

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Kirsti Rissanen

Perusoikeudet ja oikeusvaltioperiaate Euroopan unionissa

Laaja Euroopan unioni

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston vuonna 1993 hyväksymien kriteereiden mukaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden jäsenyyden edellytyksiksi asetettiin vakaat toimielimet, jotka takaavat kansanvallan, oikeusvaltion, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelun. Vaatimuksiin kuului myös toimiva markkinatalous ja kyky vastata jäsenyyden tuomista velvoitteista. Kysymys oli toisaalta EU:n sisämarkkinoiden ja oikeusjärjestelmän toteuttamisesta ja toisaalta vanhojen jäsenmaiden yhteiskunnallisen arvoperustan, oikeusperiaatteiden ja valtiosääntötradition omaksumisesta.

Toukokuun alusta 2004 Euroopan unioni on ollut 25 jäsenmaan ja noin 450 miljoonan asukkaan yhteisö. Sen tarkoitus on lujittaa rauhaa ja demokratiaa Euroopassa sekä edistää unionin jäsenvaltioiden kansojen hyvinvointia ja yhteenkuuluvuutta. Uusien jäsenmaiden taloudet ovat selvästi vanhojen maiden talouksia heikompia, eikä maita vielä voida pitää hyvinvointiyhteiskuntina. Jo vanhojen jäsenmaiden perustuslakien säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista olivat poikenneet toisistaan, mutta nyt jäsenmaiden välillä vallitsevat erot ovat merkittävästi kasvaneet. Laaja unioni on sekä mahdollisuus että haaste.

Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisesta vastaavat ensisijaisesti kansalliset tuomioistuimet. Jokaisella tulee Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen mukaan olla oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin itsenäisessä ja riippumattomassa tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Unioniin liittyneissä entisissä sosialistimaissa ei ollut kansanvaltaa eikä riippumattomia tuomioistuinta. Oikeuslaitos oli osa hallintokoneistoa. Kansalaisten oikeuksien julkista valtaa vastaan nauttiman oikeussuojan järjestäminen on vaatinut olennaisia muutoksia niin oikeudelliseen ajatteluun ja lainsäädäntöön kuin oikeusviranomaisten rakenteisiin. Oikeusvaltion viimeisteleminen vaatii edelleen konkreettisia toimenpiteitä sekä perus- ja ihmisoikeuksien juurtumista oikeuskulttuuriin.

Liittymissopimuksen kolmesta suojalausekkeesta yksi koskee oikeudellista yhteistyötä siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa. Jos tämän alan EU-säännösten toimeenpanossa esiintyy vakavia puutteita, komissio voi kolmen vuoden ajan liittymisen jälkeen toteuttaa suojatoimenpiteitä. Tämä johtuu siitä, että komissio joutui suorittamassaan seurannassa eli monitoroin-

nissa toteamaan puutteita tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä, johtamisessa ja koulutuksessa sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnassa vielä jäsenyysneuvottelujen loppuvaiheessa.

Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Uusien jäsenmaiden liittymissopimusten siirtymätoimenpiteitä koskevat väliaikaiset säädökset antavat vanhoille jäsenmaille mahdollisuuden rajoittaa muiden uusien jäsenvaltioiden kuin Maltan ja Kyproksen kansalaisten pääsyä omille työmarkkinoilleen viiden vuoden ajan. Suomi päätti soveltaa siirtymätoimenpiteitä aluksi kahden vuoden ajan.¹ Vain Irlanti ja Ruotsi sallivat uusien jäsenmaiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden täydessä laajuudessa heti 1.5.2004 alkaen. Unionin kansalaisten oikeuksien kannalta keskeinen yhdenvertaisuus vapaan liikkumisen suhteen toteutuu siis vasta viiveellä. Se saattaa aiheuttaa pettymystä uusien jäsenmaiden kansalaisten keskuudessa.

Unionin ja kansalaisten lähentäminen

Euroopan talousyhteisö, sittemmin Euroopan yhteisö ja lopuksi Euroopan unioni on sisämarkkinoiden sekä talous- ja rahaliiton eli euroalueen toteutumisen myötä johdonmukaisesti kehittynyt yhä poliittisemmaksi. Sen toimivaltaan on asteittain tullut laajalti uusia toimialoja. Nykyisin unionin päätöksenteko koskettaakin enenevästi ihmisten jokapäiväistä elämää. Talousyhteisössä kansalaisella oli lähinnä työntekijän ja kuluttajan rooli. Vuonna 1992 allekirjoitettussa ja vuonna 1993 voimaan tulleessa Maastrichtin unionisopimuksessa määritellyllä unionin kansalaisella on taloudellisten oikeuksien ja vapauksien lisäksi myös poliittisia oikeuksia.

Ajatus unionin kansalaisuudesta esitettiin jo ns. Tindemansin raportissa Euroopan unionista vuonna 1975. Unionia koskevien valmistelujen edetessä erityisesti Euroopan parlamentti ja komissio painottivat yleisemmän kansalaisnäkökulman ja kansalaisoikeuksien tärkeyttä. Instituutioiden piirissä tunnettiin nimittäin kasvavaa huolta kansalaisten vieraantumisen ja EY:ta kohtaan ilmenevän kriittisyyden lisääntymisestä. Arvostelijat näkivät EY:n byrokraattisena ja epädemokraattisena. Sitä vaivasi avoimuuden puute ja vaikeaselkoisuus.² Unionin kansalaisuus otettiin käyttöön lujittamaan jäsenvaltioiden kansalaisten yhteenkuuluvuutta, vahvistamaan eurooppalaista identiteettiä ja lisäämään kansalaisten uskoa vaikutusmahdollisuuksiinsa unionissa.³ Unionin kansalaisuuden käsitteeseen kohdistui sekä suuria toiveita että vahvoja epäilyjä.

