

MUISTIO

Lähettäjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ja yhteisön tai unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen tarkasteleva työryhmä
Asia:	Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ja yhteisön tai unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen – menettelyalat ja seuraukset

Sihteeristö lähettää perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä käsittelevän työryhmän puheenjohtajan pyynnöstä oheisen muistion, jossa käsitellään lähemmin asiakirjassa CONV 72/02 jo esiteltyjä kysymyksiä. Työryhmää kehoitetaan tutustumaan tuohon asiakirjaan.

Tässä muistiossa on kolme osiota:

- Ensimmäisessä osiossa kuvaillaan lyhyesti asian taustaa ja nykyistä oikeudellista tilannetta, erityisesti perusoikeuksien suojelua yhteisön oikeusjärestyksessä, perusoikeuskirjan nykyistä asemaa sekä kysymystä yhteisön liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (jäljempänä: 'ihmisoikeussopimus').
- Toisessa osiossa tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoja ja menettelytapoja perusoikeuskirjan mahdolliseksi sisällyttämiseksi perussopimukseen sekä sen seurauksia. Siinä käsitellään myös kysymystä kanteiden nostamisesta yhteisöjen tuomioistuimessa ja esitetään samalla työryhmän pohdittavaksi joitain kysymyksiä.
- Kolmannessa osiossa tarkastellaan menettelytapoja yhteisön tai unionin liittymiseksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen mahdollisia seurauksia sekä esitetään joitain tähän liittyviä kysymyksiä.

Muistio

Asia: Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimuksiin ja yhteisön tai unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen – menettelyalat ja seuraukset

I Taustaa ja nykytilanne

1. Perusoikeudet yhteisön oikeusjärjestyksessä

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo noin kolmenkymmenen vuoden ajan tunnustettu, että perusoikeudet kuuluvat yhteisön oikeuteen sen yleisperiaatteina.¹ Koska unionilla ei ole omaa kirjallisten lähteiden luetteloa, yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt perusoikeuksien sisällön tapausoikeuden periaatteiden mukaisesti hyödyntämällä eri lähteitä ja varsinkin jäsenvaltioiden yhteisiä valtiosääntöperinteitä sekä kaikkien jäsenvaltioiden ratifioimaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Yhteisöjen tuomioistuin on jo vuosien ajan korostanut ihmisoikeussopimuksella olevan tässä asiassa erityisen suuri merkitys, ja se viittaa ratkaisuihinsa selvästi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.² Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt sen, että toimiessaan yhteisön oikeuden soveltamisalalla myös jäsenvaltioiden – ei vain unionin toimielinten – edellytetään kunnioittavan perusoikeuksia tuomioistuimen valvonnassa.³

¹ Ensimmäiset viittaukset tähän on tehty asiassa 29/69, Stauder, Kok. 1969, s. 419 ja asiassa 11/70, Kok. 1970, s. 1125.

² Katso esim. tuomiot C-309/96, Annibaldi, Kok. 1997, s. I-7493 ja C-185/95 P Baustahlgewebe, Kok. 1998, s. I-8417, sekä viittaukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, tuomiot C-74/95 ja muut, X, Kok. 1996, s. I-6609, C-368/95, Familiapress, Kok. 1997, s. I-3689, C-7/98, Krombach, Kok. 2000, s. I-1935.

³ 13.7.1989 annettu tuomio asiassa 5/88 Wachauf, Kok. 1989, s. 2609, ja 18.6.1991 annettu tuomio asiassa C-260/89 ERT, Kok. 1991, s. I-2925, tuore vahvistus 13.4.2000 annetussa tuomiossa C-292/97 Karlsson, Kok. 2000, s. I-2737, kohta 37. Ks. myös tuomiot asioissa C-299/95, Kremzow, Kok. 1997, s. I-2629 ja C-309/96, Annibaldi, Kok. 1997, s. I-7493, joista käy ilmi yhteisöjen tuomioistuimen pyrkimys rajoittaa yhteisön perusoikeuksien soveltaminen jäsenvaltioihin.

Maastrichtin sopimuksessa on määräys – SEU:n nykyinen 6 artiklan 2 kohta – jossa vahvistetaan tämä oikeuskäytäntö. Amsterdamin sopimuksella lisättiin 6 artiklan 1 kohdassa oleva määräys, jossa vahvistetaan unionin perusperiaatteet, muun muassa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen. SEU:ssa määrätään lisäksi, että näiden periaatteiden kunnioittaminen on ehtona unioniin liittymiselle (49 artikla), ja vahvistetaan, että unioni voi määrätä seuraamuksia vakavasti ja jatkuvasti kyseisiä periaatteita rikkovaa jäsenvaltiotaan kohtaan (7 artikla).

2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan nykyinen asema

Vuonna 1999 Kölnissä ja Tampereella pidettyjen Eurooppa-neuvostojen päätelmien mukaisesti erityinen valmistelukunta laati vuonna 2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä: 'perusoikeuskirja'), joka sitten hyväksyttiin Biarritzin Eurooppa-neuvostossa. Tuon valmistelukunnan puheenjohtajisto laati lisäksi perusoikeuskirjan tekstiin liittyviä selityksiä, joilla ei ole oikeudellista arvoa, vaan joiden tarkoituksena on selventää perusoikeuskirjan määräyksiä.¹ Neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio allekirjoittivat perusoikeuskirjan ja antoivat siitä juhlallisen julistuksen 7.12.2000. Teksti on julkaistu virallisessa lehdessä.²

Nizzassa pidetty hallitustenvälinen konferenssi ei ottanut kantaa perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen. Nizzan julistuksen n:o 23 mukaisesti unionin tulevaisuudesta käytävässä keskustelussa ja vuonna 2004 koolle kutsuttavassa uudessa hallitustenvälisessä konferenssissa tarkastellaan muun muassa "Nizzassa julkistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan aseman määrittelyä Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti". Laekenin julistuksessa korostetaan että "edelleen on pohdittava sitä, pitääkö perusoikeuskirjan sisältyä perussopimukseen".

¹ Asiak. CHARTE 4473/00 CONVENT 49, 11.10.2000, saatavissa Internetistä <http://ue.eu.int/df>.

² EYVL C 364, 18.12.2000.

Perusoikeuskirjan virallisen julkistamisen jälkeen useat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiehet ovat viitanneet siihen, ja vaikkei kyseinen teksti olekaan muodollisesti sitova - mistä he aina jaksavat huomauttaa - he ovat käyttäneet sitä lähteenä yhteisön perusoikeuksien määrittämisessä.¹ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hiljattain viitannut kahdesti perusoikeuskirjan artikloihin "vahvistuksena" jäsenvaltioiden yhteisille valtiosääntöperinteille.² Yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin ollut toistaiseksi mainitsematta perusoikeuskirjaa.

Lisäksi komissio päätti maaliskuussa 2001, että ennen kuin jokin säädösehdotus tai säädös on tulossa sen hyväksyttäväksi, kyseisen tekstin tavanomaisten laadintamenettelyjen aikana tarkistetaan jo etukäteen, että se on sopusoinnussa perusoikeuskirjan kanssa. Lisäksi kaikkiin komission säädösehdotuksiin tai säädöksiin, joilla on erityinen yhteys perusoikeuksiin, lisätään uudentyyppinen johdanto-osan kappale, jossa mainitaan, että yhdenmukaisuus perusoikeuskirjan kanssa on varmistettu. Joissain lainsäätäjän antamissa säädöksissä esiintyykin jo tällaisia johdanto-osan kappaleita, joissa viitataan perusoikeuskirjaan.³

¹ Ks. seuraavat julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset: **Alber** asiassa C-340/99 TNT Traco; **Tizzano** asiassa C-173/99 BECTU; **Mischo** asioissa C-122/99 ja 125/99 P D v. neuvosto sekä asioissa C-20/00 ja 64/00 Booker et Hydro v. the Scottish Ministers; **Stix-Hackl** asiassa C-49/00 komissio v. Italia, asiassa C-131/00 Nilsson ja asiassa C-459/99 MRAX; **Jacobs** asiassa C-377/98 Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, asiassa C-270/99 P Z v. parlamentti sekä asiassa C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores; **Geelhoed** asiassa C-413/99 Baumbast ja R sekä asiassa C-313/99 Mulligan ja ym; **Léger** asiassa C-353/99 P neuvosto v. Hautala ym. sekä asiassa C-309/99 Wouters. Kaikkia ratkaisuehdotuksia ei ole vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa. Erityisen kiinnostava on seuraava julkisasiamies Léger'in toteamus edellä mainitussa Hautala-asiassa: "Kuten perusoikeuskirjan ylevä muoto ja sen antamiseen johtanut menettely antavat olettaa, sen tulisi olla perusoikeuksien yksilöinnissä käytettävä etuoikeutettu väline. Se tukee omalta osaltaan yhteisön säädännäisen oikeuden oikeussääntöjen todellisen luonteen selvittämistä."

