyllä[2].

Määrittääkseen, kuuluuko jokin tilanne perusoikeuskirjan soveltamisalaan, joka määritellään sen 51 artiklassa, EU:n tuomioistuin tutkii erityisesti, onko asianomaisella kansallisella lainsäädännöllä tarkoitus panna täytäntöön jokin unionin oikeuden säännös, pyritäänkö sillä muihin kuin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tavoitteisiin sekä onko unionin oikeudessa erityisiä sääntöjä, jotka koskevat kyseistä asiaa tai voivat vaikuttaa siihen[3].

Kolme viimeaikaista asiaa ovat hyviä esimerkkejä tilanteista, joissa EU:n tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiot **eivät soveltaneet unionin oikeutta,** ja joihin siten ei sovelleta perusoikeuskirjaa.

Ensinnäkin asiassa *Pringle*[4] EU:n tuomioistuin katsoi, että perustaessaan pysyvän kriisinhallintamekanismin euroalueen maita varten jäsenvaltiot eivät soveltaneet unionin oikeutta. Perussopimuksilla ei anneta EU:lle erityistä toimivaltaa tällaisen mekanismin perustamiseen. Näin ollen jäsenvaltiot eivät soveltaneet unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitetulla tavalla eikä asiaan sovelleta perusoikeuskirjaa.

---

1 Liitteessä II on yleiskatsaus EU:n tuomioistuimelle vuonna 2013 esitetyistä ennakkoratkaisupyynnöistä, joissa viitataan perusoikeuskirjaan.

2 Ks. SEUT-sopimuksen 267 artikla.

3 Euroopan unionin tuomioistuin, asiat C-309/96, Annibaldi, tuomio 18.12.1997, 21–23 kohta, ja C-40/11, Iida, 8.11.2012, 79 kohta.

4 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-370/12, Thomas Pringle, tuomio 27.11.2012.

Toiseksi, asiassa *Fierro ja Marmorale*[5] EU:n tuomioistuin tutki Italian lainsäädäntöä, jonka mukaan kiinteistön kauppakirja on mitätöitävä, jos kiinteistöä on muutettu vastoin yhdyskuntasuunnittelua koskevia säännöksiä. Tällainen automaattinen mitätöiminen haittaa omistusoikeuden harjoittamista (17 artikla[6]). EU:n tuomioistuin ei tutkinut asiaa, koska kansallisten yhdyskuntasuunnittelua koskevien lakien ja EU:n lainsäädännön välillä ei ollut mitään yhteyttä.

Kolmanneksi, asiassa *Cholakova*[7] EU:n tuomioistuin tutki tilannetta, jossa Bulgarian poliisi oli pidättänyt Gena Cholakovan, koska hän oli kieltäytynyt esittämästä henkilöllisyystodistustaan poliisin tarkastuksessa. Tuomioistuin katsoi, että koska Cholakova ei ollut osoittanut aikovansa poistua Bulgarian alueelta, asia oli luonteeltaan yksinomaan kansallinen. EU:n tuomioistuin katsoi, että se ei ollut toimivaltainen käsittelemään asiaa, eikä ottanut sitä tutkittavaksi.

Tällä hetkellä on kolme tilannetta, joissa on **selvää, että perusoikeuskirjaa sovelletaan**.

Ensinnäkin ”unionin oikeuden soveltaminen” kattaa jäsenvaltion **lainsäädäntötoiminnan sekä lainkäyttö- ja hallintokäytännöt sen täyttäessä unionin oikeuteen perustuvia velvoitteita.** Näin on esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltiot varmistavat tehokkaat oikeussuojakeinot unionin oikeuteen perustuvien yksilön oikeuksien turvaamiseksi, kuten niiden on SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävä. Vapaasta liikkuvuudesta annettu direktiivi[8] sallii jäsenvaltioiden rajoittaa EU:n kansalaisten liikkuvuutta yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. EU:n tuomioistuin katsoi asiassa ZZ, että tällaisen maahantulokiellon perustelut on esitettävä asianomaiselle henkilölle.[9] Tässä tapauksessa syitä päätökseen evätä maahantulo Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ei ilmoitettu kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. EU:n tuomioistuin vahvisti, että henkilöllä on oikeus saada tietää maahantulon kieltävän päätöksen perusteet, koska valtion turvallisuusetujen suojaamisen vaikutuksena ei voi olla, että asianomainen menettää oikeutensa tulla kuulluksi puolueettomasti, jolloin hänen muutoksenhakuoikeutensa menettäisi tehokkuutensa (47 artikla).