Vanhojen jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen liittyy näkemys siitä, että yhteiskunnan arvot ovat pitkälti palautettavissa ihmisten oikeuksiksi julkiseen valtaan nähden. Ihmisoikeudet saivat EY:n oikeusjärjestelmässä tunnustuksen aluksi EY:n tuomioistuimen käytännössä. Primäärioikeudessa perus- ja ihmisoikeudet saivat ensi kertaa ilmauksensa vuonna 1987.

¹ Ks. Liittymissopimuksen hyväksymistä koskeva HE 78/2003 vp, ss. 85– ja HE 1721/2003 vp.

² Ks. kritiikistä yleisesti esim. *Schoutete, Philippe*, Kaikkien Eurooppa. Helsinki 1999, erit. ss. 166–.

³ Ks. esim. *Rosas, Allan*, Unionin kansalaisuuden käsite, teoksessa *Tiilikainen, Teija* (toim.), Kansalaisten Eurooppa. Turku 1994, ss. 71–.

Silloin voimaan tulleen Euroopan yhtenäisyysasiakirjan johdanto-osassa viitattiin jäsenvaltioiden valtiosääntöjen turvaamiin perusoikeuksiin ja mainittiin nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.

Vuonna 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella unionin tavoitteisiin lisättiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen. Valmistautuessaan sopimuksen voimaantuloon komissio hyväksyi vuonna 1998 tiedonannon kohti vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta.⁴ Siinä komissio totesi, että Amsterdamin sopimuksen kyseisten määräysten tarkoitus oli vastata kouriintuntuvilla toimilla yleisen mielipiteen vakavaksi kokemaan puutteeseen. Neuvostolle ja komissiolle annettu tehtävä liittyi selkeään ja määrätietoiseen uudistussuunnitelmaan, jonka tarkoitus on tuoda unioni lähemmäksi kansalaisia. Komission mukaan vapauden käsite kattaa myös perusoikeudet, joista yksi on suojeleminen syrjinnän kaikilta muodoilta.

Myös yksi EU:n tulevaisuutta pohtineelle valmistelukunnalle eli konventille asetetuista kolmesta keskeisestä haasteesta ja kysymyksestä kuului: Miten Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä voidaan tuoda lähemmäksi kansalaisia. EU:n tekeminen kansalaisille ymmärrettävämmäksi ja hyväksyttävämmäksi kuului siten sen tärkeimpiin tehtäviin. Konventin ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista kansalaista lähestytään ottamalla sopimuksen II osaksi perusoikeuskirja, parantamalla selkeyttä sopimuksia yksinkertaistamalla ja päätöksentekojärjestelmää sekä lisäämällä avoimuutta. EU:n hyväksyttävyyden nähtiin syntyvän ennen kaikkea oikeanlaisen ja tuloksellisen politiikan harjoittamisen ja kansalaisia palvelevien toimintojen kautta.

Pekka Länsineva on selittänyt perus- ja ihmisoikeuksien nopeaa ja laaja-alaista tunkeutumista oikeudelliseen toimintaan vahvan ja aidon sosiaalisen tilauksen olemassaololla. Hänen ehdotuksensa on, että perusoikeusjärjestelmä ”antaa kaikkineen varsin kompaktin ja ajantasaisen, mutta samalla kuitenkin riittävän avoimen ja joustavan yleiskuvan siitä, mikä hajautuvalta ja pirstaleiselta vaikuttavassa oikeuden kentässä sittenkin on olennaisinta, ikään kuin koko oikeuden yhteistä ydinainesta”.⁵ EU:ssa voi hyvin tuntea tällaisen tilauksen olemassaolon. Sisämarkkinoiden ja rahaliiton toteuduttua on tullut vuoroon huomion kiinnittäminen kansalaisiin ja unionin asukkaisiin, heidän oikeuksiensa turvaaminen ja unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen.

On sanottu, että EU on tähän saakka löytänyt identiteettinsä ja kansalaisten laajan tuen Euroopan menneisyyttä vasten. Tiiviimpien taloudellisten ja sosiaalisten siteiden avulla on haluttu estää vanhojen erehdysten, kohtuuttomuuksien ja jännitteiden toistuminen. Uusien jäsenmaiden liittyttyä on viimeinen kylmän sodan rajalinja poistunut eikä historia enää tarjoa unionille legitimitettä. Euroopan perustuslakiehdotuksessa euroidentiteettiä luodaan vedoten arvoihin, perusoikeuksiin, valtiosääntöperinteeseen ja sivistystä edistävään kulttuuriin. Talouden suorituskyvyn eroista sekä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteiden vakiintumatto-

⁴ Tiedote EU 7/8, 1998.

⁵ *Länsineva, Pekka*, Perusoikeuskustelun kriittiset pisteet. LM 2004, ss. 276–277.

muudesta uusissa jäsenvaltioissa seuraa, että laajassa unionissa perus- ja ihmisoikeuksilla, unionin sosiaalisella ulottuvuudella sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella on entistä suurempi merkitys. Niiden varaan rakentuu pitkälti se keskinäinen luottamus, joka on perusta unionin tulevaisuudelle.

Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus siihen, miten perusoikeudet, unionin kansalaisuus ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ovat kehittyneet ja kehitymässä. Viimeksi mainitun osalta näkökulmana on pelkästään rajat ylittävä oikeusturva ja oikeuden yhdenmukainen saatavuus.