² Ks. seuraavat tuomiot: T-54/99, max-mobil, annettu 30.1.2002, ja T-177/01, Jégo-Quéré, annettu 3.5.2002. Kumpaakaan ei ole vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

³ Ks. toimielinten asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevan asetuksen 1049/2001 toinen johdanto-osan kappale (EYVL L 145, 31.5.2001) sekä Eurojust-yksikön perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 187/2002 johdanto-osan kappale 18 (EYVL L 63, 6.3.2002).

3. Kysymys yhteisön liittymisestä ihmisoikeussopimukseen

Komissio ehdotti jo vuonna 1979 yhteisön liittymistä ihmisoikeussopimukseen, ja se toisti ehdotuksensa vuosina 1990 ja 1993¹. Euroopan parlamentti on useaan otteeseen kannattanut tätä ehdotusta². Yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin lausuntoa EY-sopimuksen 300 artiklan 6 kohdan nojalla, ja se totesi vuonna 1996 antamassaan lausunnossa 2/94³, ettei yhteisö ollut toimivaltainen liittymään ihmisoikeussopimukseen, sillä perussopimusten määräysten mukaan toimielimillä ei yleisesti ottaen ole valtuuksia antaa sääntöjä tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia ihmisoikeuksien alalla. Lisäksi lausunnossa todettiin, että ihmisoikeussopimukseen liittymisellä olisi "huomattava perustuslaillinen merkitys", joten se ylittäisi EY-sopimuksen 235 (nykyisessä 308) artiklassa asetetut rajat. Lausunnossa ei puututa kysymykseen siitä, olisiko ihmisoikeussopimukseen liittyminen sopusoinnussa perussopimuksen kanssa ja erityisesti yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatteen ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan kanssa, vaan siinä todetaan, että ihmisoikeussopimukseen liittyminen edellyttäisi perussopimuksen muuttamista.

Asiasta esitettiin aloitteita Amsterdamin ja Nizzan hallitustenvälisille konferensseille, mutta ne eivät lisänneet perussopimukseen määräystä, joka mahdollistaisi yhteisön liittymisen ihmisoikeussopimukseen.

Laekenin julistuksessa todetaan, että "on pohdittava sitä, pitääkö Euroopan yhteisön liittyä Euroopan ihmisoikeusyleissopimukseen".

¹ Ks. EY:n tiedotteen lisäosa 2/79 sekä asiak. SEC(90)2087 lopull. ja asiak. SEC(93)1679 lopull.

² Ks. esim. 18.1.1994 annettu päätöslauselma, EYVL C 44, s. 32 ja 16.3.2000 annettu päätöslauselma A5-OO64/2000.

³ Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto, 28.3.1996, s. I-1759.

II Perusoikeuskirjan mahdollinen sisällyttäminen perussopimukseen – menettelytavat ja seuraukset

Alustava huomautus: Perusoikeuskirjan sisältö

Tehtäviensä mukaisesti työryhmä tässä muistiossa olevilla viittauksilla 'perusoikeuskirjaan' tarkoitetaan perusoikeuskirjan valmistelukunnan hyväksymää perusoikeuskirjaa, josta kaikki kolme toimielintä antoivat juhlallisen julistuksen. Tässä ei siis tarkastella sen jälkeen esitettyjä ehdotuksia perusoikeuskirjan muuttamiseksi poistamalla joitain oikeuksia tai lisäämällä toisia, mikä ei tietenkään estä sitä, etteikö tuollaisia ehdotuksia voisi myöhemmin tehdä valmistelukunnan täysistunnossa käytävässä poliittisessa keskustelussa. Tässä muistiossa ei myöskään puututa teknisiin huomautuksiin tai muutamien juristien tekemiin ehdotuksiin tekstin ulkoasun parantamiseksi, sillä heidän mielestään mm. jotkin perusoikeuskirjan artikloista ovat epätarkkoja. Sisällön osalta keskitytään nyt paremminkin tarkastelemaan sitä, onko perusoikeuskirjan sisällyttämismenetelmistä ja erityisesti perussopimusten tulevasta rakenteesta vuodesta 2000 lähtien käydyssä keskustelussa tullut esiin tarvetta perusoikeuskirjan tekstin tekniseen mukauttamiseen puuttumatta sen sisältöön. Tässä on otettava huomioon seuraavat kolme kysymystä:

- Mitä tapahtuu perusoikeuskirjan johdannolle, jos sen artiklaosa päädytään sisällyttämään EU-sopimukseen tai uuteen perussopimukseen (katso jäljempänä kohta 3)?
- Onko perusoikeuskirjan määräyksiin tehtävä puhtaasti teknisiä mukautuksia, jotta se olisi yhdenmukainen nykyisten perussopimusten kanssa, ja missä määrin niitä olisi tehtävä (katso jäljempänä kohta 5)?

- Olisiko tarpeen tehdä puhtaasti tekstuaalisia mukautuksia perussopimuksissa oleviin viittauksiin "perussopimukseen" tai "yhteisön perustamissopimukseen", "Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen", "Euroopan yhteisön perustamissopimukseen" tai "yhteisön oikeuteen" siinä tapauksessa, että kyseisten sopimusten nykyistä rakennetta ja/tai nykyisiä nimityksiä muutettaisiin niiden yksinkertaistamisen yhteydessä (kysymystä ei käsitellä tässä lähemmin)?¹

1. Mahdolliset menetelmät perusoikeuskirjan sisällyttämiseksi perussopimukseen

Jos valmistelukunta kannattaa perusoikeuskirjan sisällyttämistä² perussopimukseen, menetelmävaihtoehtoja olisi useita:

- a) Perusoikeuskirja voitaisiin liittää perussopimukseen juhlallisena julistuksena.
- b) EU-sopimuksessa tai mahdollisessa uudessa perussopimuksessa voitaisiin viitata perusoikeuskirjaan nykyisen EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mallin mukaisesti. Kyse olisi siis vain *epäsuorasta*³ viittauksesta perusoikeuskirjaan lähteenä, josta on saatu vaikutteita laadittaessa perusoikeuksien tapausoikeudellista määritelmää.
- c) EU-sopimuksessa tai mahdollisessa uudessa perussopimuksessa voitaisiin viitata *suoraan* perusoikeuskirjaan⁴.
- d) Perusoikeuskirjaan voitaisiin viitata joko suoraan tai epäsuorasti mahdollisen uuden perussopimuksen johdanto-osassa.

¹ Näitä viittauksia on perusoikeuskirjan johdannossa sekä sen artikloissa 16, 18, 21(2), 27, 28, 30, 34, 36, 45, 51 ja 52. Vain siinä tapauksessa, että perusoikeuskirjan artiklojen teksti sisällytettäisiin itse SEU:hun tai mahdolliseen uuteen perussopimukseen (jäljempänä vaihtoehto f), voisi perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan tekstuaalinen mukauttaminen myös tulla välttämättömäksi sen selventämiseksi, ettei perusoikeuskirjassa muuteta perussopimusten *muissa määräyksissä* määriteltä toimivaltaa ja tehtäviä. (Perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohtaa voitaisiin vastaavasti mukauttaa sen selventämiseksi, että siinä tarkoitetaan perusoikeuskirjan oikeuksia, joiden perusta löytyy perussopimusten muista määräyksistä.)

² Ilmaisua 'sisällyttäminen' käytetään tässä laajassa merkityksessä, joka käsittää sen, kuinka eri tavoin ja eriasteisesti perusoikeuskirjan oikeudellinen merkitys tunnustetaan perussopimuksissa tai niiden yhteydessä.