Euroopan unionin tuomioistuin on myös todennut, että perusoikeuskirjaa sovelletaan, **kun jäsenvaltion viranomainen käyttää sille unionin oikeuden nojalla annettua harkintavaltaa**. Asiassa *Kaveh Puid*[10] tuomioistuin vahvisti aiemman oikeuskäytäntönsä[11] ja katsoi, että jäsenvaltio ei saa siirtää turvapaikanhakijaa alun perin vastuulliseksi määritettyyn jäsenvaltioon, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi.

Lisäksi EU:n varojen maksattamiseen liittyvät kansalliset toimenpiteet yhteistyössä toteutettavan hallinnon puitteissa voivat olla unionin oikeuden soveltamista. Asiassa

---

5 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-106/13, Francesco Fierro ja Fabiana Marmorale v. Edoardo Ronchi ja Cosimo Scocozza, määräys 30.5.2013.

6 Jäljempänä suluissa esitetyillä artikloilla viitataan perusoikeuskirjan artikloihin.

7 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-14/13, Gena Ivanova Cholakova, määräys 6.6.2013.

8 Direktiivi 2004/38/EY, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

9 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, tuomio 4.6.2013.

10 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-4/11, Bundesrepublik Deutschland v. Kaveh Puid, tuomio 14.11.2013.

11 Euroopan unionin tuomioistuin, yhdistetyt asiat C-411/10 ja C-493/10, NS v. Secretary of State for the Home Department, tuomio 21.12.2011.

Blanka Soukupová[12] EU:n tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden on pannessaan täytäntöön Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tuesta maaseudun kehittämiseen annettua asetusta N:o 1257/1999 noudatettava perusoikeuskirjan 20 artiklassa, 21 artiklan 1 kohdassa ja 23 artiklassa vahvistettuja yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita. Myöntäessään varhaiseläketukea ikääntyneille viljelijöille jäsenvaltioiden on varmistettava naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ja kiellettävä kaikki sukupuoleen perustuva syrjintä.

Asiassa **Åkerberg Fransson** annettiin vuonna 2013 paljon keskustelua herättänyt tuomio[13] **perusoikeuskirjan soveltamisesta**. Tämä tuomio on tärkeä askel jatkuvassa prosessissa, jolla pyritään selventämään perusoikeuskirjan 51 artiklan tulkintaa.

EU:n tuomioistuinta pyydettiin selvittämään, ovatko sellaiset tapaukset, joissa kansallinen lainsäädäntö täyttää unionin oikeudessa asetetut tavoitteet, tilanteita, joissa ”sovelletaan” unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä. EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisua pyysi ruotsalainen käräjäoikeus, joka oli epävarma siitä, voitiinko erästä vastaajaa vastaan nostaa rikossyyte alv-ilmoitusten yhteydessä tehdystä veronkierrosta, jos hänelle oli jo määrätty hallinnollinen veronkorotus samasta teosta eli virheellisten tietojen antamisesta. Tällaisia menettelyjä oli tarkasteltava suhteessa perusoikeuskirjan 50 artiklassa mainittuun *ne bis in idem* -periaatteeseen (jonka mukaan henkilöä ei saa rangaista kahdesti samasta rikoksesta), vaikka kansallista lainsäädäntöä, johon kyseiset hallinnolliset seuraamukset ja rikosoikeudenkäynnit perustuivat, ei ollut säädetty unionin oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tuomioistuin huomautti, että unionin oikeuden mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia kaiken maksettavan arvonlisäveron kantamisesta, suojata unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta ja toteuttaa samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.[14]

EU:n omiin varoihin kuuluvat muun muassa tulot, jotka kertyvät yhdenmukaisen verokannan soveltamisesta yhdenmukaistettuun arvonlisäveron määräytymisperusteeseen, joka on määritetty unionin sääntöjä noudattaen. Näin ollen arvonlisäverotulojen kantaminen sovellettavan unionin oikeuden mukaisesti ja vastaavien arvonlisäveroon perustuvien omien varojen tulouttaminen unionin talousarvioon liittyvät suoraan toisiinsa. Kaikki puutteet arvonlisäverotulojen kantamisessa kansallisella tasolla vaikuttavat mahdollisesti EU:n talousarvioon. EU:n tuomioistuin katsoi, että ”*[k]oska perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on (...) noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta.*”[15] Tuomioistuimen mukaan tässä yhteydessä kansallista lainsäädäntöä ”*sovelletaan seuraamusten määräämiseksi kyseisen direktiivin säännösten rikkomisesta ja siten EUT-sopimuksessa jäsenvaltioille asetetun sen velvollisuuden noudattamiseksi, jonka*

---

12 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-401/11, Blanka Soukupová, tuomio 11.4.2013.