Perusoikeuksien kehittyminen unionissa

Kun Euroopan talousyhteisö perustettiin, perustajavaltioissa vallitsi kapea-alainen perusoikeusnäkemys. Perusoikeuksien merkityksen katsottiin olevan siinä, että julkinen valta ei voinut lainsäädännöllä tai pakkokeinoilla rajoittaa yksilöiden perusvapauksia tai -oikeuksia. Kun Euroopan talousyhteisön toimivalta koski nimenomaan taloudellista yhdentymistä, ei perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnitetty sen yhteydessä erityistä huomiota.⁶

Tällä hetkellä perusoikeudet nähdään EU:n jäsenvaltioissa toisessa valossa. Julkisella vallalla katsotaan olevan velvollisuus aktiivisesti edistää perusoikeuksien toteutumista. Erityisen nopeaa perusoikeusajattelun kehittyminen ja vaikutus oikeuskulttuuriin on ollut Suomessa 1990-luvulla sen jälkeen, kun Suomi oli liittynyt Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimus tullut voimaan toukokuussa 1990.⁷ Laajan perusoikeusnäkemysten mukaan julkisen vallan lisäksi myös yksityisillä tahoilla ja henkilöillä on velvollisuus kunnioittaa toistensa perus- ja ihmisoikeuksia.⁸ EU:ssa perusoikeuksien merkitys on lisääntynyt sitä mukaa, kun unionin toimivalta on ulotettu useille sellaisille aloille, jotka eivät koske pelkästään talouselämää.

EY:n tuomioistuin omaksui jo 1970-luvulle tultaessa useissa ratkaisuisaan sittemmin vaikiintuneen tulkinnan, jonka mukaan perustavanlaatuiset ihmisoikeudet ovat osa Euroopan yhteisöjen oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joiden kunnioittamista tuomioistuimen tulee valvoa. Tästä syystä EY:n säädökset tai niiden täytäntöönpanotoimet eivät saa merkitä ihmis- ja perusoikeuksien loukkaamista.⁹

Maastrichtin sopimus korosti perusoikeuksien tärkeyttä entisestään, sillä siihen otettiin

⁶ Ks. Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Helsinki 1999, erit. Rosas, Allan, ss. 205–.

⁷ Ks. esim. HE Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993, ss. 6–, Lehtimaja, Lauri, Lakimies ja ihmisoikeudet, LM 1995–, ja Tuori, Kaarlo, Tuomarivaltio – uhka vai myytti?, LM 2003, ss. 923–.

⁸ Mielenkiintoinen ilmaus tästä laajasta näkemyksestä oli entisten valtionpäämiesten ja pääministerien vuorovaikutusneuvoston ehdotus ”Yleismaailmallinen ihmisen velvollisuuksien julistus” 1.9.1997, jonka neuvosto luovutti YK:lle. Tarkoitus oli korostaa, vahvistaa ja täydentää ihmisoikeuksia eettisestä näkökulmasta. Suomesta entinen pääministeri Kalevi Sorsa osallistui vuorovaikutusneuvoston työhön.

⁹ Ks. esim. Joutsamo, Kari, Aalto, Pekka, Kaila, Heidi ja Maunu, Antti, Eurooppaoikeus. Helsinki 2000, ss. 86– ja Ojanen, Tuomas, Ihmisoikeusulottuvuuden kehittyminen Euroopan yhteisön oikeuteen, teoksessa Dahlgren, Taina – Scheinin, Martin. (toim.), Euroopan unioni ja ihmisoikeudet 1994, ss. 9–

varsinaiseksi sopimusmääräykseksi F artikla (nykyinen 6 artikla), jonka mukaan Unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

Amsterdamin sopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan lisättiin erikseen säännös, jonka mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Amsterdamin sopimuksen uuden 7 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto sai oikeuden määrätä sanktioita unionin perus- ja ihmisoikeusperiaatteita vakavasti ja jatkuvasti rikkovalle jäsenvaltiolle. Täsmennykset ja lisäykset otettiin mukaan toisaalta unionin arvoperustan ja perusoikeusnäkömyksen vahvistamisen seurauksena ja toisaalta laajentumisprosessin vuoksi.

Seuraava askel perusoikeuksien selkeyttämisessä ja vahvistamisessa otettiin, kun Eurooppa-neuvosto, komissio ja Euroopan parlamentti antoivat joulukuussa 2000 yhteisen juhlallisen julistuksen Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Sen johdannon mukaan:

”Unioni on tietoinen henkisestä ja eettisestä perinnöstään, ja unionin perustana ovat ihmisarvon, vapauden, yhdenvertaisuuden ja yhteisvastuullisuuden jakamattomat ja yleismaailmalliset arvot. Se rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteelle. Se asettaa ihmisen toimintansa keskipisteeksi ottamalla käyttöön unionin kansalaisuuden ja luomalla vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen.”

Perusoikeuskirjaan on kirjattu kuuteen lukuun jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sekä Euroopan unionin oikeuteen perustuvat oikeudet seuraavan jaottelun mukaisesti: I luku: Ihmisarvo, II luku: Vapaudet, III luku: Tasa-arvo, IV luku: Yhteisvastuu (työntekijöiden oikeudet, perhe- ja työelämä, sosiaaliturva), V luku: Kansalaisten oikeudet ja VI luku: Lainkäyttö.