³ Epäsuorasta viittauksesta on esimerkki SEU:n 6 artiklan 2 kohdassa: "... yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan...". Kysymystä siitä, olisiko viittaus perusoikeuskirjaan lisättävä nykyisiin kahteen viittaukseen vai olisiko sen korvattava ne, tarkastellaan jäljempänä kohdassa 2.

⁴ Esimerkki: "Unioni kunnioittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sisältyviä oikeuksia, vapauksia ja periaatteita".

- e) Perusoikeuskirjasta voitaisiin tehdä perussopimukseen tai mahdolliseen uuteen perussopimukseen liitettävä uusi pöytäkirja.
- f) Perusoikeuskirjan 54 artiklan koko teksti voitaisiin ottaa johonkin EU-sopimuksen osastoon tai lukuun tai mahdolliseen uuteen perussopimukseen, jonka ensimmäisen osaston tai luvun se voisi esimerkiksi muodostaa.

Vaihtoehtoissa a – e on myös useita yhdistelmämahdollisuuksia (esimerkiksi perusoikeuskirja liitettäisiin perussopimukseen juhlallisena julistuksena *ja lisäksi* se mainittaisiin nykyisen EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa; se liitettäisiin pöytäkirjana perussopimukseen tai mahdolliseen uuteen perussopimukseen *ja lisäksi* tuohon pöytäkirjaan viitattaisiin suoraan jossain SEU:n tai uuden perussopimuksen artiklassa).

Useat tekijät vaikuttavat edellä mainittujen menetelmien valintaan. Ensinnäkin yleinen kysymys siitä, haluaako valmistelukunta säilyttää perussopimusten nykyisen rakenteen ennallaan vai ehdottaa uutta perussopimusta, on tietenkin hyvin tärkeä, vaikka kaikki edellä mainitut menetelmät periaatteessa ovatkin mahdollisia kummassakin tapauksessa.¹

Toiseksi perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksen aste myös vaihtelisi valitun vaihtoehdon perusteella. Oikeusvaikutus olisi heikoin a-vaihtoehdossa, joka tosin lisäisi perusoikeuskirjan symbolista ja poliittista arvoa kuitenkin selventämättä tai vahvistamatta sen nykyistä oikeusvaikutusta. B-vaihtoehdossa mentäisiin a-vaihtoehtoa pidemmälle, mutta siinäkin vain tunnustettaisiin muodollisesti perusoikeuskirjan asema lähteenä - tosin merkittävänä lähteenä - josta on saatu vaikutteita määriteltäessä perusoikeudet tapausoikeuden mukaisesti yleisiksi oikeusperiaatteiksi. Tämä asema näyttäisi jo hyväksytyn käytännössä (katso edellä). Ainoastaan vaihtoehtojen c, e ja f nojalla perusoikeuskirjasta saataisiin jäsenvaltioiden valtiosääntöjen mukaisten perusoikeuksien luetteloiden kaltainen täysin sitova teksti. Sitä vastoin on varsin epävarmaa, mikä olisi uuteen johdanto-osaan lisättävän viittauksen (vaihtoehto d) oikeusvaikutus, sillä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä annetaan johdannoille ja johdanto-osien kappaleille vain hyvin rajallinen

¹ Tässä ei käsitellä kysymystä siitä, olisiko mahdollisen uuden perussopimuksen ja nykyisen primäärioikeuden "toisen osan" välillä oltava tietty hierarkia siinä tapauksessa, että valmistelukunta ehdottaisi uuden perussopimuksen tekemistä (johon perusoikeuskirja sisällytettäisiin). Kysymys ei kuulu perusoikeuskirjaa koskevan pohdinnan piiriin, ja valmistelukunnan olisi tarkasteltava sitä perussopimusten tulevan rakenteen yhteydessä.

oikeusvaikutus, joka on toissijainen säädöksen artiklaosuuden oikeusvaikutukseen nähden. Jos taas halutaan vain viitata perusoikeuskirjaan (vaihtoehdot b, c ja d) sisällyttämättä sitä pöytäkirjaan, olisi välttämättä pohdittava sitä, kuinka perusoikeuskirjaa voidaan tulevaisuudessa muuttaa (sen sijaan vaihtojen e ja f mukaan sovellettaisiin ilman muuta perussopimusten muuttamisessa käytettävää yhteistä menettelyä).

Viime kädessä voisi edellä mainituista vaihtoehdoista tehtävään valintaan yhtä hyvin vaikuttaa se, miltä valmistelukunnan jäsenet haluaisivat perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja valmistelukunnan koko työskentelyn tulosten näyttävän kansalaisten silmissä ja kuinka selkeästi ymmärrettävissä ne ovat.

Mikä tai mitkä edellä mainituista menetelmistä soveltuisivat parhaiten?

2. Kysymys EU-sopimuksen nykyisen 6 artiklan 2 kohdasta

Jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen, on valittavasta menetelmästä riippumatta ratkaistava, pitäisikö lisäksi säilyttää ennallaan viittaus kahteen ulkoiseen oikeuskäytännön lähteeseen eli jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen EU-sopimuksen nykyisen 6 artiklan 2 kohdassa tehdyn tavoin. Kummallekin vaihtoehdolle voidaan esittää päteviä perusteluja. Kyseisen viittauksen säilyttämistä, vaikkakin hiukan eri muodossa¹, voitaisiin perustella selvennyksenä siitä, ettei perusoikeuskirja estä yhteisöjen tuomioistuinta edelleen käyttämästä muita lähteitä, jotka lisäksi saattavat muuttua ajan myötä. On myös esitetty, että ihmisoikeussopimukseen tehdyn viittauksen säilyttäminen perussopimuksessa täydentäisi oikeusvarmuuden kannalta suotavalla tavalla perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa olevaa viittausta kyseiseen ihmisoikeussopimukseen. Toisaalta EU-sopimuksen nykyisen 6 artiklan 2 kohdan poistamista voitaisiin puolustaa sillä, että tästä lähtien juuri perusoikeuskirja ilmentää kaikkein aidoimmin ihmisoikeuksiin liittyvää Euroopan unionin

¹ A- ja b-vaihtoehdossa voitaisiin nykyiseen SEU:n 6 artiklan 2 kohtaan lisätä "... ja sellaisina kuin ne on tunnustettu perusoikeuskirjassa ...". Jos vaihtoehdoista valitaan c, d tai e, edellä sivun 7 alaviitteessä 4 ehdotetun virkkeen jälkeen voitaisiin lisätä toinen virke seuraavasti: "Unioni pitää arvossa myös perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan..." (nykyisen 6 artiklan 2 kohdan nykyisen sisällön mukaisesti). Vaihtoehto f sallii vaivattomammin 6 artiklan 2 kohdan kaltaisen määräyksen säilyttämisen, mutta ei olisi mahdotonta esimerkiksi lisätä sellaista määräystä uuteen osastoon aivan perusoikeuskirjan viimeisen artiklan jälkeen tai lisätä "tämän rajoittamatta ..." -tyyppistä viittausta sen horisontaalisiin määräyksiin.

säännöstöä. Tuon käsityksen mukaan perussopimukseen ei otettaisi "kilpailevaa" viittausta kahteen muuhun lähteeseen, sillä ihmisoikeussopimuksen mukaiset oikeudet sisältyvät jo perusoikeuskirjaan, jossa jäsenvaltioiden yhteiset perinteet kiteytyvät parhaiten¹. Tuollainen viittaus ei myöskään olisi tarpeen, sillä kuten muissakaan perustuslaillisissa oikeusjärjestyksissä ei kirjallista perusoikeusluetteloa pidettäisi tyhjentävänä eikä se estäisi uusien oikeuksien luomista oikeuskäytäntöön tilanteen niin vaatiessa.

Olisiko perusoikeuskirjan perussopimukseen sisällyttämisen seurauksena poistettava viittaus kahteen ulkoiseen lähteeseen eli jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen (katso EU-sopimuksen nykyisen 6 artiklan 2 kohta)? Vai olisiko tuo viittaus säilytettävä? Kuinka se siinä tapauksessa muotoiltaisiin uudelleen ottaen huomioon perusoikeuskirjan sisällyttäminen?