13 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, tuomio 26.2.2013.

14 Ibid., 26 kohta.

15 Ibid., 21 kohta.

mukaan unionin taloudellisia etuja on suojattava tehokkaasti niitä vahingoittavalta toiminnalta.”[16]

Asian ratkaisussa tuomioistuin totesi, että periaate, jonka mukaan henkilöä ei saa rangaista kahdesti samasta rikoksesta, ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää saman teon perusteella sekä verotuksellisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia, mikäli verotuksellinen seuraamus ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.

3. TOIMET PERUSOIKEUSKIRJAN TEHOKKAAN TÄYTÄNTÖÖNPANON EDISTÄMISEKSI

Perusoikeuksia edistetään kaikissa EU:n politiikoissa. EU:n toimivaltaan kuuluvissa asioissa komissio ehdottaa EU:n lainsäädäntöä, jolla perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia ja periaatteita sovelletaan käytäntöön. Komissio toteuttaa myös aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuskirjan edistämiseksi ja valvoo unionin oikeuden noudattamista jäsenvaltioita vastaan käynnistettävillä rikkomismenettelyillä.

EU:n tuomioistuin valvoo, että unionin toimielimet myös itse noudattavat perusoikeuskirjaa, ja se tarkastaa, että EU:n lainsäädäntö on perusoikeuskirjan mukaista.

3.1. EU:n lainsäädäntö

Komissio varmistaa ja tarkistaa huolellisesti, että kaikki **lainsäädäntöehdotukset** ovat perusoikeuksien mukaisia ja edistävät niitä. Se noudattaa tätä lähestymistapaa koko lainsäädäntöprosessissa alkaen ehdotuksesta siitä käytäviin neuvotteluihin EU:n toimielinten välillä aina säädöksen lopulliseen hyväksymiseen asti.

3.1.1. Lainsäädäntöehdotukset

Rikosoikeuden alalla **komissio ehdotti viittä säädöstä edistääkseen menettelytakeita koskevaa asialistaa** ja vahvistaakseen eurooppalaisen rikosoikeuspolitiikan perustaa. Näihin toimenpiteisiin sisältyy kolme direktiiviehdotusta seuraavista aiheista:

- eräiden syyttömyysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittaminen rikosoikeudellisissa menettelyissä (48 ja 47 artikla);
- rikoksesta epäiltyjä ja syytettyjä lapsia koskevat menettelytakeet rikosoikeudellisissa menettelyissä (24 ja 49 artikla);
- ensivaiheen oikeusapu rikoksesta epäillyille tai syytetyille henkilöille, jotka ovat menettäneet vapautensa, sekä oikeusapu eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä (47 artiklan kolmas kohta).

Toimenpiteisiin sisältyy myös kaksi suositusta, jotka koskevat haavoittuvassa asemassa olevia rikoksesta epäiltyjä ja syytettyjä koskevia menettelytakeita rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikoksesta epäiltyjen tai syytettyjen oikeutta oikeusapuun rikosoikeudellisissa menettelyissä (47 artikla)[17].

Tarve perustaa rikosoikeudelliset toimenpiteet menettelytakeita ja uhrien oikeuksia koskeviin vahvoihin EU:n laajuisiin normeihin perusoikeuskirjan mukaisesti on keskeinen seikka vahvistettaessa keskinäisen luottamuksen periaatetta, johon oikeudellinen yhteistyö perustuu.