Perusoikeuskirja ei ole oikeudellisesti sitova. Tarkoitus oli kerätä yhteen ja tehdä kansalaisille paremmin näkyväksi olemassa olevat oikeudet sekä ilmentää EU:n instituutioiden sitoutumista perusoikeuksiin. Tavoitteena on näin lähentää unionia ja sen jäsenmaiden asukkaita toisiinsa sekä vahvistaa kansojen ja kansalaisten taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia. Jäsenvaltioita ne koskevat silloin, kun valtiot soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjassa nämä tahot ovat sitoutuneet kunnioittamaan perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja edistämään niiden soveltamista. Komissio onkin ottanut huomioon perusoikeuskirjan useiden säädösehdotustensa yhteydessä. Tämä viittaa siihen, että perusoikeuksien paremmalla näkyvyydellä tulee olemaan myös käytännössä vaikutusta EU:n politiikan sisältöön.

EU:n tulevaisuutta koskeneessa valmistelukunnassa, konventissa, päästiin vaikeuksista sopimukseen perusoikeuskirjan ottamisesta osaksi perustuslaillista sopimusta ja sille näin annettava oikeudellisesta sitovuudesta. Valmistelukunnan heinäkuussa 2003 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle luovutettuun ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisältyy myös pitkään esillä ollut ja Suomen johdonmukaisesti ajama tavoite EU:n liittymisestä Euro-

pan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuskirjan mukaan siinä mainitut oikeudet vastaavat merkitykseltään ja kattavuudeltaan ihmisoikeussopimuksessa taattuja sopimuksia siltä osin, kuin ne vastaavat toisiaan.

Valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta todetaan, että EU:n laajentuminen asettaa ihmisoikeusnäkökulmasta uusia haasteita. Jäsenyyttä edeltänyttä työtä vähemmistöjen aseman parantamiseksi ja romanien aseman edistämiseksi uusissa jäsenmaissa tulisi jatkaa.¹⁰ Jäsenyyssuhteiden täyttämisedellytysten parantamisen lisäksi tämä työ on liittynyt myös EU:n turvapaikkapolitiikkaan. Siihen kuuluu pyrkimys varmistaa ihmisoikeuksien kunnioittaminen, erityisesti vähemmistöjen, naisten ja lasten oikeuksien ja aseman vahvistaminen turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa.

Valtioneuvoston selonteossa todetaan myös, ettei EU:lla ole tehokasta mekanismia aluellaan tapahtuvan ihmisoikeuskehityksen seurantaan, vaikka EU-sopimuksen 7 artiklan sanktiomahdollisuus edellyttäisi ihmisoikeustilanteiden seurantaa ja arviointia jäsenmaissa. Joulukuun Eurooppa-neuvoston kokouksessa on toisaalta ollut esillä ajatus EU:n ihmisoikeusviraston perustamisesta nykyisen Wienissä sijaitsevan EU:n rasismien seurantakeskuksen pohjalte.¹¹

Pohdinnassa on syytä huomata, ettei EU:lle ehdotetun perustuslaillisen sopimuksen perusoikeusosan tarkoitus ole antaa unionille lisää toimivaltuuksia tai tehtäviä eikä tuoda unionin asukkaille lisää oikeuksia. Säännösten sitovuuden keskeinen sisältö olisi siinä, että unioni ja sen instituutiot olisi entistä konkreettisemmin sidottu kunnioittamaan perusoikeuksia kaikessa toiminnassaan ja edistämään niiden toteutumista toimivaltuuksiensa mukaisesti. Yksityiskohtaisemmin ja täydellisemmin perusoikeuksista säädetään jäsenmaiden omassa valtiosäännössä ja sitä täsmentävässä lainsäädännössä. Julkisen vallan aktiivinen, välitön vastuu jokaisen ihmisarvoisen elämän edellytyksistä ja perusoikeuksien toteutumisesta tulee edelleen kuulumaan ensi kädessä EU:n jäsenmaille ja niiden lainvalvojille.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulee edelleen olemaan se ainutlaatuinen kansainvälinen valvontajärjestelmä ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkauksia vastaan, jonka puoleen kuka tahansa voi kansalliset oikeuskeinot käytettyään kääntyä ja valittaa sopimusvaltiota vastaan. Ensimmäinen vastuu on kansallisilla tuomioistuimilla ja hallinnolla. Ihmisoikeustuomioistuimella onkin arvioitu olevan jatkossa oma roolinsa oikeusvaltioperiaatteen vahvistajana ja juurruttajana EU:n uusissa jäsenvaltioissa juuri niiden korkeimpien oikeuksien työnohjaajana.

Ilman erityistä valvontamekanismiakin EU:n elimillä on merkittävä vaikutusvalta vähemmistöjen suojelussa myös poliittisen keskustelun kautta. Esimerkiksi romaniväestöön kuuluvien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelyn yhteydessä jäsenvaltioiden viranomaiset ovat saaneet yksityiskohtaista tietoa vallitsevista olosuhteista. Sitovana oikeudellisena instrumenttina on ollut valmisteilla puitepäättös rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta, jonka käsittely ei kuitenkaan ole edennyt toivotulla tavalla.

¹⁰ VNS 2/2004 vp, s. 18.

¹¹ VNS 2/2004 vp, s. 17.