3. Kysymys perusoikeuskirjan johdannosta

Perusoikeuskirjan artiklaosuutta edeltää johdanto, jonka joillakin asioilla oli suuri merkitys kun edeltävässä valmistelukunnassa haettiin lopullista kompromissia. Jos Eurooppa-valmistelukunta päätyy e-vaihtoehtoon, olisi päätettävä, mitä perusoikeuskirjan johdannolle tehdään. Sitä olisi mahdollista käyttää pohjana laadittaessa uuden perussopimuksen johdanto-osaa tai sitten nuo asiat voisi sisällyttää EU-sopimuksen uudelleenkirjoitettuun johdanto-osaan. Tämä kysymys ei koske muita menettelyvaihtoehtoja, joiden mukaisesti perusoikeuskirjan johdantoa ei irrotettaisi sen muusta tekstistä.

Mitä tehdään perusoikeuskirjan johdannolle, jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen?

¹ Ks. edellä mainittu, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 31.1.2002 antama tuomio asiassa *max-mobil*.

4. Kysymys perusoikeuskirjassa olevista päällekkäisyyksistä

Koska perusoikeuskirjassa haluttiin esittää täydellinen luettelo unionin perusoikeuksista, joissain sen artikloista vain toistetaan EY:n perustamissopimukseen jo selvästi kirjatut oikeudet, vaikka luettavuuden vuoksi tekstin sanamuotoa onkin paikoin hiukan lyhennetty perustamissopimuksen vastaaviin artikloihin nähden. Tämä koskee vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksia¹, lähes kaikkia kansalaisuutta käsittelevään perusoikeuskirjan lukuun kuuluvia oikeuksia (esim. äänioikeus, oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus esittää vetoamus)² sekä määräyksiä kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisestä sekä miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta³. Koska edeltävällä valmistelukunnalla ei ollut valtuuksia muuttaa perussopimuksia, vaan ainoastaan laatia niiden rinnalle perusoikeuskirja, se kirjasi tekstiin erityisen viittauksen (perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta⁴) selventämään sitä, ettei perusoikeuskirja vaikuta perussopimuksissa määritettyyn oikeudelliseen tilanteeseen kyseisten oikeuksien suhteen. Lisäksi tuon määräyksen ansiosta ei kaikissa mainituista perusoikeuskirjan artikloista ole tarvinnut toistaa tekstikohtia, joissa tuodaan esiin, että kyseisiä oikeuksia käytetään perussopimuksen ja johdetun oikeuden vastaavan artiklan mukaisin ehdoin ja siinä määritellyissä rajoissa.⁵

Harkittaessa mahdollisuutta perusoikeuskirjan tekstin sisällyttämisestä uuteen perussopimukseen tai siihen liitettävään pöytäkirjaan (vaihtoehdot e ja f) on huomautettu, että silloin olisi päätettävä, olisiko edellä mainitut, perusoikeuskirjan tiettyjen artiklojen väliset päällekkäisyydet poistettava ja luovuttava kyseisten oikeuksien vahvistamisesta perussopimuksissa joko poistamalla kyseiset artiklat perusoikeuskirjasta tai niitä vastaavat artiklat nykyisistä perussopimuksista (niistä tulisi silloin primäärioikeuden "toinen osa"). Jotkut ovat kuitenkin huomauttaneet, että tämä kysymys ei

¹ Perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohta ja 45 artikla.

² Perusoikeuskirjan 39 ja 40 artikla, 41 artiklan 4 kohta, 42–46 artiklat.

³ Perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohta ja 23 artikla.

⁴ Kyseinen kohta kuuluu seuraavasti: "Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat yhteisöjen perustamissopimukseen tai Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltujen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti".

⁵ Ks. myös tätä kohtaa koskevat puheenjohtajiston selitykset sivun 3 alaviitteessä 1 ("Artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että kun oikeus johtuu perussopimuksista, sitä koskevat niissä määritetyt edellytykset ja rajoitukset. Perusoikeuskirjalla ei muuteta perussopimuksissa annettujen oikeuksien järjestelmää.").

ole niinkään todellinen kuin näennäinen ja se joka tapauksessa koskisi vain hyvin harvoja oikeuksia¹. Kysymystä on mahdollisesti tarkasteltava lähemmin.

Jos päädytään sisällyttämään perusoikeuskirjan artiklojen teksti uuteen perussopimukseen tai siihen liitettävään pöytäkirjaan (vaihtoehto e), kuinka olisi puututtava nykyisiin päällekkäisyyksiin, jotka johtuvat siitä, että joissain perusoikeuskirjan artikloissa esitetään toistamiseen EY:n perustamissopimukseen jo kirjatut oikeudet?

5. Perusoikeuskirjan määräyksiin tehtävien teknisten mukautusten tarkastelu

Jotkut ovat huomauttaneet, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen edellyttäisi tiettyjä teknisiä mukautuksia. Toisten mielestä ne taas eivät olisi välttämättömiä, sillä perusoikeuskirjan yleiset määräykset (artiklat 51–54) heidän mielestään selventävät kyseisiä asioita riittävästi.

Toisaalta on arvosteltu sitä, että muutamissa perusoikeuskirjan artikloissa toistetaan EY-sopimukseen kirjattuja oikeuksia täsmentämättä kuitenkaan kussakin artiklassa, että noita oikeuksia käytetään perussopimuksessa määrättyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti, ja tästä saattaisi aiheutua oikeudellista epävarmuutta.² Tähän on vastattu, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan horisontaalinen määräys laadittiin tämän kysymyksen selventämiseksi kaikkien perusoikeuskirjan artiklojen osalta ja samalla haluttiin välttyä tekemästä tekstistä raskaslukuista, mikä olisi ollut tuloksena, jos jokaisessa kyseisistä artikloista olisi toistettu viittaus perussopimukseen. Toisaalta on huomautettu, että joissain perusoikeuskirjan määräyksissä olisi muutettu EY-sopimuksen määräysten sisältöä. Esimerkiksi perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohta,

¹ Tässä on kyse lähinnä seuraavista perusoikeuskirjan artikloista: **39 ja 40 artikla** (äänioikeus kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa – ks. EY-sopimuksen 19 art. ja 190 art. 1 kohta); **42 artikla** (oikeus tutustua asiakirjoihin – ks. EY-sop. 255 art.); **43 artikla** (oikeusasiamies – ks. EY-sop. 21 ja 195 art.); **44 artikla** (vetoamus – ks. EY-sop. 21 ja 194 art.); **45 artiklan 1 kohta** (kansalaisten liikkumisvapaus – ks. EY-sop. 18 art.); ja **46 artikla** (diplomaattiviranomaisten antama suoja – ks. EY-sop. 20 art.). Kun kyse on miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta ja työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaasta liikkuvuudesta, perusoikeuskirjan suppeamman tekstin ja nykyisten perussopimusten yksityiskohtaisemman tekstin rinnakkaisuus sen sijaan vaikuttaa täysin asianmukaiselta.

² Tässä on kyse perusoikeuskirjan artikloista 39, 40, 42, 43 ja 44.

joka koskee syrjintäkieltoa, muuttaisi joidenkin mielestä EY-sopimuksen 13 artiklaa, kun toisten mielestä näiden kahden määräyksen välillä ei ole ristiriitaa, sillä he katsovat näiden määräysten olevan erityyppisiä ja soveltamisalaltaan erilaisia.¹

Jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen, olisiko sen määräyksiin tarpeen tehdä joitakin teknisiä mukautuksia? Voidaanko ajatella, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta on riittävä vai olisiko sen kussakin kyseeseen tulevassa artiklassa viitattava uudestaan perussopimuksessa määritelyihin edellytyksiin ja rajoituksiin?

6. Yhteisöjen tuomioistuinta koskevat perussopimuksen määräykset

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan kolme asiaa, joista vain ensimmäinen on suoraan ajankohtainen, jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen, kun taas kaksi muuta ovat periaatteessa olemassa itsenäisinä asioina vaikka liittyvätkin aiheeltaan siihen:

a) SEU:n 46 artiklan d alakohdan muuttaminen

Sen mukaan, mikä vaihtoehto valitaan perusoikeuskirjan sisällyttämiseksi perussopimukseen (ks. edellä) SEU:n 46 artiklan d alakohdan sanamuotoa saatetaan joutua muuttamaan, jotta perusoikeuskirja sisältyisi niihin määräyksiin, joihin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovalta ulottuu.