---

16 Ibid., 28 kohta.

17 COM(2013) 821, 822 ja 824, 27.11.2013, ja C(2013) 8178 ja 8179, 27.11.2013.

Komissio varmisti myös lakimiesammattien harjoittajille kuuluvan tehokkaan suojan EU:n rahanpesulainsäädännössä. Helmikuussa 2013 ehdotetulla **rahanpesudirektiivillä** asetetaan monien ammattien harjoittajille velvollisuus ilmoittaa rahanpesua tai terrorismin rahoittamista koskevista epäilyistä viranomaisille. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että oikeus puolustukseen (48 artikla) on erittäin tärkeä asia, ehdotetulla direktiivillä vaaditaan, että jäsenvaltiot eivät sovella tätä velvoitetta lakimiehiin tietyissä tilanteissa, esimerkiksi niiden tietojen osalta, jotka on saatu selvitettäessä asiakkaan oikeudellista asemaa.[18]

Lisäksi komissio on varmistanut oikeussuojakeinot **työntekijöille näiden harjoittaessa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa.** Lainsäädäntöehdotuksen[19] tarkoituksena on muun muassa asettaa jäsenvaltioille oikeudellinen velvoite tarjota EU:n siirtotyöntekijöille asianmukaiset oikeussuojakeinot kansallisella tasolla (47 artikla).

Syyskuussa 2013 komissio teki ehdotuksen asetukseksi **rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina** käytettävistä indekseistä.[20] Tällä ehdotuksella se pyrki saattamaan rahoitusalan markkinatoimijoiden toimittamat vertailuarvot selvempien normien ja valvonnan alaisiksi. Se suunnitteli, että toimivaltaisille viranomaisille annetaan tarkastus- ja täytäntöönpanovaltuudet, mukaan lukien oikeus saada siirretyt tiedot pyydettäessä. Komissio arvioi ehdotuksen vaikutuksia useisiin perusoikeuskirjalla suojeltuihin oikeuksiin: henkilötietojen suojaan (8 artikla), sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen (11 artikla) sekä elinkeinovapauteen (16 artikla).

Huhtikuussa 2013 annetussa ehdotuksessa Frontexin koordinoiman operatiivisen yhteistyön puitteissa suoritettavaa ulkoisten merirajojen vartiointia koskevista säännöistä[21] komissio varmisti, että kaikissa Frontexin koordinoimien merirajavartiointioperaatioiden aikana toteutetuissa toimissa on kunnioitettava täysimääräisesti perusoikeuksia ja palauttamiskiellon periaatetta, jonka mukaan pakolaisia ei saa palauttaa maihin, joissa he todennäköisesti joutuvat kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi (19 artiklan 2 kohta). Ennen maihin laskemista kolmannessa maassa jäsenvaltioiden on otettava huomioon kyseisen maan yleinen tilanne, jotta varmistetaan, että se ei harjoita palauttamiskiellon periaatteen vastaisia käytäntöjä, pysäytetyt tai pelastetut henkilöt on tunnistettava ja heidän henkilökohtainen tilanteensa on arvioitava.

3.1.2. Toimielinten väliset neuvottelut, joihin liittyy merkittäviä perusoikeuksia koskevia näkökohtia

Vuosi 2013 oli henkilötietojen suojan kannalta merkittävä vuosi. Ottaen huomioon vuoden aikana tapahtuneet paljastukset maailmanlaajuisista valvontaohjelmista, joilla mahdollisesti seurataan kaikkien kansalaisten viestintää, EU:n toimielinten oli edistyttävä uusia tietosuojavaatimuksia koskevissa neuvotteluissaan.[22] Lokakuussa 2013 Euroopan parlamentin LIBE-valiokunta antoi tukensa komission ehdotukselle.[23] Uudistuksen tavoitteena on palauttaa henkilötiedot henkilöiden

---

18 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone, tuomio 26.6.2007.

19 COM(2013) 236 final, 26.4.2013.

20 COM(2013) 641 final, 18.9.2013.

21 COM(2013) 197 final, 12.4.2013.

22 KOM(2012) 11 lopullinen, 25.1.2012, ja KOM(2012) 10 lopullinen, 25.1.2012.

23 Euroopan parlamentti, asiakirja nro A7-0403/2013.

itsensä hallintaan ajantasaistamalla heidän oikeutensa (8 artikla). Nimenomainen suostumus, oikeus tulla unohdetuksi, oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen ja oikeus saada tietää henkilötietoihin kohdistuvista tietoturvaloukkauksista ovat ehdotuksen keskeisiä elementtejä. Ne auttavat kuromaan umpeen kuilua kansalaisten ja niiden yritysten välillä, joiden kanssa he vapaaehtoisesti tai muulla tavalla jakavat tietojaan.