Euroopan unionin kansalaisuus ja liikkumisvapaus

Rooman sopimukseen kirjattu työvoiman vapaa liikkuvuus oli yksi neljästä taloudellisesta perusvapaudesta. Tarkoitus oli luoda yhteismarkkinoiden rinnalle yhteiset työmarkkinat. Liikkumisvapaus koski aluksi ainoastaan työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia ja palveluiden tarjoajia sekä heidän perheitään. Asteittain liikkumisvapauden piiriä laajennettiin sekä säädöksiin että EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännöllä koskemaan kaikkia jäsenmaiden kansalaisia ja osin myös jäsenvaltioissa asuvia kolmansien maiden kansalaisia. Edelleen myös jäsenmaiden kansalaisten vapaaseen liikkumiseen liittyy kuitenkin esteitä, rajoituksia ja ehtoja.

Oikeus asua toisessa jäsenmaassa kytkeytyy sosiaaliturvaa koskeviin säännöksiin ja määräytyy sen mukaan, onko kyse työntekijästä, työnhakijasta, opiskelijoista, eläkeläisistä tai muista henkilöistä. Sääntöihin liittyy monia rajanvetoja ja niistä on runsaasti EY-tuomioistuimen käytäntöä. Lähtökohdat ovat seuraavat. Työntekijä, joka on toisen jäsenmaan kansalainen, ja hänen perheensä kuuluvat vastaanottavan jäsenmaan sosiaaliturvan piiriin. Työnhakijan oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa työnhakutarkoituksessa on ajallisesti rajoitettu kohtuulliseen aikaan työn löytämiseksi ja hän kuuluu kotimaansa sosiaali- ja työttömyysturvan piiriin. Työnhakija on oikeutettu yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa vain työhönpääsyyn ja työnvälityspalveluihin liittyvissä kysymyksissä. EY-tuomioistuin on kuitenkin myöhemmin selostettavassa tuoreessa ratkaisussaan Collins C-138/02 laajentanut työnhakijan oikeutta rahalliseen tukeen.

Opiskelijoiden, eläkeläisten ja muiden henkilöryhmien tulee oleskeluluvan saadakseen osoittaa, että he pystyvät huolehtimaan omasta toimeentulostaan. Talouselämään osallistumattomina heillä ei ole oikeutta vastaanottavan valtion toimeentulotukeen.¹²

Maastrichtin sopimuksen 8 artiklan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuuteen perustuvat oikeudet sisältyvät nykyisen EU-sopimuksen 18–22 artikloihin. Niistä ensimmäinen on liikkumis- ja oleskeluoikeus jäsenvaltioiden alueella, jolle voidaan kuitenkin asettaa rajoituksia ja ehtoja. Oikeuksiin kuuluu äänioikeus ja oikeus asettua ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa kansalainen asuu, oikeus toisen jäsenmaan diplomaatti- ja konsuliviranomaisten antamaan suojeluun, jos henkilön omalla maalla ei ole edustustoa kyseisessä kolmannessa maassa, oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja kannella Euroopan oikeusasiamiehelle sekä oikeus kirjoittaa unionin toimielimille omalla kielellään ja saada vastaus samalla kielellä. Vetoomus- ja kanteluoikeus kuuluvat myös niitä kolmannen maan kansalaisia, jotka asuvat unionin alueella.

Uudistusta kritisoitiin voimakkaasti jo ennen sen voimaantuloa, sillä sen nähtiin liittyvän pyrkimykseen muodostaa eurooppalainen liittovaltio. Erityisesti Tanskassa unionin kansalaisuutta vastutettiin. Ensimmäisessä kansanäänestyksessä enemmistö äänesti Maastrichtin

¹² Ks. esim. Joutsamo, Kari ym., mt, ss. 459–.

sopimuksen hyväksymistä vastaan. Joulukuussa 1992 järjestetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen julistuksessa korostettiin, että unionin kansalaisuus ei korvaa jäsenvaltioiden kansalaisuutta, vaan tuo kansalaisille lisäoikeuksia. Amsterdamin sopimuksella EU sopimuksen nykyiseen 17 artiklaan lisättiin selvenneeksi kohta, jonka mukaan ”unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.” Englanninkielisessä tekstissä jäsenvaltion kansalaisuudesta käytetään käsitettä ’nationality’ ja unionin kansalaisuudesta käsitettä ’citizenship’.¹³

EY-tuomioistuimen suomalainen jäsen Allan Rosas piti maaliskuussa 2004 Turun yliopistossa luennon siitä, miten tuomioistuin on tulkinut unionin kansalaisuuden käsitettä. Tuomioita, joissa unionin kansalaisuuteen on viitattu, on annettu ainakin kolmisenkymmentä. Lisäksi asia on esillä yli kymmenessä vireillä olevassa asiassa. Tuomari Rosaksen mukaan ei ole epäilystäkään siitä, että ainakin osassa tuomioista olisi voitu päätyä toisenlaiseen ratkaisuun ilman unionin kansalaisuuden käsitettä.

Rosas mainitsee esimerkkeinä useita tapauksia. Asiassa C-85/96 Martinez Sala tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltio voinut edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta virallisen oleskelulupakortin esittämistä kotihoidon tuen saamiseksi, kun omilta kansalaisilta edellytään vain kotipaikkaa tai vakinaista asuinpaikkaa. Asiassa C-224/98 D’Hoop Belgian kansalaiselta neiti D’Hoopilta evättiin työmarkkinatuki sillä perusteella, että hän oli suorittanut keskiasteen opinnot muualla kuin Belgiassa, nimittäin Ranskassa. Kansallinen laki, jossa asetettiin työmarkkinatuen edellytykseksi, että vaadittu tutkintotodistus oli saatu Belgiassa, oli tuomioistuimen mielestä vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita. Kansalaisille tuli taata sama oikeudellinen kohtelu, kun he käyttivät liikkumisvapauttaan.

