

MUISTIO

Lähettiläjä: António Vitorino

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

Asia: **Perusoikeuskirjaa käsittelevän työryhmän tehtävät**

Oheisen muistion tarkoituksena on helpottaa perusoikeuskirjaa käsittelevässä työryhmässä käytäviä keskusteluja.

TYÖRYHMÄ II: "Perusoikeuskirja"

Puheenjohtaja: António Vitorino

*Jos perusoikeuskirja päätetään sisällyttää perussopimukseen,
millä tavoin se olisi tehtävä ja mitä seurauksia sillä olisi?*

Mitä seuraisi yhteisön/unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen?

Johdanto

Tämän muistion tavoitteena on luoda ensimmäinen katsaus niihin asioihin, joita perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimukseen ja yhteisön/unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen tarkastelevan työryhmän olisi käsiteltävä. Tämän katsauksen pohjalta toimitan sopivana ajankohtana perusteellisen analyysin edellä mainituista kysymyksistä suunnan osoittamiseksi työryhmässä käytäville keskusteluille.

Työryhmän tehtäväkuvaan kuuluu kaksi aihealuetta:

- Millä tavoin mahdollinen perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen olisi tehtävä ja mitä seurauksia sillä olisi?
- Mitä seuraisi yhteisön/unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen?

Työryhmän olisi käsiteltävä näitä aihealueita erikseen. Haluan heti aluksi korostaa, että kyse on kahdesta toisiaan täydentävästä eikä vaihtoehtoisesta asiasta, sillä perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ei tee mahdollista liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vähemmän tärkeäksi tai päinvastoin.

Lisäksi on tarkennettava kummastakin aihealueesta työryhmässä käytävien keskustelujen luonnetta: Työryhmän on yleisperiaatteensa mukaisesti käsiteltävä tarkasti määritettyjä kysymyksiä, eikä sen pitäisi käydä uudelleen täysistunnon poliittista keskustelua. Työryhmän ei pidä keskittyä käsittelemään suuria poliittisia kysymyksiä eli sitä, *pitäisikö* perusoikeuskirja sisällyttää perussopimukseen, tai sitä, *pitäisikö* Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyä, vaan sen olisi keskityttävä tarkastelemaan jäljempänä esitettyjä tarkasti määritettyjä aiheita olettaen, että kyseiseen kahteen kysymykseen vastataan poliittisella tasolla myönteisesti.

I Millä tavoin mahdollinen perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimuksiin olisi tehtävä ja mitä seurauksia sillä olisi?

1. Alustava huomautus: Perusoikeuskirjan sisältö yhteisön säännöstönä

Mielestäni järkevä lähtökohta on, että perusoikeuskirjan *sisältö* sellaisena kuin edellinen valmistelukunta on sen neuvotellut muodostaa yhteisen säännösten, joka olisi aiheellista säilyttää.

Jos valmistelukunta suosittaa perussopimusten nykyisen rakenteen tai nykyisten nimitysten muuttamista, perusoikeuskirjaan voi olla tarpeen tehdä tiettyjä, puhtaasti kieliasuun liittyviä mukautuksia. Tällöin voi myös olla aiheellista keskustella perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan¹ säilyttämisestä siinä tapauksessa, että valmistelukunta haluaa luoda hierarkian uuden perussopimuksen ja muun nykyisen primaarioikeuden välille.

2. Mahdollisia tapoja sisällyttää perusoikeuskirja perussopimuksiin sekä erinäisiä siihen liittyviä kysymyksiä

Työryhmän keskeisenä tehtävänä on tarkastella erilaisia mahdollisia tapoja, joilla perusoikeuskirja voitaisiin sisällyttää perussopimuksiin (perusoikeuskirjan artiklojen sisällyttäminen SEU:hun tai uuteen perussopimukseen; liitteenä oleva pöytäkirja; viittaus artiklassa nykyisen SEU:n 6 artiklan 2 kohdan tapaan jne.). Tarkastelussa on otettava huomioon eri näkökulmat, kuten tarkka oikeudellinen vaikutus ja se poliittinen näkyvyys, joka perusoikeuskirjalle halutaan antaa, sekä myös yleiskysymys perussopimusten tulevasta rakenteesta. Työryhmän on myös perehdyttävä tiettyihin sisällyttämistapaan liittyviin asioihin, esimerkiksi siihen, mitä perusoikeuskirjan johdannolle tehdään; siihen, onko edelleen viitattava nykyisen SEU:n 6 artiklan 2 kohdan tapaan yhteisiin perustuslaillisiin perinteisiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen; sekä perusoikeuskirjan tiettyjen artiklojen suhteeseen nykyisiin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin, jotka perusoikeuskirjassa toistetaan (erityisesti kansalaisten oikeuksien osalta).