Perusoikeuskirjan 16 artiklaan kirjatun elinkeinovapauden edistämiseksi komissio teki vuonna 2012 ehdotuksen **rajat ylittäviä maksukyvyttömyysmenettelyjä** koskevien sääntöjen uudenaikaistamisesta.[24] Neuvotteluissa, joissa saavutettiin todellista edistystä vuonna 2013, käsiteltiin perusteellisesti tämän ehdotuksen vaikutuksia vähemmistövelkojien oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla) ja omistusoikeuteen (17 artikla).

3.1.3. Perusoikeuskirjan täytäntöönpano EU:n lainsäätäjän ja komission hyväksymillä toimenpiteillä

Menettelyllisten oikeuksien alalla hyväksyttiin **direktiivi oikeudesta käyttää avustajaa** ja oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle[25]. Tällä uraauurtavalla säädöksellä kaikille epäillyille taataan oikeus saada oikeudellista neuvontaa avustajalta menettelyjen varhaisimmista vaiheista niiden päättämiseen (47 ja 48 artikla).

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät uudelleenlaaditun **Dublin-asetuksen**[26], jolla taataan hakijoille tehokkaat oikeussuojakeinot, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon ja varmistetaan näin turvapaikanhakijan oikeus oleskella jäsenvaltion alueella ja vähennetään ”ketjupalautusten” riskiä (19 artiklan 2 kohta). Siihen sisältyy myös EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan turvapaikanhakijaa ei saa lähettää jäsenvaltioon, jossa on vakava vaara siitä, että hänen perusoikeuksiaan loukataan. Tällaisessa tapauksessa toisen jäsenvaltion on otettava viipymättä vastuu hakemuksen käsittelystä, jotta ei vaaranneta turvapaikanhakijan oikeutta saattaa asiansa nopeasti tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät **turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin**[27] **ja vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin**[28]. Ensin mainitulla direktiivillä vahvistetaan takeita, joilla turvataan perusoikeus turvapaikkaan etenkin vahvistamalla oikeutta turvapaikkamenettelyihin (18 ja 19 artikla), ja jälkimmäinen direktiivi sisältää parannettuja ja selvempiä normeja, joilla turvataan nykyistä tehokkaammin perusoikeus ihmisarvoon etenkin haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden osalta ja yhdenmukaistetaan edelleen säilöönottoa koskevia sääntöjä säätämällä selvistä ja rajoittavista säilöönottoperusteista, säilöönotto-olosuhteista ja säilöön otettujen hakijoiden takeista (1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 artikla).

Uhrien oikeuksien suhteen asetuksella yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta[29] luodaan yksinkertainen ja nopea mekanismi jossain jäsenvaltiossa yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden tunnustamiseksi. Tällaisilla toimenpiteillä suojellut henkilöt

---

24 COM(2012) 744 final, 12.12.2012.
25 Direktiivi 2013/48/EU, EUVL L 294, 6.11.2013.
26 Asetus (EU) N:o 604/2013, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31.
27 Direktiivi 2013/32/EU, EUVL L 180, 29.6.2013.
28 Direktiivi 2013/33/EY, EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96.
29 Asetus (EU) N:o 606/2013, EUVL L 181, 29.6.2013.

(jotka useimmiten ovat naisia, joita suojellaan lähestymiskiellolla) voivat näin olla varmoja siitä, että heidän kotimaassaan myönnetty kielto on yhtä lailla voimassa kaikkialla EU:ssa.

Vuoden 2014 **Euroopan parlamentin vaalit** ovat ensimmäiset, jotka pidetään Euroopan parlamentin valtaa vahvistaneen Lissabonin sopimuksen mukaisesti. Maaliskuussa 2013 antamassaan suosituksessa[30] komissio kehotti poliittisia puolueita nimeämään ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi ja osoittamaan näkyvällä tavalla yhteytensä Euroopan tason poliittisiin puolueisiin. Suosituksen tarkoituksena on edistää perusoikeuskirjan 39 artiklaan kirjattua äänioikeutta tiedottamalla äänestäjille vaalien tärkeimmistä kysymyksistä, kannustamalla Euroopan laajuista keskustelua ja viime kädessä lisäämällä äänestysvilkkautta.