Vaikuttaa myös siltä, että nykyisen 46 artiklan d alakohdan ilmaus "toimielinten toiminnan osalta" joudutaan poistamaan. Kuten edellä todettiin, yhteisöjen tuomioistuin on 80-luvulta alkaen valvonut perusoikeuksien kunnioittamista paitsi toimielinten toiminnan kautta myös jäsenvaltioiden viranomaisten kautta silloin kun nämä ovat toimineet yhteisön oikeuden soveltamisalalla. Kun SEU:n 46 artiklaan lisättiin Amsterdamin sopimuksella kyseinen ilmaus, sen merkitys suhteessa

¹ Kun EY-sopimuksen 13 artiklassa luodaan oikeusperusta syrjinnän torjumiselle hyväksymällä yksityisten välillä noudatettavia säännöksiä, perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohta käsittää suoraan sovellettavan syrjintäkiellon, joka on verrattavissa ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan ja sen pöytäkirjaan nro 12 mutta joka sitoo unionin toimielimiä ja muita elimiä sekä jäsenvaltioita ainoastaan unionin oikeuden täytäntöönpanossa.

tähän vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ei ollut selkeä. Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut perinteisen oikeuskäytäntönsä Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Perusoikeuskirjan valmistelukunta halusi kuitenkin erikseen määritellä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa¹ sen soveltamisalan kodifioimalla aikaisemman oikeuskäytännön; 46 artiklan d alakohdan nykyisen sanamuodon, joka voidaan tulkita eri tavoin kuin perusoikeuskirjassa, olisi siten käytävä perusoikeuskirjan määritelmän edellä.

Pitäisikö SEU:n 46 artiklan viittaus toimielinten toimintaan poistaa kun artiklaa mahdollisesti mukautetaan vastaamaan perusoikeuskirjaa sitä perussopimukseen sisällytettäessä?

b) Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta oikeus- ja sisäasioissa

Vaikka Amsterdamin sopimuksen määräykset, joilla yhteisöjen tuomioistuimelle annettiin toimivaltaa sisä- ja oikeusasioissa, merkitsevätkin edistystä, monet arvostelevat jäljellä olevia rajoituksia ja kyseisten sääntöjen monimutkaisuutta verrattuna EY:n perustamissopimuksen yleiseen järjestelmään.² SEU:n 35 artikla johtikin kolmannen pilarin ennakkoratkaisumenettelyn suhteen erittäin monimutkaiseen eriytettyyn järjestelmään. SEU:n 35 artiklan 5 kohdassa yhteisöjen tuomioistuimelta suljetaan pois kolmannen pilarin asioissa yleisesti ottaen kaikki toimivalta poliisitoimintaan tai yleiseen järjestykseen liittyvien kansallisten toimenpiteiden osalta. Vastaavasta toimivallan poissulkemisesta määrätään EY-sopimuksen 68 artiklan 2 kohdassa jopa yhteisöpilarissa, kun on kyse yhteisön toimielinten säädöksistä, joiden suhteen kansallinen tuomioistuin ei voi tarjota minkäänlaista suojaa. EY-sopimuksen 68 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ennakkoratkaisupyyntöä koskevan oikeuden rajoittaminen ei myöskään olisi helposti perusteltavissa, sillä se pakottaa asianomaiset henkilöt käymään läpi kaikki kansalliset oikeusasteet ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin voi kuulla heitä.

¹ Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta: "Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista *kukin toimivaltuuksiensa mukaisesti*" (laatijan kursiivi).

² Ks. myös oikeus- ja sisäasioita koskeva muistio CONV 69/02.

On selvää, että tämä ongelmakenttä ulottuu perusoikeuskirjan sisällyttämistä koskevaa kysymystä laajemmalle.¹ Perusoikeuksien tehokasta suojelua pidetään kuitenkin vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustekijänä, varsinkin kun perusoikeudet liittyvät varsin läheisesti useisiin unionin tämän alan toimiin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen valvonnasta vapauttaminen mahdollistaisi muutoksenhaun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen unionin oikeuden ja toimielinten antamista säädöksistä.

Olisiko perusoikeuksien suojelemisen vuoksi syytä tarkistaa nykyisiä yhteisöjen tuomioistuinta koskevia määräyksiä oikeus- ja sisäasioiden osalta?

- c) Pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimessa nostettavia suoria kanteita koskevia edellytyksiä väljentää tai pitäisikö ottaa jopa käyttöön perustuslaillinen muutoksenhakekeino ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de amparo")?

Jotkin asiantuntijat ovat jo jonkin aikaa arvostelleet yksityisten (luonnollisten tai oikeushenkilöiden) yhteisöjen tuomioistuimessa nostamia suoria kanteita koskevia edellytyksiä, jotka on määritelty EY-sopimuksen 230 artiklan neljännessä kohdassa ja joita oikeuskäytännössä on tulkittu², liian rajoittaviksi ja riittämättömiksi takaamaan perustavanlaatuisen oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan toimielinten säädösten suhteen. Vaikka tätä kritiikkiä on esitetty perusoikeuskirjasta riippumatta ja ennen sen laatimista - perusoikeuskirjassahan ei ole vahvistettu, oikeutta oikeussuojaan sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä kehittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen pohjalta 80-luvulta alkaen³ - sitä on esitetty nyt myös perusoikeuskirjan yhteydessä. Jotkut ovat jopa vaatineet, että otettaisiin käyttöön uusi muutoksenhakekeino, jolla yksityiset voisivat nostaa kanteen kaikista yhteisön toimenpiteistä säädökset mukaan luettuna katsoessaan niiden rikkovan perusoikeuksiaan. Joissakin jäsenvaltioissa jo menetelläänkin näin ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de amparo").

¹ Ks. oikeus- ja sisäasioita koskeva muistio.

² EY-sopimuksen 230 artiklan neljännessä kohdassa kumoamiskanne rajoitetaan vain niihin, joille yhteisön säädös on osoitettu, ja henkilöihin, joita säädökset "suoraan ja erikseen" koskevat. Oikeuskäytännössä tätä on tulkittu *Plaumannin* asiassa 25/62, Kok. 197, annetun tuomion jälkeen siten, että periaatteessa ei ole mahdollista nostaa kannetta yleisluontoisia säädöksiä vastaan, vaikka ne koskisivat suoraan yksityisiä, koska yksityisiä asia koskee "erikseen" vain "niille ominaisten tiettyjen erityisten ominaisuuksien tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erotetaan kaikista muista ja yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu".

³ Ks. erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot asiassa 222/84 *Johnston*, Kok. 1986, s. 1651, nro 18; asiassa 222/86 *Heylens*, Kok. 1987, s. 4097, nro 14, ja asiassa C-97/91 *Borelli*, Kok. 1992, s. I-6313, nro 14.

Toiset katsovat, että yhteisön oikeudessa on täydellinen muutoksenhakujärjestelmä, joka varmistaa tehokkaan oikeussuojan myös perusoikeuksien osalta. Yksityiset voivat tapauksen mukaan joko nostaa suoraan kanteen yhteisön säädöksestä EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan mukaisesti tai sitten viedä asian kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, jolloin kansallinen tuomioistuin voi - tai jos kyseessä on korkein oikeusaste, sillä on velvollisuus - tehdä ennakkoratkaisupyyntö yhteisöjen tuomioistuimeen (EY:n perustamissopimuksen 234 artikla) yhteisön säädöksen pätevyyden tutkimiseksi. Tällöin jäsenvaltioiden on EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan nojalla edistettävä tätä kaksinkertaista suojajärjestelmää säätämällä kansallisista muutoksenhakukeinoista, joilla voidaan valvoa välillisesti ja aukottomasti toimielinten säädöksiä¹. On myös huomautettu, että uusi perusoikeuksien rikkomisesta nostettu kanne olisi vaikea erottaa muista kanteista, sillä näihin oikeuksiin voitaisiin vedota melkein kaikissa kanteissa. Arvostelijoiden mielestä kansallisen tuomioistuimen kautta toimiminen ja ennakkoratkaisumenettely eivät kuitenkaan aina tarjoaisi riittäviä takeita muun muassa siksi, että kanteen käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa voi viedä aikaa eikä ole kantajan hallittavissa.

