

Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto

Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen

- 1 Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset samoin kuin Tanskan ja Ruotsin hallitukset ovat väittäneet, ettei lausuntopyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, tai ovat ainakin huomauttaneet lausuntopyynnön ennenaikaisuudesta. Kyseiset hallitukset ovat väittäneet, ettei ole olemassa sellaista sopimusta, jonka sisältö olisi riittävän yksityiskohtainen, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia yleissopimukseen liittymisen yhteensopivuuden perustamissopimuksen kanssa. Näiden hallitusten mielestä suunniteltua sopimusta ei voida arvioida, koska neuvosto ei vielä ole tehnyt periaatepäätöstä sopimusneuvottelujen käynnistämisestä.
- 2 Tältä osin on muistutettava, että perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdan mukaan neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa.
- 3 Tämän määräyksen tavoitteena on, kuten yhteisöjen tuomioistuin viimeksi on 13.12.1995 antamassaan lausunnossa 3/94 (16 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) todennut, estää vaikeudet, jotka aiheutuisivat siitä, että yhteisöä sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensopivuus perustamissopimuksen kanssa riitautettaisiin tuomioistuimessa.
- 4 Yhteisöjen tuomioistuin on tässä lausunnossa (17 kohta) lisäksi korostanut, että tuomioistuimen päätöksestä, jossa mahdollisesti todetaan, että tällainen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa, aiheutuisi paitsi yhteisössä myös kansainvälisissä suhteissa vakavia vaikeuksia ja päätöksestä voisi aiheutua vahinkoa kaikille asianosaisille, kolmannet maat mukaan lukien.

5 Tällaisten vaikeuksien välttämiseksi perustamissopimuksessa on otettu käyttöön poikkeuksellinen menettely, jossa asia saatetaan ennalta yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta sopimuksen yhteensopivuus perustamissopimuksen kanssa tarkistettaisiin ennen sopimuksen tekemistä.

6 Kyseessä on toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen ja toisaalta yhteisöjen muiden toimielinten sekä jäsenvaltioiden välinen erityinen yhteistoimintamenettely, jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään varmistamaan perustamissopimuksen 164 artiklan mukaisesti lain noudattaminen perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa sellaisen sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, josta voi aiheutua yhteisön hyväksymis, täytäntöönpano- tai soveltamistoimen lainmukaisuutta koskevia riitoja.

7 Sopimusluonnoksen olemassaolon osalta on todettava, että tässä tapauksessa sekä silloin, kun asia saatettiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi että silloin, kun yhteisöjen tuomioistuin antaa lausuntonsa, neuvotteluja ei vielä ole käynnistetty ja ettei vielä ole määritelty sen sopimuksen täsmällistä sisältöä, jolla yhteisö aikoo liittyä yleissopimukseen.

8 Sen arvioimiseksi, missä määrin yleissopimuksen sisällön yksityiskohtien puuttuminen vaikuttaa lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamiseen, on asiaa eriteltävä lausuntopyynnön kohteen perusteella.

9 Kuten jäsenvaltioiden hallitusten ja yhteisöjen toimielinten huomautuksista ilmenee, yhteisön liittymisestä yleissopimukseen aiheutuu kaksi pääasiallista ongelmaa eli toisaalta ongelma, joka koskee yhteisön toimivaltaa tehdä tällainen liittymissopimus, ja toisaalta ongelma, joka koskee liittymissopimuksen yhteensopivuutta perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti perustamissopimuksen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien määräysten kanssa.

10 Toimivaltaa koskevan ongelman osalta on muistutettava, että 4.10.1979 antamassaan lausunnossa 1/78 (Kok. 1978, s. 2871, 35 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että toimivaltaa koskevan kysymyksen ratkaisemisen osalta yhteisöjen

toimielinten ja asianosaisten valtioiden, mukaan lukien kolmansien valtioiden, edun mukaista on selvittää tämä kysymys heti neuvottelujen käynnistyttyä ja jopa ennen kuin sopimuksen oleellisista osista neuvotellaan.

