



Unionin tuomioistuin ottaa kantaa sopimusluonnokseen, joka koskee Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, ja yksilöi ongelmia, jotka liittyvät kyseisen luonnoksen yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (jäljempänä ihmisoikeussopimus) on Euroopan neuvostossa tehty monenvälinen kansainvälinen sopimus.¹ Se tuli voimaan 3.9.1953. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenet ovat kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolia.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo vuonna 1996 antamassaan lausunnossa 2/94,² että kyseisenä ajankohtana voimassa olleen yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa Euroopan yhteisöllä ei ollut toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen.

Tämän jälkeen Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja komissio ovat vuonna 2000 julistaneet Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja), jolle on 1.12.2009 voimaan tullessa Lissabonin sopimuksella annettu sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille. Lissabonin sopimuksella on muutettu myös EU-sopimuksen 6 artiklaa, jossa määrätään nykyään yhtäältä, että ihmisoikeussopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta, ja toisaalta, että unioni liittyy ihmisoikeussopimukseen.³ Jälkimmäisen seikan osalta pöytäkirjassa N:o 8⁴ määrätään kuitenkin, että liittymissopimuksen on täytettävä tietyt edellytykset, joilla pyritään muun muassa ottamaan huomioon tarve säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet ja varmistamaan, ettei unionin liittyminen vaikuta unionin eikä sen toimielinten toimivaltaan.

Komission antaman suosituksen johdosta neuvosto teki 4.6.2010 päätöksen, jossa se antoi valtuutuksen aloittaa liittymissopimusta koskevat neuvottelut. Komissio nimettiin neuvottelijaksi. Neuvottelut johtivat 5.4.2013 sopimukseen liittymisasiakirjoja koskevista luonnoksista. Komissio kääntyi tässä yhteydessä 4.7.2013 unionin tuomioistuimen puoleen SEUT 218 artiklan 11 kohdan perusteella hankkiakseen tämän lausunnon sopimusluonnoksen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.⁵

Tänään antamassaan lausunnossa unionin tuomioistuin huomauttaa ensin, että ongelma siitä, ettei unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen ole oikeusperustaa, on ratkaistu Lissabonin sopimuksella, ja korostaa tämän jälkeen, että koska unionia ei voida pitää valtiona, kyseisen

¹ Euroopan neuvosto on perustettu Lontoossa 5.5.1949 allekirjoitetulla ja 3.8.1949 voimaan tullessa kansainvälisellä sopimuksella läheisemmän yhteyden luomiseksi sen jäsenvaltioiden välille. Sen tarkoituksena on turvata ja toteuttaa ihanteita ja periaatteita, jotka ovat sen jäsenvaltioiden yhteistä perintöä, sekä edistää taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä Euroopassa. Tällä hetkellä Euroopan neuvostossa on jäsenenä 47 eurooppalaista valtiota, joihin myös Euroopan unionin 28 jäsenvaltiota kuuluvat.

² Yhteisöjen tuomioistuimen 28.3.1996 antama lausunto (2/94).

³ EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohta.

⁴ Pöytäkirja (N:o 8) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen.

⁵ Tässä menettelyssä asian käsittelyyn on osallistunut 24 jäsenvaltiota.

liittymisen osalta on otettava huomioon unionin erityispiirteet, mitä nimenomaan vaaditaan perussopimuksissa itsessään liittymiselle asetetuissa edellytyksissä.

Tämän täsmennyksen jälkeen unionin tuomioistuin huomauttaa aluksi, että liittymisen johdosta ihmisoikeussopimus sitoisi unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, kuten kaikki muutkin unionin tekemät kansainväliset sopimukset, ja muodostaisi näin ollen olennaisen osan unionin oikeutta. Tässä tilanteessa unioni kuuluisi siis – kuten kaikki muutkin sopimuspuolet – sellaisen ulkoisen valvonnan piiriin, joka kohdistuu ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien noudattamiseen. Unioniin ja sen toimielimiin sovellettaisiin siten ihmisoikeussopimuksessa määrättyjä valvontajärjestelyjä ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä ihmisoikeustuomioistuin) päätöksiä ja tuomioita.

Unionin tuomioistuin toteaa, että ulkoisen valvonnan käsitteelle itselleen on tosin ominaista, että yhtäältä ihmisoikeustuomioistuimen esittämä tulkinta ihmisoikeussopimuksesta sitoisi unionia ja kaikkia sen toimielimiä ja toisaalta unionin tuomioistuimen omaksuma tulkinta ihmisoikeussopimuksessa tunnustetusta oikeudesta ei sitoisi ihmisoikeustuomioistuinta. Se täsmentää kuitenkin, ettei näin voi olla sen tulkinnan osalta, jonka unionin tuomioistuin esittää unionin oikeudesta ja varsinkin perusoikeuskirjasta.

Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin korostaa erityisesti, että koska ihmisoikeussopimuksessa sopimuspuolille annetaan mahdollisuus määrätä korkeammasta suojan tasosta kuin mikä ihmisoikeussopimuksella taataan, on varmistettava, että **ihmisoikeussopimus ja perusoikeuskirja sovitetaan yhteen**. Kun perusoikeuskirjassa tunnustetut oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, ihmisoikeussopimuksessa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus on näet rajattava siihen, mikä on tarpeen, etteivät perusoikeuskirjassa määrätty suojan taso sekä unionin oikeuden ensisijaisuus, yhtenäisyys ja tehokkuus vaarannu. Unionin tuomioistuin toteaa, että **sopimusluonnoksessa ei ole yhtään määräystä, jolla tällainen yhteensovittaminen varmistettaisiin**.

Unionin tuomioistuin katsoo, että sopimusluonnoksessa omaksutulla lähestymistavalla, jonka mukaan unioni rinnastetaan valtioon ja unionille annetaan asema, joka on kaikilta kohdin samanlainen kuin kaikkien muiden sopimuspuolten asema, jätetään nimenomaan huomiotta unionin ominaisluonne. Kyseisessä lähestymistavassa ei erityisestikään oteta huomioon sitä, että jäsenvaltiot ovat aloilla, joilla toimivalta on siirretty unionille, hyväksyneet sen, että niiden suhteita säännellään unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa. Kun **ihmisoikeussopimuksessa** edellytetään, että unionia ja jäsenvaltioita on pidettävä sopimuspuolina paitsi niiden suhteissa sellaisiin sopimuspuoliin, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita, myös niiden keskinäisissä suhteissa, siinä **vaaditaan, että kukin jäsenvaltio tarkastaa, ovatko muut jäsenvaltiot noudattaneet perusoikeuksia, vaikka unionin oikeuden mukaan kyseisten jäsenvaltioiden on luotettava keskenään toisiinsa. Liittymisen voi siis vaarantaa unionin perustana olevan tasapainon ja unionin oikeuden itsenäisyyden**. Suunnitellussa sopimuksessa ei ole kuitenkaan määrätty mistään, millä tällainen kehitys voitaisiin estää.

Unionin tuomioistuin korostaa, että 2.10.2013 allekirjoitetun **ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista pöytäkirjan** mukaan jäsenvaltioiden ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet voivat pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa taattujen oikeuksien ja vapauksien tulkintaa tai soveltamista. Koska unionin liittyessä ihmisoikeussopimukseen ihmisoikeussopimuksesta tulisi olennainen osa unionin oikeutta, **kyseisellä pöytäkirjalla käyttöön otettu järjestely voisi vaikuttaa EUT-sopimuksessa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn itsenäisyyteen ja tehokkuuteen** etenkin silloin, kun perusoikeuskirjassa taatut oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Ei näet voida pitää mahdollisena, että kansallisen tuomioistuimen kuudennentoista pöytäkirjan nojalla tekemä pyyntö neuvoa-antavasta lausunnosta voisi käynnistää niin kutsutun unionin

tuomioistuimen ”ennakko-osallistumista” koskevan menettelyn,⁶ mikä johtaisi siis siihen, että ennakkoratkaisumenettelyä saatettaisiin kiertää. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä sitä mieltä, että sopimusluonnoksessa ei määrätä mitään näiden kahden järjestelyn välisestä suhteesta.

Tämän jälkeen unionin tuomioistuin huomauttaa EUT-sopimuksessa määrättävän, että jäsenvaltiot sitoutuvat **ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain perussopimuksissa määrättyllä tavalla.**⁷ Näin ollen silloin, kun on kyse unionin oikeudesta, unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista kaikki ihmisoikeussopimuksen noudattamista koskevat jäsenvaltioiden väliset riidat sekä jäsenvaltioiden ja unionin väliset riidat. Unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa ei voida säilyttää pelkästään sillä, että sopimusluonnoksen mukaan unionin tuomioistuimessa käytäviä menettelyjä ei pidä katsoa ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetuiksi riitojenratkaisumenettelyiksi, joista sopimuspuolet ovat luopuneet. Sopimusluonnoksessa jätetään näet **mahdollisuus siihen, että unioni tai jäsenvaltiot saattavat ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi pyynnön, joka koskee sitä, että jäsenvaltion tai unionin väitetään rikkoneen ihmisoikeussopimusta unionin oikeuden yhteydessä.** Tällaisen mahdollisuuden olemassaolo itsessään **on ristiriidassa EUT-sopimuksessa vahvistettujen vaatimusten kanssa.** Sopimusluonnos voisi näin ollen olla sopusoinnussa EUT-sopimuksen kanssa ainoastaan, jos ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta suljetaan nimenomaisesti pois sellaisten jäsenvaltioiden välisten tai jäsenvaltioiden ja unionin välisten riitojen osalta, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksen soveltamista unionin oikeuden yhteydessä.