3.2. Perusoikeuksia edistävät toimenpiteet

Suuret yritykset ovat kaikkialla EU:ssa edelleen lähinnä miesten johtamia. Jotta yritysten johtokunnissa saavutetaan merkittävä naisten ja miesten tasa-arvo perusoikeuskirjan 23 artiklan mukaisesti, komissio ehdotti viime vuonna direktiiviä, jolla tasapainotetaan julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimivaan johtoon kuulumattomien johtokunnan jäsenten sukupuolijakaumaa[31]. Euroopan parlamentti hyväksyi päätöslauselmansa ehdotetusta direktiivistä[32] ensimmäisessä käsittelyssä marraskuussa 2013. Päätöslauselmassa vahvistettiin laaja yksimielisyys naisten edustuksen lisäämisestä yritysten johtokunnissa ja hyväksyttiin pääosin komission lähestymistapa nykyisen epätasapainon oikaisemiseen.

Toinen ala, jolla EU vahvistaa edelleen tasa-arvon suojelua ja edistää positiivisten toimenpiteiden hyväksymistä, on **romanien integraatio**. Vuonna 2013 saavutettiin merkittävää edistystä EU:n laajuisessa lähestymistavassa romanien syrjäytymisen torjumiseksi. Asiaa koskeva neuvoston suositus[33] hyväksyttiin yksimielisesti joulukuussa 2013. Jäsenvaltiot sitoutuivat parantamaan romaniyhteisöjen taloudellista ja sosiaalista integraatiota. Romanit itse osallistuivat koko prosessin ajan keskusteluihin korkeimmilla päätöksentekotasoilla.

3.3. EU:n täytäntöönpanotoimet

Komissio hoiti tehtäväänsä perussopimusten vartijana ja toteutti toimia varmistaakseen, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön EU:n lainsäädännön, jolla perusoikeuskirjaa sovelletaan käytännössä.

Viisumisäännöstön[34] kansallisen täytäntöönpanon ja viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöksiä koskevan muutoksenhakuoikeuden analyysin perusteella komissio toi esiin useita kysymyksiä kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta viisumisäännöstön säännösten ja perusoikeuskirjan määräysten kanssa. Se esitti päätelmänään, että perusoikeuskirjan 47 artiklaan kirjattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttää, että oikeuteen hakea muutosta viisumin epäämiseen, mitätöintiin tai kumoamiseen sisältyy oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ainoana tai viimeisenä muutoksenhakuasteena. Virallisia huomautuksia lähetettiin useille jäsenvaltioille.

---

30 Suositus 2013/142/EY, EUVL L 79, 21.3.2013, s. 29.

31 COM(2012) 614 final, 14.11.2012.

32 Euroopan parlamentti, asiakirja nro A7-0340/2013.

33 Neuvoston suositus jäsenvaltioissa toteutettavista romanien integraatiota edistävistä tuloksellisista toimenpiteistä, 9.12.2013.

34 Asetus (EU) N:o 810/2009, EUVL L 243, 15.9.2009.

Vuonna 2012[35] EU:n tuomioistuin päätti, että tuomarien, syyttäjien ja notaarien eläkeiän äkillinen jyrkkä alentaminen Unkarissa oli vastoin direktiiviä 2000/78/EY, jolla varmistetaan, että perusoikeuskirjan 21 artiklassa tunnustettua syrjintäkiellon periaatetta noudatetaan kaikilta osin työhön liittyvissä asioissa. Käytyään hedelmällistä vuoropuhelua komission kanssa Unkari sääti maaliskuussa 2013 lain, jolla ratkaistaan kaikki esiin tuodut kysymykset ja pannaan tuomioistuimen tuomio asianmukaisesti ja kaikilta osin täytäntöön.

Tietosuojan alalla komissio seurasi, miten Itävalta pani täytäntöön EU:n tuomioistuimen vuonna 2012 antaman tuomion[36] tietosuojaa valvovan viranomaisen puutteellisesta riippumattomuudesta. Itävalta muutti tietosuojalainsäädäntöään ja varmisti, että juoksevia asioita hoitavaa viranomaisen jäsentä valvoo vain sen puheenjohtaja ja että viranomainen ei enää ole osa liittokanslerinvirastoa, vaan sillä on oma talousarvio ja henkilöstö.

3.4. EU:n toimielinten tuomioistuinvalvonta

EU:n tuomiostuin valvoo, että EU:n toimielimet noudattavat perusoikeuskirjaa. Se on antanut useita tuomioita varmistaakseen, että EU:n toimielimet toimivat perusoikeuskirjan mukaisesti. Nämä tuomiot ovat koskeneet myös sitä, kuinka hyvin EU:n lainsäädäntö ja yksittäisille henkilöille osoitetut päätökset vastaavat perusoikeuskirjaa.