EY:n tuomioistuin on luonnehtinut unionin kansalaisuutta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua olevaksi asemaksi, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta.¹⁴ Tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut, että EU-sopimuksen liikkumisvapautta koskevalla 18 artiklalla on suora oikeusvaikutus, joten siihen voidaan suoraan vedota tuomioistuimissa ja viranomaisissa.¹⁵

Uusi mielenkiintoinen EY:n tuomioistuimen tuomio asiassa C-138/02 Collins koskee herra Collinsia, joka oli syntynyt Yhdysvalloissa ja jolla oli sekä sen maan että Irlannin kansalaisuus. Hän oli asunut suurimman osan elämästään Yhdysvalloissa ja Afrikassa ja saapui toukokuussa 1998 Yhdistyneeseen kuningakuntaan löytääkseen sieltä töitä. Kun herra Collins haki työnhakijoille myönnettävää avustusta (”Job-Seekers Allowance”), hänen hakemuksensa hylättiin, koska hänellä ei ollut vakinaista asuinpaikkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Aikaisemmassa oikeuskäytännössä oli katsottu, että yhdenvertaisen kohtelun periaate ei täysimääräisesti koske työnhakijoita. Tässä tapauksessa tuomioistuin kuitenkin totesi, että kun otetaan huo-

¹³ Ks. Rosas, Allan, mts. 72.

¹⁴ Asia C-184/99 Grzelczyk, tuomio 10.9.2001.

¹⁵ Asia C-413/99 Baumbast, tuomio 17.9.2002.

mioon unionin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se miten unionin kansalaisten yhdenvertaista kohtelua koskevaa periaatetta on oikeuskäytännössä tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää työntekijöiden yhdenvertaisuuden periaatteen soveltamisen ulkopuolelle.

Unionin kansalaisuus yhdistettynä yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen ja henkilöiden liikkumisvapauteen on siten saamassa merkittävää sisältöä. Kun jäsenmaasta toiseen siirtyvän työntekijän sosiaalisia oikeuksia on suojattu laajasti ja myös työnhakijan mahdollisuuksia työn saantiin sen etsimisen aikana on parannettu, on nykyisen hitaan talouskehityksen ja korkean työttömyyden aikana ymmärrettävää, että vanhat jäsenmaat maat ovat Irlantia ja Ruotsia lukuun ottamatta käyttäneet hyväkseen liittymissopimukseen sisältyvää mahdollisuutta asettaa unionin uusien jäsenmaiden kansalaisten liikkumisvapaudelle rajoituksia kolmen vuoden siirtymäaikana. Palkka- ja sosiaaliturvan tason eroista johtuu, että vanhoista jäsenmaista on jo siirretty ja tullaan todennäköisesti edelleen siirtämään merkittävässä määrin tuotantoa uusiin jäsenmaihiin. Unionin kansalaisten muuttoliike tulee luultavasti olemaan päinvastaiseen suuntaan.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Yhteisöoikeuden tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano on alusta alkaen ollut tärkeässä asemassa yhteismarkkinoiden ja sittemmin sisämarkkinoiden luomisessa. Kansalaisilla ja yrityksillä on ollut mahdollisuus vedota suoraan yhteisöoikeuteen kansallisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa silloin, kun säännöksillä on ollut välitön oikeusvaikutus. Tällaisten säännösten ala on asteittain laajentunut sekä EY:n tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön että yhteisön normiston kehittymisen myötä. Jo Rooman sopimuksen 173 artikla (nykyinen 230 artikla) antoi myös yksityisille ja yrityksille mahdollisuuden nostaa suoraan kanteen EY:n tuomioistuimessa yhteisön elinten päätösten kumoamiseksi, jos ne olivat yhteisön oikeuden vastaisia. Edellytyksenä on, että päätös on osoitettu yksityiselle henkilölle tai että asetus tai toiselle henkilölle osoitettu päätös koskee henkilöä suoraan ja erikseen.

Rajat ylittävä oikeusturva ja oikeuden yhtäpitävä jakaminen on ollut vähäisemmän huomion kohteena. Rikosasioissa jäsenvaltioiden toisilleen antama oikeusapu on perustunut ennen muuta Euroopan neuvoston sopimuksiin ja riita-asioissa kansainvälisen yksityisoikeuden sopimuksiin, erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuskonferenssin konventioihin. Rooman sopimuksen 220 artiklassa tosin määrättiin, että jäsenvaltiot ryhtyvät keskenään tarvittaessa neuvotteluihin taatakseen kansalaistensa hyväksi tuomioistuinten päätösten ja välitystuomioiden vastavuoroiseen tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon sovellettujen menettelyjen yksinkertaistamisen. Vuonna 1968 yhteisön alkuperäiset jäsenmaat tekivätkin Brysselin yleis-sopimuksen tuomioistuinten toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta yksityis- ja kaup-paoikeudellisissa asioissa.