Sopimusluonnoksessa **kanssavastaaajajärjestelyn** tavoitteena on lisäksi huolehtia siitä, että ihmisoikeustuomioistuimelle tehtyt unionin ulkopuolisten valtioiden sekä yksityisten valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille. Sopimusluonnoksessa määrätään, että sopimuspuolesta tulee kanssavastaaaja joko siten, että se hyväksyy ihmisoikeustuomioistuimen esittämän kutsun, tai siten, että ihmisoikeustuomioistuin tekee päätöksen sopimuspuolen itsensä esittämän pyynnön perusteella. Kun unioni tai jäsenvaltiot pyytävät saada osallistua kanssavastaaajina ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn, niiden on osoitettava, että edellytykset niiden menettelyyn osallistumiselle ovat täyttyneet, ja ihmisoikeustuomioistuin ottaa kyseiseen pyyntöön kantaa esitettyjen perustelujen uskottavuuden kannalta. Kyseisen valvonnan yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin joutuisi kuitenkin arvioimaan unionin oikeussääntöjä, joilla säännellään unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niitä perusteita, jotka koskevat vastuuseen joutumista unionin ja sen jäsenvaltioiden toimista tai laiminlyönneistä. Ihmisoikeustuomioistuin voisi tehdä tältä osin lopullisen päätöksen, joka sitoisi sekä jäsenvaltioita että unionia. Sillä, että ihmisoikeustuomioistuimen sallittaisiin tehdä tällainen päätös, **saatettaisiin loukata unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa.**

Unionin tuomioistuin ottaa myös kantaa **unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevaan menettelyyn.**⁸ Se korostaa ensimmäiseksi, että tässä tarkoituksessa ainoastaan unionin toimivaltaisen toimielimen on voitava ratkaista, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa samaan oikeudelliseen kysymykseen, joka on ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn kohteena, ja kyseisen toimielimen päätöksen olisi sidottava ihmisoikeustuomioistuinta. Jos ihmisoikeustuomioistuimen sallittaisiin ratkaisevan tällaisen kysymyksen, sille annettaisiin näet toimivalta tulkita unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Kyseinen menettely olisi siis järjestettävä siten, että unionille annetaan kaikissa ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa täydelliset ja järjestelmälliset tiedot, jotta toimivaltainen toimielin voisi arvioida, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa kyseessä olevaan kysymykseen, ja jos näin ei ole, saada aikaan sen, että kyseinen menettely aloitetaan. Unionin tuomioistuin huomauttaa toiseksi, että **sopimusluonnoksessa suljetaan pois mahdollisuus saattaa asia unionin tuomioistuimen**

⁶ Kyseisestä menettelystä määrätään sopimusluonnoksessa itsessään, ja sillä on tarkoitus antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuus osallistua sellaisten ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettujen asioiden käsittelyyn, joissa on kyse unionin oikeudesta, kun unionin tuomioistuin ei ole vielä tulkinnut sitä.

⁷ EUT-sopimuksen 344 artikla.

⁸ Ks. alaviite 6.

käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että tämä ottaisi kyseisessä menettelyssä kantaa johdetun oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen. Sillä, että kyseisen menettelyn katsotaan ulottuvan ainoastaan pätevyyttä koskeviin kysymyksiin, loukataan unionin ja unionin tuomioistuimen toimivaltaa.

Unionin tuomioistuin arvioi lopuksi unionin oikeuden erityispiirteitä, jotka koskevat **tuomioistuinvalvontaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) alalla**. Se korostaa tässä yhteydessä, että unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Tällainen tilanne aiheutuu jo luonnostaan siitä, miten unionin tuomioistuimen toimivalta on järjestetty perussopimuksissa, ja sitä voidaan sellaisenaan pitää oikeutettuna vain pelkästään unionin oikeuden kannalta. **Ihmisoikeustuomioistuimella olisi** kuitenkin liittymisen, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksessa, johdosta **oikeus ottaa kantaa tiettyjen YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien, toimintojen tai laiminlyöntien** ja erityisesti sellaisten toimien, toimintojen tai laiminlyöntien, joiden osalta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia niiden laillisuutta perusoikeuksien kannalta, **yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa**. Tällainen tilanne johtaisi siihen, että ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien noudattamisen osalta kyseisiin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuva **yksinomainen tuomioistuinvalvonta annettaisiin unionin ulkopuoliselle elimelle**. Tämän johdosta sopimusluonnoksella **jätetään huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla** toteutettuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvan **tuomioistuinvalvonnan osalta**.

Yksilöimiensä ongelmien perusteella **unionin tuomioistuin pääättelee, että sopimusluonnos, joka koskee Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeussopimukseen, ei ole sopusoinnussa unionin oikeussääntöjen kanssa.**

HUOMAUTUS: Jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Lausunnon [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla antamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ (+352) 296 4106

Kuvia lausunnon antamisesta on saatavilla "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106