EU voi määrätä seuraamuksia tai rajoittavia toimenpiteitä, jotka saattavat vaikuttaa sen henkilön perusoikeuksiin, joille ne määrätään. Asiassa Kadi II[37] antamassaan muutoksenhakutuomiossa EU:n tuomioistuin selvensi tiettyjä terrorismiyhteyksistä epäiltyjen henkilöiden menettelyllisiä oikeuksia, kuten oikeutta hyvään hallintoon sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (41 ja 47 artikla). Tuomioistuin **varmisti perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun, mutta totesi samalla, että on ehdottoman tärkeää torjua kansainvälistä terrorismia**. Komissio oli jäädyttänyt Kadin varat pannen näin täytäntöön YK:n pakotekomitean päätöksen osana YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa. Tuomioistuin totesi, että koska komissio ei ollut esittänyt mitään tietoja tai todisteita niiden väitteiden tueksi, joiden mukaan Kadi olisi sekaantunut kansainväliseen terrorismiin liittyvään toimintaan (minkä Kadi painokkaasti kiisti), nämä väitteiden nojalla ei voida perustella häneen kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista unionin tasolla.

EU:n toimielimet ovat useissa tapauksessa – riippumatta siitä, onko asiasta olemassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa vai ei – hyväksyneet päätöksiä ja säännöksiä, joilla on jäädytetty sellaisten henkilöiden ja elinten varoja, joiden EU:n toimielimet ovat katsoneet sekaantuneen ydinaseiden levittämiseen. Eräät kyseisistä henkilöistä ja elimistä ovat nostaneet kanteita näiden päätösten kumoamiseksi. Useilla antamillaan tuomioilla[38] unionin yleinen tuomioistuin kumosi toimia, joita EU:n toimielimet olivat kohdistaneet moniin hakijoista. Se katsoi, että EU:n

35 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-286/12, komissio v. Unkari, tuomio 6.11.2012.

36 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-614/10, komissio v. Itävalta, tuomio 16.10.2012.

37 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-584/10 P, komissio ynnä muut v. Kadi (Kadi II), muutoksenhakuasia asiaan T-85/09 Kadi v. komissio (Kadi I), tuomio 18.7.2013.

38 Euroopan unionin yleinen tuomioistuin, yhteiset asiat T-35/10 ja T-7/11, Bank Melli Iran; asia T-493/10, Persia International Bank plc; yhdistetyt asiat T-4/11 ja T-5/11, Export Development Bank of Iran; asia T-12/11, Iran Insurance Company; asia T-13/11, Post Bank Iran; asia T-24/11, Bank Refah Kargaran; asia T-434/11, Europäisch-Iranische Handelsbank AG; yhdistetyt asiat T-42/12 ja T-181/12, Naser Bateni; asia T-57/12, Good Luck Shipping, ja asia T-110/12, Iranian Offshore Engineering & Construction Co. v. neuvosto, tuomio 6.9.2013.

toimielimet eivät olleet esittäneet riittävästi todisteita toteutettujen toimenpiteiden perustelemiseksi ja että tietyissä tapauksissa ne olivat rikkoneet perusteluvelvollisuutta ja velvollisuutta esittää todisteet.

Asiassa Besselink[39] unionin yleinen tuomioistuin pani täytäntöön perusoikeuskirjan 42 artiklaan kirjatun **oikeuden tutustua asiakirjoihin** ja kumosi osittain neuvoston päätöksen, jolla evättiin oikeus tutustua erääseen EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen koskevaan asiakirjaan. Yleinen tuomioistuin katsoi, että neuvosto teki arviointivirheen evätessään oikeuden tutustua yhteen hyväksymistään neuvotteluohjeista. Tässä asiakirjassa esitetty kanta oli jo ilmoitettu neuvotteluosapuolille. Näin ollen sen julkistaminen ei voinut vaarantaa luottamuksen ilmapiiriä neuvotteluosapuolten välillä.

Nämä päätökset oli osoitettu yksityishenkilöille, mutta EU:n tuomioistuin valvoo myös jäsenvaltioille suunnattuja EU:n säädöksiä.