Jäsenvaltioiden oikeus- ja sisäministerit ovat vuodesta 1976 kokoontuneet käsittelemään

sisäiseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä (ns. Trevi-yhteistyö) ja perustaneet useita yhteistyöryhmiä. Varsinainen oikeus- ja sisäasioiden yhteistyö, toisin sanoen maahanmuuttoa ja turvapaikkapolitiikkaa, rajat ylittävää rikollisuutta ja useisiin jäsenmaiden liittyviä omaavia riitoja koskevat kysymykset, ovat tulleet EU:n piiriin vasta Maastrichtin sopimuksessa ja silloinkin valtioiden välisenä yhteistyönä. Oikeus- ja sisäasioita koskevista määräyksistä muodostettiin unionin kolmas pilari. Selitys on jäsenvaltioiden yksinomainen toimivalta puuttua kansalaisten perusoikeuksiin. Poliisi, syyttäjä ja tuomioistuimet samoin kuin ulosottolaitos ja vankeinhoito kuuluvat itsenäisen kansallisvaltioiden ydinalueelle. Toisaalta perusoikeudet, hallinnon lainalaisuuden periaate ja mainittujen lainkäyttöviranomaisten tehokas, ihmis-oikeuksia kunnioittava toiminta muodostavat käytännössä oikeusvaltion keskeiset tunnusmerkit.¹⁶

Kun Amsterdamin sopimuksella unionin tavoitteisiin lisättiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen, katsottiin, että unionin takaamat vapaudet menettävät suuren osan arvostaan, jollei niistä voi nauttia turvallisessa ympäristössä. Unionin kansalaisten ja asukkaiden tulee saada täysi tuki oikeusjärjestelmältä, johon he voivat luottaa. Tähän luottamukseen kuuluu, että kaikkialla EY:n alueella jaetaan oikeutta yhtäpitävästi ja että oikeuslaitos helpottaa ihmisten jokapäiväistä elämää. Lakia kunnioittavilla kansalaisilla on oikeus odottaa, että unionissa vallitsee oikeusvarmuus ja että heillä on yhtäläinen oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹⁷

Oikeus- ja sisäasiain sektorin tavoitteeksi tuli huolehtia turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta, laillisesti unionissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten integroinnista, unionin kansalaisten ja unionissa asuvien henkilöiden vapaasta liikkumisesta sisärajoilla sekä asukkaiden turvallisuudesta ja oikeusturvasta unionin laajuisesti. Pääosa oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä siirrettiin yhteisöpilariin. Lähinnä poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa jäi kolmanteen pilariin.

Myös alun perin Saksan, Ranskan ja Benelux-maiden välillä vuonna 1985 tehty Schengenin sopimus ihmisille tehtävien tarkastusten poistamisesta sopimuspuolten sisärajoilla otettiin osaksi EU-sopimusta. Tällä hetkellä henkilöiden rajatarkastuksia ei suoriteta 13 vanhan jäsenmaan, Islannin ja Norjan välisessä liikenteessä. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät kuitenkaan ole lopettaneet rajatarkastuksia ja vaativat edelleen passin esittämistä. Uusien jäsenmaiden on tarkoitus liittyä Schengen-järjestelmään lähivuosina. Schengen-alueella ihmiset voivat siis liikkua vapaasti.

Merkittävä periaatteellinen lisä asukkaiden oikeusaseman kohentamiseen on Amsterdamin sopimukseen otettu syrjimättömyysperiaatteen sisältävä 13 artikla. Se antaa neuvostolle mahdollisuuden toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään,

¹⁶ Ks. eurooppalaisesta oikeusvaltiokäsitteestä esim. *Letto-Vanamo, Pia*, Eurooppa oikeusyhteisönä. Helsinki 1998, ss. 132– ja *Tuori*, LM 2003, ss. 921– ja laajemmin oikeusvaltiokäsitteen analyysistä *Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo* (toim.) Oikeusvaltio. Helsinki 2002, johon sisältyy myös jakso *Raitio, Juha*, Euroopan unioni ja oikeusvaltio, ss. 131–.

¹⁷ Tiedote EU 7/8–1998.

uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi.

EU:n perusoikeuskirjassa ja tulevaisuuskonventin ehdotuksessa EU:n perustuslailliseksi sopimukseksi on ihmisoikeuksien universaalisuuden periaatteen mukaisesti lähdetty siitä, että perusoikeudet koskevat kaikkia EU:n lainsäädäntö- ja lainkäyttövallan alaisia henkilöitä eikä vain unionin kansalaisia. Pelkästään unionin kansalaisille varatut oikeudet ovat vain ne, jotka heille on osoitettu EU-sopimuksessa. Perusoikeudet ja syrjimättömyysperiaate saattavat siten edistää unionissa asuvien, mutta jäsenvaltioiden kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden integrointia ja oikeudellisen aseman kohenemistä. Kehitys vahvistuu todennäköisesti sitä mukaa kun perusoikeusmyönteinen ajattelu ja EU:n instituutioiden rooli perusoikeuksien vaalimisessa edistyy.

EU:n piirissä yksityis- ja rikosoikeudessa tehty yhteistyö on rakentunut laajempien kansainvälisten konventioiden pohjalle sillä periaatteella, että oikeusavun menettelytapoja on yksinkertaistettu jäsenvaltioiden kesken ja viranomaisten yhteistyötä kehitetty erilaisten verkostojen avulla. Verkostot ovat tärkeitä, sillä kumppanuutta ei synny ilman vaikeuksien voittamista ja yhteistoiminnan luonteen ymmärtämistä. Ajan mittaan yhteydet luovat tuttavuutta, arvostusta, ystävyyttä ja luottamusta. Sen mukana yhteistyössä kasvaa yhteinen tapa ymmärtää asioita ja löytää tehokkaimmat tavat hoitaa yhteisiä asioita. Itsenäisten riippumattomien viranomaisten keskinäinen luottamus on välttämätön edellytys myös kansalaisten viranomaisia kohtaan tunteen luottamuksen kehittymiselle.