- 11 Yhteisöjen tuomioistuimen tässä lausunnossa toteama ainoa edellytys on, että suunnitellun sopimuksen tavoitteen on oltava tiedossa ennen neuvottelujen käynnistämistä.
- 12 Ei kuitenkaan voi olla epäilystäkään siitä, että tämän lausuntopyynnön osalta suunnitellun sopimuksen tavoite on tiedossa. Riippumatta yhteisön yleissopimukseen liittymisen yksityiskohdista tämän yleissopimuksen yleinen tavoite, sen ala ja liittymisen institutionaalinen merkitys yhteisölle ovat täysin tiedossa.
- 13 Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista ei voida riitauttaa sillä perusteella, ettei neuvosto olisi vielä tehnyt päätöstä neuvottelujen käynnistämisestä ja ettei sopimusta näin ollen ollut suunniteltu perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 14 Vaikkei tällaista päätöstä ole tehty, komissio on tehnyt erilaisia selvityksiä ja ehdotuksia yhteisön liittymisestä yleissopimukseen ja yhteisön liittyminen yleissopimukseen oli neuvoston esityslistalla silloin, kun asia saatettiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se seikka, että neuvosto on ryhtynyt perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun menettelyyn, edellyttää, että neuvosto harkitsi mahdollisuutta neuvotella tällaisesta sopimuksesta ja tehdä tällainen sopimus. Lausuntopyyntö vaikuttaa näin ollen aiheutuneen neuvoston perustellusta huolesta saada tieto toimivaltuuksiensa laajuudesta ennen kuin se tekee päätöksen neuvottelujen käynnistämisestä.
- 15 Lisäksi on huomautettava, että siltä osin kuin lausuntopyyntö koskee yhteisön toimivaltaa, lausuntopyynnön ulottuvuus on riittävän selvä ja että neuvoston muodollinen päätös neuvottelujen käynnistämisestä ei ollut välttämätön kohteen tarkemmaksi määrittämiseksi.

- 16 Perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdan tehokas vaikutus (effet utile) edellyttää nimittäin mahdollisuutta saattaa toimivaltaa koskeva kysymys yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi paitsi heti neuvottelujen käynnistyttyä (lausunto 1/78, 35 kohta) myös ennen näiden neuvottelujen muodollista aloittamista.
- 17 Koska kysymys yhteisön toimivallasta liittyä yleissopimukseen oli otettu esille etukäteen neuvostossa, näissä olosuhteissa on yhteisön, jäsenvaltioiden ja yleissopimuksen sopimuspuolina olevien muiden valtioiden edun mukaista olla selvillä tästä kysymyksestä ennen neuvottelujen käynnistämistä.
- 18 Edellä esitetystä seuraa, että lausuntopyyntö on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee yhteisön toimivaltaa tehdä suunnitellun sopimuksen kaltainen sopimus.
- 19 Lausuntopyyntöä ei kuitenkaan ole otettava tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee sopimuksen yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa.
- 20 Yhteisöjen tuomioistuimella on nimittäin oltava käytössään riittävästi tietoa yksityiskohtaisista määräyksistä, joiden mukaisesti yhteisö suunnittelee sitoutumista yleissopimuksella käyttöön otettuihin nykyisiin ja tuleviin tuomioistuinvalvontajärjestelmiin, jotta se voisi antaa yksityiskohtaisen vastauksen siihen, onko yhteisön liittyminen yleissopimukseen yhteensopiva perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevien 164 ja 219 artiklan kanssa.
- 21 On kuitenkin todettava, ettei yhteisöjen tuomioistuimelle ole esitetty mitään yksityiskohtia suunnitelluista ratkaisuista, jotka liittyvät konkreettisiin järjestelyihin yhteisön sitoutumisesta kansainvälisen tuomioistuimen toimivaltaan.
- 22 Edellä esitetystä seuraa, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi antaa lausuntoa yleissopimukseen liittymisen yhteensopivuudesta perustamissopimuksen määräysten kanssa.

Yhteisön toimivalta liittyä yleissopimukseen

- 23 Perustamissopimuksen 3 b artiklasta, jonka mukaan yhteisö toimii sille perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa, seuraa, että yhteisöllä on vain rajoitettua erityistoimivaltaa.
- 24 Rajoitetun erityistoimivallan periaatetta on noudatettava niin yhteisön sisäisessä kuin kansainvälisessäkin toiminnassa.
- 25 Yhteisö toimii tavallisesti erityistoimivaltuuksien perusteella; kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, näiden valtuuksien ei tarvitse välttämättä perustua perustamissopimuksen erityismääräyksiin nimenomaisesti, vaan ne voidaan myös päätellä implisiittisesti näistä määräyksistä.
- 26 Niinpä yhteisön toimivalta antaa kansainvälisiä sitoumuksia yhteisön kansainvälisissä suhteissa, joista tässä lausuntopyynnössä on kysymys, voi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustua paitsi perustamissopimuksen nimenomaisiin määräyksiin myös johtua implisiittisesti näistä määräyksistä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut nimittäin, että aina kun yhteisön oikeudessa oli tietyn tavoitteen saavuttamiseksi myönnetty yhteisön toimielimille toimivaltuuksia sisäisissä asioissa, yhteisö oli toimivaltainen antamaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliset kansainväliset sitoumukset, vaikkei tästä ollut nimenomaista määräystä (ks. lausunto 2/91, 19.3.1993, Kok. 1993, s. I-1061, 7 kohta).
- 27 On todettava, ettei perustamissopimuksen missään määräyksessä yleisesti myönnetä yhteisöjen toimielimille toimivaltaa antaa ihmisoikeuksia koskevia oikeussääntöksiä tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia tällä alalla.