Tuomioistuin tarkasteli **eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen[40] yhteensopivuutta perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan kanssa.** Tuomioistuimelta kysyttiin, voiko täytäntöönpanojäsenvaltio asettaa poissa olevana tuomitun henkilön luovuttamiselle ehdon, jonka mukaan tuomiolla ratkaistua asiaa on voitava tarkastella uudelleen pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa, jotta vältettäisiin tämän jäsenvaltion perustuslaissa taattujen, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden ja puolustautumisoikeuksien loukkaus[41]. Tuomioistuin katsoi, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva puitepäätös oli täysin yhteensopiva perusoikeuskirjan kanssa. Sellaisen ehdon asettaminen henkilön luovuttamiselle, josta ei ole säädetty puitepäätöksessä, johtaisi luottamuksensuojan ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden, joita päätöksellä pyritään vahvistamaan, loukkaamiseen ja siten puitepäätöksen tehokkuuden vaarantumiseen.

4. EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN ROOLI

Se seikka, että perusoikeuskirjaa sovelletaan vain, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, ei sinänsä tarkoita, että perusoikeuksien suoja on puutteellinen. Henkilöt voivat käyttää kansallisia oikeussuojakeinoja, ja kun ne on käytetty, he voivat valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti, johon kaikki EU:n jäsenvaltiot kuuluvat.

Lissabonin sopimuksessa velvoitetaan EU liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Huhtikuussa 2013 valmistui EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen koskeva sopimusluonnos, joka muodostaa merkkipaalun liittymisprosessissa. Seuraavana askeleena komissio on pyytänyt EU:n tuomioistuimen lausuntoa sopimusluonnoksesta.

5. PÄÄTELMÄT

EU:n tuomioistuin käsitteli vuonna 2013 lukuisia asioita, jotka koskivat perusoikeuskirjan soveltamista kansallisella tasolla. Tämä korostaa perusoikeuskirjan ja kansallisten oikeusjärjestelmien lisääntyvää vuorovaikutusta. Tässä yhteydessä asiassa Åkerberg Fransson annetulla tuomiolla on tärkeä merkitys määriteltäessä edelleen kansallisten tuomarien jäsenvaltioissa harjoittamaa perusoikeuskirjan

39 Euroopan unionin yleinen tuomioistuin, asia T-331/11, Besselink v. neuvosto, tuomio 12.9.2013.

40 Puitepäätös 2002/584/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna puitepäätöksellä 2009/299/YOS, EUVL L 81, 27.3.2009, s. 24.

41 Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-399/11, Stefano Melloni v. Ministerio fiscal, tuomio 26.2.2013.

soveltamista, vaikka tätä koskeva oikeuskäytäntö kehittyy yhä ja todennäköisesti myös tarkentuu.

Kansalliset tuomarit ovat avaintoimijoita sovellettaessa perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia ja vapauksia käytäntöön, sillä he varmistavat suorasti, että yksilöt saavat täyden oikeussuojan tapauksissa, joissa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia perusoikeuksia ei ole kunnioitettu.

EU:n toimielimet ovat toteuttaneet merkittäviä toimia varmistaakseen perusoikeuskirjan määräysten johdonmukaisen soveltamisen, koska siitä on tullut osana EU:n primaarilainsäädäntöä oikeudellisesti sitova. Lainsäädäntömenettelyissä ja varsinkin lopullisten sovitteluratkaisujen laadintavaiheessa on otettava huolellisesti huomioon mahdolliset vaikutukset perusoikeuksiin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan vahvaa toimielinten välistä sitoutumista.

Myös EU:n säädökset voidaan saattaa EU:n tuomioistuimen käsiteltäviksi perusoikeuksien rikkomisten vuoksi. Tuomioistuimen valvonta ulottuu myös jäsenvaltioihin, mutta vain siltä osin kuin ne soveltavat unionin oikeutta. Muissa asioissa jäsenvaltiot soveltavat omia kansallisia perusoikeusjärjestelmiään. Tämä oli jäsenvaltioiden selvä ja tietoinen valinta, jonka ne tekivät perusoikeuskirjaa ja perussopimusta laatiessaan.

EU:n toimielinten on tehtävä enemmän kuin vain noudatettava perusoikeuskirjasta johtuvia oikeudellisia vaatimuksia. Niiden on edelleen suoritettava poliittista tehtävää, joka koostuu perusoikeuskulttuurin edistämisestä niin kansalaisten, talouden toimijoiden kuin viranomaisten keskuudessa. Se, että komissio on saanut kansalaisilta yli 3 000 perusoikeuksien kunnioittamista koskevaa kirjettä, on osoitus siitä, että kansalaiset ovat tietoisia oikeuksistaan ja vaativat niiden kunnioittamista. Komissio tukee heidän pyrkimyksiään.