

**Muistio tietyistä seikoista, jotka koskevat Euroopan unionin liittymistä
ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaisen
yleissopimukseen (Euroopan ihmisoikeussopimus)**

- 1 Eurooppa-neuvosto hyväksyi 11.12.2009 Tukholman ohjelman, jossa todetaan, että Euroopan unioni liittyy ”pikaisesti” ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus). Euroopan komissio on kyseisen ohjelman mukaisesti esittänyt vastikään Euroopan unionin neuvostolle päätösluonnoksen, jonka mukaan komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan sopimus Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Neuvoston asiaa käsittelevät virkamiehet perehtyvät parhaillaan kyseiseen luonnokseen.¹ Unionin liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyy verrattain monimutkaisia oikeudellisia ongelmia, minkä takia Euroopan unionin tuomioistuin haluaa tuoda esille seuraavat näkemyksensä erityisestä seikasta, joka liittyy unionin tuomioistuinjärjestelmän toimintaan.

I.

- 2 Lissabonin sopimus, joka tuli voimaan 1.12.2009, merkitsee tärkeää askelta kehityksessä, joka liittyy perusoikeuksien suojaamiseen Euroopassa. Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on nykyään sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, joten Euroopan unionin tuomioistuimella ja kansallisilla tuomioistuimilla on käytössään säädös, jonka tehtävänä on toimia pääasiallisena perustana, kun ne valvovat perusoikeuksien noudattamista unionin oikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa. Toisaalta Lissabonin sopimuksessa määrätään, että unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kun perusoikeuksien suojaamista unionissa koskevia oikeussääntöjä tällä tavoin vahvistetaan, kyseisen suojan – jota koskevat ensimmäiset perusteet esitettiin oikeuskäytännössä jo yli 40 vuotta sitten² – olemassaoloa korostetaan ja tehostetaan.

¹ Aikaisemmat vaiheet esitetään 17.2.2010 päivätyssä puheenjohtajamaan Coreperille/neuvostolle osoittamassa muistiossa, jonka otsikko on ”Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen” (asiakirja nro 6582/10).

² Asiassa 29/69, Stauder, 12.11.1969 annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (Kok. 1969, s. 419).

- 3 Siltä osin kuin tässä yhteydessä on kyse erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, unionin toimielimet ja elimet ovat itse asiassa jo kauan pyrkinneet Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa varmistamaan ihmisoikeuksien kunnioittamisen, sellaisina kuin kyseiset oikeudet on taattu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, ja näin huolimatta siitä, ettei tätä koskevaa nimenomaisesti todettua velvollisuutta ole ollut. Kuten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, tämä tuomioistuin soveltaa säännöllisesti Euroopan ihmisoikeussopimusta ja viittaa tältä osin – viime vuosina yhä täsmällisemmin – Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tämä on johtanut siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että on olemassa oletttamus siitä, että toimet, jotka toteutetaan unionin oikeuden mukaisesti, ovat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia, koska ihmisoikeuksien suojele unionin oikeudessa on samalla tasolla kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (asiassa Bosphorus annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö).³

II.

- 4 Euroopan unionin, joka on alueellista integraatiota toteuttava järjestö, liittymiseen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyy sellaisia erityisiä edellytyksiä, jotka poikkeavat valtion liittymiselle asetetuista edellytyksistä. SEU 6 artiklassa nimittäin todetaan, että liittyminen ”ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan”,⁴ ja perussopimukseen liitettyssä – ja näin ollen perussopimusten kanssa samanarvoisessa – pöytäkirjassa todetaan, että liittymistä koskevassa sopimuksessa on ”on otettava huomioon tarve säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet”.⁵
- 5 Euroopan unionin ja sen oikeusjärjestyksen erityispiirteisiin kuuluu muun muassa se, että unionin toimella on lähtökohtaisesti vaikutuksia yksityisiin oikeussubjekteihin nähden vain kansallisten täytäntöönpano- tai soveltamissäännösten välityksellä. Saadakseen perusoikeuksiinsa perustuvaa suojaa suhteessa unionin toimeen yksityisten oikeussubjektien on näin ollen tavallisesti käännyttävä kansallisten viranomaisten ja

³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) v. Irlanti [GC], nro 45036/98, EIT 2005-VI.

⁴ SEU 6 artiklan 2 kohta.

⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen, tehdyn pöytäkirjan (nro 8) (jäljempänä pöytäkirja nro 8) 1 artikla.

erityisesti jäsenvaltioiden tuomioistuinten puoleen. Jos tietyssä tapauksessa yksityinen oikeussubjekti ei ole tyytyväinen siihen suojaan, jota hänelle annetaan kansallisella tasolla, hän voi kaikki sisäiset muutoksenhakukeinot käytettyään nostaa asianomaista jäsenvaltiota vastaan kanteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Yksityiset oikeussubjektit voivat tällä tavoin välillisesti asettaa kyseenalaiseksi unionin toimen riittauttamalla kyseistä tointa koskevat kansalliset soveltamis- tai täytäntöönpanotoimet.