- 28 Asiaa koskevien nimenomaisten tai implisiittisten erityisvaltuuksien puuttuessa on tarkasteltava, voiko perustamissopimuksen 235 artikla olla liittymisen oikeudellinen perusta.
- 29 Perustamissopimuksen 235 artiklan tavoitteena on korvata yhteisöjen toimielimille perustamissopimuksen erityismääräyksissä nimenomaisesti tai implisiittisesti myönnettyjen toimivaltuuksien puuttumista siltä osin kuin tällaiset toimivaltuudet näyttävät kuitenkin tarpeellisilta, jotta yhteisö voisi toimia perustamissopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi.
- 30 Koska tämä määräys on rajoitetun erityistoimivallan periaatteelle perustuvan institutionaalisen järjestelmän oleellinen osa, tämän määräyksen perusteella ei voida laajentaa yhteisön valtuuksia ulottumaan perustamissopimuksen kaikista määräyksistä ja erityisesti yhteisön tehtäviä ja toimintaa säätelevistä määräyksistä ilmenevän yleisen alan ulkopuolelle. Perustamissopimuksen 235 artiklaa ei missään tapauksessa voida käyttää perustana uusille säännöksille, joiden seurauksena perustamissopimusta tosiasiallisesti muutettaisiin turvautumatta perustamissopimuksessa tätä varten määrättyyn menettelyyn.
- 31 Edellä esitetty huomioon ottaen on tarkasteltava, voiko yhteisö liittyä yleissopimukseen 235 artiklan perusteella.
- 32 Ensin on muistutettava, että ihmisoikeuksien kunnioituksen merkitystä on korostettu useissa jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten julkilausumissa (ks. edellä tosiseikkoja koskevan osan III 5 kohta). Ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on viitattu myös Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osassa samoin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osassa ja F artiklan 2 kohdassa, J.1 artiklan 2 kohdan viidennessä luetelmakohdassa ja K.2 artiklan 1 kohdassa. Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklassa täsmennetään, että Euroopan unioni

pitää arvossa perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan erityisesti yleissopimuksessa. EY:n perustamissopimuksen 130 u artiklan 2 kohdassa määrätään, että yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla myötävaikutetaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen tavoitteeseen.

- 33 Tämän jälkeen on todettava, että perusoikeudet ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oleellinen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin takaa. Tässä suhteessa yhteisöjen tuomioistuin on saanut vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä samoin kuin niistä seikoista, jotka ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamista koskevista sellaisista kansainvälisistä toimista tai sopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet. Näissä yhteyksissä yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt yleissopimuksella olleen erityistä merkitystä (ks. erityisesti asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, 41 kohta).
- 34 Vaikka ihmisoikeuksien kunnioittaminen on edellytys sille, että yhteisöjen toimet ovat lainmukaisia, on kuitenkin todettava, että liittyminen yleissopimukseen merkitsisi oleellista muutosta yhteisön nykyiseen ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmään, sillä se merkitsisi yhteisön liittymistä erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjestelmään ja yleissopimuksen kaikkien määräysten sisällyttämistä yhteisön oikeusjärjestykseen.
- 35 Yhteisössä käytössä olevan ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmän tällaisella muutoksella, jonka institutionaaliset seuraukset olisivat perustavanlaatuisia sekä yhteisölle että jäsenvaltioille, olisi huomattava perustuslaillinen merkitys ja muutos ylittäisi näin ollen luonteeltaan 235 artiklassa asetetut rajat. Muutos voitaisiin toteuttaa vain muuttamalla perustamissopimusta.
- 36 Näin ollen on todettava, että yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa yhteisöllä ei ole toimivaltaa liittää yleissopimukseen.

Tällä perusteella

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
toimien kokoonpanossa:

presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (esittelevä tuomari), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

kuultuaan ensimmäistä julkiasiamiestä G. Tesaurua ja julkisasiamiehiä C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly ja D. Ruiz-Jarabo Colomer,

on antanut seuraavan lausunnon:

Yhteisöjen oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa yhteisöllä ei ole toimivaltaa liittyä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Annettiin Luxemburgissa 28 päivänä maaliskuuta 1996.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja

presidentti