Tampereen vuoden 1999 Eurooppa-neuvosto hyväksyi päätelmissään laajan toimenpideohjelman vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseksi. Niiden keskeinen lähtökohta oli tehostettu oikeuden päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja siihen vaadittava lainsäädännön lähentäminen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen pitäisi olla oikeudellisen yhteistyön peruskivi. Se olisi omiaan parantamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Esimerkiksi tuomioistuimen päätös tulisi olla suoraan täytäntöönpantavissa kaikissa jäsenvaltioissa ilman nykyisin vaadittavaa oman maan tuomioistuimen tarkistus- eli eksekvatuurimenettelyä.

Tampereen Eurooppa-neuvoston täytäntöönpano on edistynyt hyvin. Eräinä periaatteellisia esimerkkeinä on aihetta mainita vuoden 2004 alusta voimaan tullut eurooppalainen pidätysmääräys, joka merkitsee jäsenvaltion oikeusviranomaisen pidätysmääräyksen tunnustamista ja välitöntä täytäntöönpanoa muissa jäsenvaltioissa. Siviilioikeuden alan pilottihankkeena on hyväksytty asetus, jolla vahvistetaan prosessuaaliset vähimmäisvaatimukset riidattomien saatavien perittäväksi vahvistamista varten. Kun niitä on noudatettu, ei eksekvatuurimenettelyä vaadita, vaan toisessa jäsenvaltiossa annettu päätös on välittömästi täytäntöönpantavissa esimerkiksi Suomen ulosottolaitoksessa.

Huhtikuun 2004 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa hyväksyttiin direktiivi väkivaltarikoksen uhreille maksettavasta vähimmäiskorvauksesta. Sen perusteella uhri voi jatkossa hakea korvausta asuinmaansa viranomaiselta, vaikka asia ratkaistaan soveltaen rikoksen tekopaikan lainsäädäntöä. Korvaus maksetaan tekopaikan valtion korvausjärjestelmästä. Lisäksi kokouk-

sessä saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys sellaisen toisessa jäsenvaltiossa tehdyn tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanemisesta, jolla rikoksella saatu hyöty tuomitaan valtiolle.

Jatkonäkymiä

EU:ssa on viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut nopea kehitys, jonka on merkinnyt vahvaa sitoutumista unionin kansalaisten ja asukkaiden aseman ja oikeuksien parantamiseen. Näin on luotu oikeutettuja odotuksia, joihin vastaaminen vaatii käytännön toimenpiteitä. Tätä kirjoitettaessa valmistaudutaan siihen, että sopimus Euroopan perustuslaista saataisiin hyväksytyksi kesäkuun Eurooppa-neuvoston kokouksessa. EU:n seuraava puheenjohtajamaa Alankomaat valmistelee syysyksi Eurooppa-neuvoston erityisistuntoa, jossa valtion päämiehillä olisi mahdollisuus arvioida vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa tähän asti saavutettuja tuloksia ja viitoittaa suuntaa jatkovuosia varten.

Tavoitteita voisi perusoikeuksien, syrjimättömyyden ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta hahmotella seuraavaan tapaan.

1. Keskinäisen vastavuoroisen tunnustamisen periaate tulisi hyväksyä yleisenä sääntönä ja sen tulisi koskea kaikkia oikeusviranomaisten ja hallinnon tekemiä päätöksiä, joilla on merkitystä kansalaisten ja asukkaiden vapaalle liikkumiselle. Tämä saattaisi edellyttää menettelyllisten vähimmäisvaatimusten asettamista esimerkiksi riita-asioiden oikeudenkäyntiä ja myöhemmin hyvän hallinnon käytäntöjä varten. Ne kansallisten lainsäädäntöjen erot, joiden johdosta toimivaltaisen viranomaisen asianmukaisesti tekemän päätöksen keskinäinen tunnustaminen osoittautuu ongelmalliseksi, tulisi pyrkiä poistamaan lainsäädännön lähentämisellä. Muussa tapauksessa tuskin voidaan puhua perusoikeuksien toteutumisesta ja oikeuden yhtäpitävästä jakamisesta koko unionin alueella.
2. Jäsenvaltioiden kansalaisen perhesuhteet tulisi tunnustaa sellaisina, millaisiksi ne ovat hänen kotivaltiossaan tai pysyvässä asuinmaassaan muotoutuneet myös hänen käytäessä liikkumis- ja oleskeluvapauttaan. Henkilön statuksesta, esimerkiksi avioliitosta, avoliitosta, parisuhteesta tai vajaavaltaisuudesta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia. Sama koskee rekisteröidyssä parisuhteessa elävien samaa sukupuolta olevien henkilöiden ottolasten asemaa toisissa jäsenvaltioissa. Tähän asti päätetyt oikeudelliset instrumentit ovat soveltamisalaltaan rajattuja. Henkilön statuksen ja perhesuhteiden keskinäinen tunnustaminen olisi selkeä askel kohti todellista unionin kansalaisuutta ja Euroopan oikeusaluetta. Tehtävä ei olisi helppo. Toisaalta keskustelun aloittamista ei ole syytä viivyttää.
3. Unionin tulisi ottaa poliittinen ja pitkälti myös oikeudellinen vastuu ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta uusissa ja vanhoissakin jäsenvaltioissa. Tämä merkitsisi näiden kysymysten, kuten vähemmistön oikeuksien ja tehokkaan oikeusturvan määrätietoisesta ottamisesta poliittiselle asialistalle. Esimerkiksi tuomioistuinten toiminnan osalta se saattaisi edellyttää vakavan keskinäisen vertaisarviointijärjestelmän käyttöönottoa.