- 6 Kun otetaan huomioon unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, kyseinen unionin tuomioistuinjärjestelmää koskeva erityispiirre on asetettava sellaisten periaatteiden asiayhteyteen, jotka sääntelevät Euroopan ihmisoikeussopimuksella käyttöön otettujen valvontamekanismien toimintaa, erityisesti toissijaisuusperiaatteen asiayhteyteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioineiden valtioiden tehtävänä on siten taata kyseisessä sopimuksessa vahvistettujen oikeuksien kunnioittaminen kansallisella tasolla, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on puolestaan tarkistaa, että kyseiset valtiot ovat tosiasiallisesti noudattaneet sitoumuksiaan. Näin ollen on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten asiana ehkäistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen kohdistuvat rikkomukset, ja tarvittaessa, tutkia ne ja määrätä niiden perusteella seuraamuksia.⁶
- 7 Mainitun toissijaisuusperiaatteen mukaan ja sen varmistamiseksi, että sitä noudatetaan valmisteltaessa liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, unionin on varmistettava, että siltä osin kuin on kyse sellaisesta unionin toimesta, josta voidaan nostaa kanne Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määriteltyjen elinten ulkoista valvontaa on voitava edeltää jäsenvaltioiden ja/tai unionin tuomioistuimen toteuttama tehokas sisäinen valvonta.

III.

- 8 Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmässä, sellaisena kuin se on vahvistettu perussopimuksissa, Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia siitä, että

⁶ Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentin Interlakenin konferenssia (Interlakenissa vuoden 2010 helmikuussa järjestetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevaisuutta käsitellyt konferenssi) varten laatima, 3.7.2009 päivätty muistio, s. 4. Nähtävillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kotisivuilla.

perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia,⁷ ja ainoastaan sillä on tehtävässään, joka koskee toimielinten tointen lainmukaisuuden valvontaa, toimivalta tarvittaessa todeta, että unionin tietty toimi on mitätön. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on itse asiassa todettu, että kaikki kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia tutkimaan, onko tietty unionin toimielinten toteuttama toimi pätevä, mutta että kansallisilla tuomioistuimilla ei riippumatta siitä, voidaanko niiden ratkaisuihin kansallisen oikeuden mukaan hakea muutosta tuomioistuimessa, ole toimivaltaa itse todeta tällaisia toimia mitättömiksi. Unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi ja unionin oikeussuojajärjestelmän tarpeellisen johdonmukaisuuden takaamiseksi siten yksinomaan Euroopan unionin tuomioistuin voi todeta tietyn unionin toimen mitättömäksi.⁸ Tämä oikeus on olennainen osa Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa ja se kuuluu näin ollen unionin toimielinten sellaisiin ”toimivaltuuksiin”, joihin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei pöytäkirjan nro 8 mukaan saa vaikuttaa.⁹

- 9 Unionin oikeussuojajärjestelmän kyseisen ominaispiirteen säilyttämiseksi on tarpeen estää se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voisi lausua siitä, onko unionin tietty toimi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen, ilman, että Euroopan unionin tuomioistuin on tätä ennen voinut lopullisesti tutkia kyseisen asian.

IV.

- 10 Siltä osin kuin on erityisesti kyse ennakkoratkaisumenettelystä, sellaisena kuin siitä määrätään SEUT 267 artiklassa, on aiheellista tässä yhteydessä muistuttaa, että ennakkoratkaisumenettelyn hajautettuun luonteeseen perustuva toimintatapa, joka merkitsee, että kansalliset tuomioistuimet ovat samalla myös unionin tuomioistujia, on ollut tuloksellista jo yli 50 vuoden ajan, ja huolimatta siitä, että unionilla on nykyään 27 jäsenvaltiota. Ei kuitenkaan ole varmaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan ennakkoratkaisupyyntö kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa unionin tietyn toimen yhteensopivuus perusoikeuksien kanssa voidaan asettaa kyseenalaiseksi. On nimittäin todettava, että vaikka kansalliset tuomioistuimet voivat – ja

⁷ SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

⁸ Ks. asiassa 314/85, Foto-Frost, 22.10.1987 annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (Kok. 1987, s. 4199).

⁹ Pöytäkirjan nro 8 2 artiklan ensimmäinen virke.

joidenkin niistä täytyy – saattaa Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisupyyntö, jotta tämä ratkaisisi unionin toimen tulkintaa ja tarvittaessa pätevyyttä koskevan kysymyksen, kyseisen menettelyn käynnistäminen ei riipu asianosaisista. Olisi lisäksi vaikeata pitää kyseistä menettelyä sellaisena muutoksenhakekeinona, jonka käyttäminen olisi välttämätön ennakkoedellytys asian saattamiselle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi kaikkien sisäisten muutoksenhakekeinojen käyttämistä koskevan säännön mukaisesti.

- 11 Euroopan ihmisoikeussopimuksella luodussa järjestelmässä ei toki aseteta edellytykseksi sille, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa kanteen tutkittavaksi, että kaikissa tapauksissa asia on saatettu ylimmänasteisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä lausuisi siitä, onko kyseisellä toimella loukattu perusoikeuksia. Olennaista edellä esitetyn kaltaisessa tilanteessa ei kuitenkaan ole Euroopan unionin tuomioistuimen osallistuminen menettelyyn unionin ylimpänä tuomioistuimena vaan unionin tuomioistuinjärjestelmän muokkaaminen siten, että kun unionin toimi asetetaan kyseenalaiseksi, asia on voitava saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi sisäistä valvontaa varten ennen kuin ulkopuolista valvontaa voidaan harjoittaa.

V.

- 12 Jotta Euroopan ihmisoikeussopimukseen erottamattomasti kuuluvaa toissijaisuusperiaatetta voitaisiin noudattaa ja jotta samalla voitaisiin varmistaa unionin tuomioistuinjärjestelmän moitteeton toiminta, on näin ollen asianmukaista luoda mekanismi sen takaamiseksi, että on olemassa tosiasiallinen mahdollisuus saattaa unionin toimen pätevyyttä koskeva kysymys Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin lausuu siitä, onko kyseinen toimi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen.

Luxemburgissa 5.5.2010.