Ongelmalliseksi tapaukseksi on laajalti huomattu se, jos yhteisön lainsäädännössä on kielto, jota on suoraan sovellettava ilman että kansallista täytäntöönpanosäädöstä tarvitaan. Yksityisen ainoana mahdollisuutena vedota oikeuksiinsa tällaista kieltoa vastaan on hakea muutosta seuraamukseen, jonka kansalliset viranomaiset saattavat määrätä hänelle yhteisön lainsäädännön rikkomisesta. Monet katsovat, ettei ole asianmukaista, että voidakseen hakea muutosta yksityinen joutuu tekemään rikkomuksen, koska hänellä ei ole oikeutta hakea suoraan muutosta kyseiseen yhteisön säädökseen. Vasta annetussa tuomiossa², joka koskee juuri tällaista tapausta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti tutkittavakseen yksityisen nostaman kanteen poiketen näin aikaisemmasta liian rajoittavana pidetystä oikeuskäytännöstä ja myöntäen siten asianomaisen oikeuden muutoksenhakuun. Äskettäin asiassa C-50/00 P³ antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkiasiamies Jacobs kritisoi yleisemmin sitä, miten EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljättä kohtaa tulkitaan perinteisessä oikeuskäytännössä. Ei näin ollen ole mahdotonta, että yksityisten nostamien suorien kanteiden tutkittavaksi ottamista koskevaan oikeuskäytäntöön olisi muodostumassa merkittävä käännekohta.

¹ Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, 27.6.2000, T-172/98, Salamander AG ym., Kok. 2000, s. II-2487, kohta 74.

² Tuomio, annettu 3.5.2002, asia T-177/01, Jégo-Quéré v. komissio.

³ Ratkaisuehdotus, 21.3.2002, asia C-50-00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto. Ratkaisuehdotuksessa käsitellään myös kokonaisvaltaisesti tätä asiaa. Tuomioistuimen tuomio annettaneen lähikuukausina.

Pitäisikö EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljättä kohtaa muuttaa siten, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset ulotettaisiin yksityisten nostamiin suoriin kanteisiin? Miten sitä siinä tapauksessa muutettaisiin? Vai pitäisikö oikeuskäytännön antaa määritellä tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja ottaa samalla huomioon oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan?

Olisiko asianmukaista ottaa käyttöön joidenkin kansallisten perustuslaillisten menettelyjen tapaan uusi suora muutoksenhakukeino yksilöiden perusoikeuksien suojelemiseksi? Mitä seuraisi perussopimuksen muuttamisesta tältä osin yhteisön tuomioistuinjärjestelmän organisaation ja toiminnan kannalta?

III Yhteisön tai unionin mahdollinen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen – menettelytavat ja seuraukset

Alustava huomautus: perusoikeuskirjaa ja mahdollista liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen koskevat aloitteet täydentävät toisiaan

Monet instituutiot ja henkilöt ovat ensinnäkin huomauttaneet, että perusoikeuskirjaa koskeva ehdotus ja ehdotus yhteisön - tai tulevaisuudessa unionin, sitten kun sen oma oikeushenkilöllisyys on tunnustettu - liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ovat toisiaan täydentäviä eivätkä vaihtoehtoisia aloitteita¹. Toisaalta perusoikeuskirjan olemassaolo ei mitenkään vähentäisi sen vaihtoehdon kiinnostavuutta, että unionissa ryhdyttäisiin soveltamaan ihmisoikeussopimuksella perustettua ulkoisen valvonnan järjestelmää. Toisaalta liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vähentäisi unionin oman perusoikeusluettelon laatimisen hyödyllisyyttä varsinkaan koska ihmisoikeussopimuksessa sopimuspuolille sallitaan siinä määrättyjä tiukempien vaatimusten soveltaminen (sopimuksen 53 artikla) ja koska on arvioitu, että ihmisoikeussopimus ja perusoikeuskirja on nivottu perusoikeuskirjassa toisiinsa hyväksyttävällä tavalla.²

¹ Ks. komission 11.10.2000 antama tiedonanto KOM(2000) 644 lopull. 9 kohta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentin Wildhaberin ("Euroopan neuvosto on aina pitänyt näitä kahta aloitetta toisiaan täydentävinä eikä vaihtoehtoisina") ja yhteisöjen tuomioistuimen presidentin Rodríguez Iglesiasin 31.1.2002 pitämät puheet; Euroopan neuvoston pääsihteerin Krügerin 18.3.2002 pitämä puhe.

² Näin totesi Wildhaber edellä mainitussa puheessaan, ja samantapaisia kommentteja ovat esittäneet myös Rodríguez Iglesias ("Näin ollen ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan ei pitäisi kilpailla keskenään ja luoda ristiriitaa perusoikeuksien suojelemisessa Euroopassa vaan niiden olisi täydennettävä toisiaan."), Euroopan neuvoston tarkkailijat perusoikeuskirjan lopullisesta ehdotuksesta (asiak. CHARTE 4961/00 CONTRIB 356, 13.11.2000) sekä komissio edellä mainitussa tiedonannossaan.

1. Kannanotot puolesta ja vastaan

Tässä ei ryhdytä laajalti toistamaan viimeksi kuluneiden kahdenkymmenen vuoden aikana liittymisen puolesta ja sitä vastaan esitettyjä kannanottoja, vaan esitetään niistä lyhyesti tärkeimmät.¹ Sopimukseen liittymistä kannattavat korostavat erityisesti, että liittyminen vahvistaisi perusoikeuksien suojaa ulottamalla unionin toimielinten toimintaan saman oikeudellisen valvontajärjestelmän, joka koskee jo kaikkia jäsenvaltioita. Kannattajien mukaan tämän suojan puuttumisen korjaaminen vaikuttaisi entistä kiireellisemmältä, koska jäsenvaltioita siirretään jatkuvasti toimivaltaa unionille, ja jotta vältettäisiin ristiriita unionin ehdokasvaltioilta vaatimiin sitoumuksiin verrattuna. Unionin liittyminen sopimukseen olisi lisäksi paras keino välttää kahden eurooppalaisen perusoikeuksien suojelujärjestelmän välisten uusien erojen syntyminen, kun näin varmistetaan Euroopan kahden eri tuomioistuimen oikeuskäytännön sopusointuinen kehittyminen.

Vastustajat pitävät ongelmallisimpana sitä, että ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei noudattaisi yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatetta, mihin kuuluu myös yhteisöjen tuomioistuimen asema yhteisön oikeuden ainoana "tuomarina". Tätä kysymystä tarkastellaan yksityiskohtaisesti jäljempänä. Joskus on myös esitetty, että unionin ei olisi asianmukaista olla unionin ulkopuolisten tuomioistuinten valvonnassa, sillä ne eivät ehkä riittävästi ymmärtäisi Euroopan yhdentymisen erityispiirteitä.

Vahvistaisiko Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen näiden kannanottojen perusteella unionin oikeuden ja lainkäytön auktoriteettia ja uskottavuutta vai heikentäisikö se niitä?

¹ Ks. useiden väliintulijoiden esittämät kannanotot yhteisöjen tuomioistuimessa menettelyssä, joka johti lausunnon 2/94 antamiseen, Kok. 1996, s. I-1772–; ks. myös *House of Lords Select Committee on the European Union*in selvitys perusoikeuskirjasta, 24.5.2000, 104–112 kohdat (yhteenveto komitealle tästä kysymyksestä annetusta lausunnosta).