3. Kysymys muutoksenhakumahdollisuuksista yhteisöjen tuomioistuimessa

Työryhmä voi myös joutua käsittelemään kahta aihetta, jotka eivät kylläkään suoranaisesti liity perusoikeuskirjan mahdolliseen sisällyttämiseen perussopimuksiin mutta jotka kuitenkin tulevat usein esiin käsiteltäessä perusoikeuksien suojelua unionissa:

¹ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta: "Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat yhteisöjen perustamissopimukseen tai Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti."

- Työryhmän on toisaalta otettava kantaa siihen, olisiko EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljättä kohtaa muutettava, jotta yksityishenkilöiden suoraan muutoksenhakumahdollisuutta yhteisöjen tuomioistuimessa laajennettaisiin tai jopa perustettaisiin kokonaan uusi muutoksenhakumahdollisuus perusoikeuksien suojelemiseksi, vai olisiko parempi säilyttää nykyinen järjestelmä, joka perustuu siihen, että oikeuskäytäntö kehittää sitä.
- Toisaalta työryhmän on otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan mahdollinen laajentaminen oikeus- ja sisäasioiden alalla. Todettakoon, että tämä ongelmakenttä ulottuu perusoikeuksia laajemmalle ja liittyy täysistunnossa käytävään laajempaan keskusteluun tämän politiikan tulevasta kehittämisestä. Työryhmän olisi näin ollen vältettävä ottamasta etukäteen kantaa tähän keskusteluun, mutta voisi silti olla hyödyllistä, jos se tarkastelisi rajoitetusti huomautuksia, joiden mukaan nykyisiä säännöksiä olisi tarkasteltava uudelleen ihmisoikeuksien suojelun kannalta.

II Mitä seuraisi yhteisön/unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen?

Tässä aihealueessa työryhmän keskustelu riippuu enemmän työryhmän jäsenten esiin ottamista kysymyksistä. En kannata sitä, että työryhmä tarkastelisi yksityiskohtaisesti uudelleen kaikkia hyvin tunnettuja yhteisön/unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen koskevia *puolesta* ja *vastaan* -argumentteja, vaan mielestäni olisi pikemminkin keskityttävä asian tekniseen tarkasteluun, jotta saataisiin selville, missä määrin liittyminen olisi yhdenmukaista yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatteen kanssa. Jos työryhmän jäsenet kuitenkin haluavat ottaa esiin muita, toisinaan esitettyjä liittymisen vastaisia seikkoja, olen valmis antamaan ryhmän tehtäväksi saada aikaan näihin seikkoihin tyydyttävät vastaukset.

Työryhmän olisi lisäksi tarkasteltava mahdollisen perussopimuksissa olevan, Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollistavan oikeusperustan muotoa. Työryhmä voisi myös tarkastella sitä, voisiko kyseinen oikeusperusta antaa selkeästi mahdollisuuden liittyä muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Työryhmälle annetaan lisäksi tietoja Euroopan neuvostossa tehtävästä työstä, joka koskee unionin/yhteisön mahdollisen sopimukseen liittymisen teknisiä vaikutuksia Strasbourgin järjestelmään. Ehdottaisin kuitenkin, ettei työryhmä puuttuisi näihin asioihin - jotka kuuluvat unionin ja Euroopan neuvoston mahdollisten neuvottelujen piiriin - ellei se sitten katso eräiden näkökohtien olevan tärkeitä sopimukseen liittymisen kannalta.

Jos lisäksi työryhmän jäsenet sitä pyytävät, työryhmä voisi myös tarkastella niiden mallien etuja ja haittapuolia, joita on joskus esitetty sopimuksen liittymisen vaihtoehtoina unionin oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen välisen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Esimerkkinä näistä malleista voidaan mainita yhteisöjen tuomioistuimesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen suuntautuvan ennakkoratkaisu- tai neuvottelumenettelyn käyttöönotto.