2. Mahdollista liittymistä koskevat menettelytavat

a) Unionin tasolla

Yhteisöjen tuomioistuimen lausunnon 2/94 mukaisesti yhteisön liittyminen ihmisoikeussopimukseen edellyttäisi nimenomaisen oikeusperustan sisällyttämistä EY:n perustamissopimukseen, esimerkiksi sen 303 artiklaan. Jos valmistelukunta suosittelee, että unioni pitäisi tunnustaa virallisesti oikeushenkilöksi ja sulauttaa se yhteisön oikeushenkilöyteen, tämä oikeusperusta mahdollistaisi unionin liittymisen sopimukseen.¹

b) Euroopan neuvoston tasolla

Yhteisön tai unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen edellyttäisi joka tapauksessa muutosta ainakin ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaan, joka rajoittaa nykyisellään sopimuspuolet Euroopan neuvoston jäseniin (jotka voivat olla vain Euroopan *valtioita*). Liittyminen toisi esiin myös tiettyjä muita teknisiä kysymyksiä, jotka voisivat aiheuttaa mukautuksia Strasbourgin järjestelmään.²

3. Liittymisen seuraukset yhteisön oikeusjärjestyksen riippumattomuuden periaatteen kannalta

Erään näkemyksen mukaan yhteisön liittyminen vahingoittaisi yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatetta. Tämä olisi tilanne toisaalta, koska yhteisöjen tuomioistuin menettäisi näin ollen yksinoikeuden ratkaista, ovatko yhteisön oikeuden säädökset päteviä - niitähän

¹ Oikeusperustan muotoilemisessa joudutaan määrittämään, onko määräyksessä mainittava vain liittyminen ihmisoikeussopimukseen vai pitäisikö siinä antaa mahdollisuus liittyä muihinkin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Olisi myös laadittava säännöt liittymissopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevaa päätöksentekomenettelyä varten.

² Näitä asioita tarkasteltiin äskettäin ad hoc -työryhmässä, joka perustettiin Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean yhteyteen. Ks. työryhmän toimintakertomus 2.4.2002 (GT-DH-EU (2002) 012).

valvoisi sitten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Toisaalta kyseiseltä tuomioistuimelta voitaisiin pyytää lausuntoa yhteisön oikeuden tulkintakysymyksistä, kuten siitä, onko yhteisön säädöksissä noudatettu suhteellisuusperiaatetta, mutta myös unionin jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakautumisesta, tai siihen voitaisiin vedota kun kaikki sisäiset oikeussuojakeinot on käytetty. Yhteisöjen tuomioistuin menettäisi myös oikeuden olla ainoa "tuomari" jäsenvaltioiden välisissä tai jäsenvaltioiden ja toimielinten välisissä riita-asioissa, sillä ne voitaisiin saattaa Strasbourgin tuomioistuimen käsiteltäviksi ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan nojalla. Kaikki tämä heikentäisi samalla huomattavasti yhteisöjen tuomioistuimen poliittista arvovaltaa jäsenvaltioiden oikeusasteissa, myös niiden korkeimmissa oikeuksissa.

Toiset sen sijaan kiistävät tämän näkemyksen ja katsovat, että liittyminen olisi täysin sopusoinnussa yhteisön oikeuden riippumattomuuden kanssa. He korostavat, että Strasbourgin tuomioistuin ei voi toimia muutoksenhakutuomioistuimena eikä sillä ole oikeutta julistaa pätemättömäksi sopimuspuolten säädöksiä tai niiden korkeimpien oikeuksien tuomioita, vaan se voisi vain todeta ihmisoikeussopimuksen rikkomukset. Näin ollen sisäisessä oikeusjärjestyksessä siitä tehtävät konkreettiset johtopäätökset jäivät sopimuspuolten omien toimielinten toimivaltaan. On lisäksi todettu, että Strasbourgin tuomioistuin pitää sisäistä oikeutta vain olemassa olevana tosiasiana ja että arvioidessaan suhteellisuusperiaatteen toteutumista kansallisissa säädöksissä se jättää liikkumavaraa, jonka ansiosta voitaisiin myös ottaa huomioon yhteisön oikeuden erityispiirteet. Strasbourgin tuomioistuinta ei siten voitaisi pitää sopimuspuolten korkeimpia oikeuksia "ylempänä" tuomioistuimena vaan niitä erikoistuneempana elimenä, joka harjoittaisi toissijaista ulkoista valvontaa. Yhteisöjen tuomioistuinhan on jo antanut mahdollisuuden sille, että unioni voi olla tällaisessa ulkoisessa valvonnassa.¹ Mitä tulee vaaraan yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden välillä Strasbourgin tuomioistuimessa nostettavista kanteista, voitaisiin olettaa, että yhteisön oikeudessa tällaiset riita-asiat olisivat joka tapauksessa kiellettyjä². Mahdollisessa

¹ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/91, 14.12. 1991, Kok. 1991, s. I-6079, kohta 40: "Yhteisöjen toimivaltaan kansainvälisissä asioissa...kuuluu välttämättä mahdollisuus päättää noudattaa näiden sopimusten nojalla perustetun tai nimetyn tuomioistuimen päätöksiä niiden määräysten tulkinnan ja soveltamisen osalta."

² Näin ollen jäsenvaltioiden Strasbourgin tuomioistuimessa nostamat kanteet olisivat EY:n perustamissopimuksen 292 artiklan vastaisia yhteisön oikeuden soveltamisen alalla (jolloin muuta kuin yhteisön oikeutta koskevat kanteet olisivat tietenkin edelleen mahdollisia). Samoin voidaan olettaa, että yhteisön/unionin ja jäsenvaltioiden väliset kanteet olisivat EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan vastaisia, sillä ne muuttaisivat EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan tai 230 artiklan menettelyjä.

liittymissopimuksessa olisi ehkä kuitenkin suotavaa todeta selkeästi esimerkiksi julistuksessa se, että yhteisö/unioni ja jäsenvaltiot luopuvat oikeudestaan nostaa valtioiden välisiä kanteita Strasbourgin tuomioistuimessa.

Joidenkin mielestä jopa se, ettei yhteisö tai unioni edelleenkään osallistu Strasbourgin järjestelmään, olisi tulevaisuudessa haitallista yhteisön tai unionin oikeusjärjestykselle. Itse asiassa jäsenvaltiot joutuvat Strasbourgin tuomioistuimessa joskus välillisesti vastuuseen väitetyistä ihmisoikeuksien loukkauksista, jotka todellisuudessa johtuvat unionin toimielinten säädöksistä. Tämä vastuu tunnustetaan jo primaarioikeudessa, joka ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimen valvontaan¹, sekä kanteissa sellaisia kansallisia säädöksiä vastaan, joilla pannaan yhteisön direktiivi² täytäntöön sanasta sanaan. Tällä hetkellä Strasbourgin tuomioistuimessa on käsiteltävänä kaikkia viittatoista jäsenvaltiota vastaan nostettu kanne, jossa väitetään, että komission tekemä kilpailua koskeva ja yhteisöjen tuomioistuimen vahvistama päätös rikkoo ihmisoikeussopimusta.³ Jos sopimukseen ei liitytä, nämä asiantuntijat pelkäävät, että Strasbourgin tuomioistuin ottaa yhä useammin välillisesti kantaa yhteisön/unioniin säädöksiin ilman että yhteisö/unioni pystyy puolustamaan itseään tai että tuomari edustaa sen oikeusjärjestelmää ihmisoikeustuomioistuimessa ja että jäsenvaltiot, joiden pitäisi huolehtia puolustuksesta yhteisön sijasta, voisivat olla tuomioistuimen kanssa tai keskenään erimielisiä siitä, ovatko yhteisön säädökset yhdenmukaisia ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Vahingoittaisiko ihmisoikeussopimukseen liittyminen yhteisön oikeusjärjestyksen riippumattomuuden periaatetta ja yhteisöjen tuomioistuimen asemaa kyseisen oikeusjärjestyksen korkeimpana tuomarina? Vai olisiko liittymisellä oikeusjärjestyksen kannalta pikemminkin myönteisiä seurauksia?

¹ Ks. Strasbourgin tuomioistuimen tuomio, 18.2.1999, Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta, kanne 24833/94; kanne koski Euroopan parlamentin vaaleista vuonna 1976 annettua säädöstä, jonka liitteessä II suljetaan Gibraltar pois kyseisistä vaaleista.

² Ks. Strasbourgin tuomioistuimen tuomio, 15.11.1996, Cantoni v. Ranska, kanne 17862/91. Ks. myös 7.3.2000 Dublinin yleissopimuksesta annettu tuomio, T.I. v. Yhdistynyt kuningaskunta, kanne 43844/98.

³ Asia DSR Senator Lines v. 15 jäsenvaltiota, kanne 56672/00. Tuomioistuin ei ole vielä päättänyt, otetaanko kanne tutkittavaksi. Viisitoista jäsenvaltiota kiistävät kanteen viitaten entisen ihmisoikeustoimikunnan oikeuskäytäntöön (päätös M & Co v. Saksa, 9.2.1990).

4. Seuraukset yhteisön ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa koskevan järjestelmän kannalta

Tässä yhteydessä on erotettava kaksi asiaa:

Ensinnäkin koska ihmisoikeussopimukseen liittyminen edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen lausunnon 2/94 mukaisesti nimenomaisen oikeusperustan sisällyttämistä perussopimukseen (sen muodosta enemmän jäljempänä), jotkut ovat arvioineet, että se voisi johtaa yhteisön tai unionin yleisen toimivallan¹ tunnustamiseen perusoikeuksien alalla, myös unionin sisällä. Toiset taas eivät tätä analyysia hyväksy, sillä jos liittymisen ainoana tavoitteena ja seurauksena on se, että toimielinten on noudatettava ihmisoikeussopimuksen mukaisia perusoikeuksia ja oltava Strasbourgin tuomioistuimen ulkoisessa valvonnassa, on vaikea kuvitella, miten perussopimuksessa tätä tarkoitusta varten rajoitettu oikeusperusta johtaisi unionin yleiseen toimivaltaan, jonka nojalla se voisi säätää unionin sisällä perusoikeuksista ja velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan niitä omassa toiminnassaan. Voitaisiin kuitenkin pohtia tämän asian selkiyttämistä liittymisen mahdollistavassa oikeusperustassa, jos siihen näyttää olevan tarvetta. Toiset ovat ehdottaneet, että tämä kysymys ratkaistaisiin määräämällä, että toimielinten toiminnassa on noudatettava Strasbourgin järjestelmää ilman että sopimukseen liittyttäisiin (tämä malli esitetään jäljempänä).

Toiseksi jotkut ovat korostaneet, että liittyminen voisi johtaa siihen, että Strasbourgin tuomioistuin tekisi ratkaisuja unionin toimivallanjakojärjestelmästä, koska joskus voisi olla vaikea päättää, kuuluuko jokin asia yhteisön tai unionin vai jäsenvaltion lainkäyttövaltaan (ihmisoikeussopimuksen 1 artikla). Tämän tilanteen välttämiseksi on kuitenkin ehdotettu teknisiä ratkaisuja, jotka määritellään mahdollisen liittymissopimuksen yhteydessä.²

¹ Huomattakoon, että jos yleistä toimivaltaa ei ole, yhteisö hyväksyy joillakin alueilla tarkkoja säännöksiä perusoikeuksista joko perussopimuksen tiettyjen artiklojen nojalla (esim. EY- sopimuksen 13 ja 141 artikla) tai sille annetun toimivallan käyttämisen "ohella" (ks. edellä mainitun lakko-oikeutta koskevan asetuksen 2679/98 2 artikla tai asetukset 975/99 ja 976/99, jotka liittyvät yhteisön kolmansissa maissa toteuttamiin yhteistyötoimiin).

² Ehdotetaan erityisesti merioikeusyleissopimukseen löydetyn ratkaisun mukaisesti järjestelmää, jolla yhteisö tai unioni voisi liittyä tukemaan jonkin jäsenvaltion puolustusta yhteisvastuullisesti, ja päinvastoin, sekä lisättäväksi julistusta, jossa korostettaisiin, että toimivallanjakoon voivat ottaa kantaa vain yhteisö tai unioni ja jäsenvaltiot sisäisten menettelyjensä mukaisesti.

Olisiko ihmisoikeussopimukseen liittyminen vaikuttamatta unionin ja jäsenvaltioiden väliseen sisäisen toimivallan jakoon? Olisiko perussopimukseen liitettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan kaltainen määräys siitä, ettei liittymisellä saa olla tällaista vaikutusta?

Onko olemassa todellinen vaara siitä, että Strasbourgin tuomioistuin joutuisi ottamaan kantaa yhteisön tai unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon? Voidaanko ehdotettujen menettelyjen avulla poistaa tämä vaara?

5. Vaihtoehtoisia malleja unionin oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen mukaisen oikeuden keskinäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi

Yleisesti on todettu, että Euroopan kahden eri tuomioistuimen väliset yhteydet ja vaihdot ovat hyvin myönteisiä ja helpottavat huomattavasti niiden oikeuskäytännön sopusointuista kehittymistä. Jotkut kuitenkin pitävät kiinni siitä, että yhteisön tai unionin liittyminen olisi ihanteellinen ratkaisu johdonmukaisuuden varmistamiseksi, kun taas toiset ovat ehdottaneet vaihtoehtoisia, useimmiten seuraavia järjestelyjä:

a) Ennakkoratkaisu- tai kuulemismenettely

On ehdotettu, että perustettaisiin ennakkoratkaisu- tai kuulemismenettely, jolla yhteisöjen tuomioistuimelle annettaisiin mahdollisuus esittää Strasbourgin tuomioistuimelle tulkintakysymys ihmisoikeussopimuksesta.

Tällaisia ehdotuksia on tehty milloin ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteydessä toteutettaviksi toimiksi, milloin sen vaihtoehdoksi. Jos päädytään liittymiseen, jotkut ovat ehdottaneet, että Strasbourgin tuomioistuimen antamaa vastausta tai lausuntoa voitaisiin pitää yhteisöjen tuomioistuinta sitomattomana. On myös väitetty, että kyseinen menettely varmistaisi parhaiten näiden kahden oikeuskäytännön välisen yhdenmukaisuuden, erityisesti jos yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan ihmisoikeuskysymyksiä silloin kun Strasbourgin tuomioistuin ei ole vahvistanut oikeuskäytäntöä ja jos tämä olisi asiasta myöhemmin eri mieltä.

Ennakkoratkaisumenettelyn yhdistämistä liittymiseen kannattavien mielestä menettelyllä voitaisiin myös vähentää Strasbourgin tuomioistuimessa nostettujen, yhteisön oikeuteen liittyvien yksittäisten kanteiden määrää.

Näitä ehdotuksia on myös arvosteltu usein perustein. On korostettu erityisesti, että tällainen ennakkoratkaisumenettely viivästyttäisi pääasiaa koskevien riita-asioiden ratkaisua huomattavasti ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden vastaisesti (erityisesti tapauksissa, joissa tätä menettelyä edeltäisi kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle tekemä ennakkoratkaisupyyntö). Lisäksi todetaan, että yhteisöjen tuomioistuin saattaisi joutua hankaliin tilanteisiin, joihin yksikään kansallinen tuomioistuin ei joutuisi: Vaikka se ei tietenkään voisi käyttää tätä menettelyä kuin joissakin valikoiduissa tapauksissa, sen valintaa *olla esittämättä* ennakkoratkaisupyyntöä Strasbourgin tuomioistuimelle jossain tietyssä asiassa voitaisiin aina jälkeinpäin arvostella, varsinkin jos viimeksi mainittu tuomioistuin olisi asiasta eri linjoilla yhteisöjen tuomioistuimen kanssa. Jos taas liittymisen vaihtoehtona mietitään Strasbourgin tuomioistuimen lausuntojen tekemistä ei-sitoviksi, yhteisöjen tuomioistuin tuskin kuitenkaan voisi avoimesti poiketa näistä lausunnoista ja keskustelua herättäisi se, missä määrin Strasbourgin antamaa lausuntoa on käytännössä noudatettu.

Jotkut huomauttavat lopuksi, että lausunto- tai ennakkoratkaisumenettely sekoittaisi tarpeettomasti oikeusjärjestelmät toisiinsa ja vaikuttaisi yhteisön oikeuden riippumattomuuteen enemmän kuin selkeä sopimukseen liittyminen: Strasbourgin tuomioistuin puuttuisi suoraan vireillä oleviin riita-asioihin antamalla yhteisön tuomioistuinta - joko oikeudellisesti tai ainakin tosiasiallisesti - velvoittavia tulkintoja kun taas mikä tahansa muu kansallinen perustuslakituomioistuin voi ensin punnita vapaasti oman oikeusjärjestyksensä perusoikeuksia, sillä Strasbourgin tuomioistuimen tehtävä rajoittuu siihen, että se jälkikäteen valvoo ihmisoikeussopimuksesta johtuvien kansainvälisen oikeudenmukaisten velvoitteiden noudattamista.

Teknisesti tällaisen ennakkoratkaisu- tai kuulemismenettelyn perustaminen edellyttäisi erityisen EY-/EU-sopimukseen liitettävän pöytäkirjan lisäksi myös muutoksia ihmisoikeussopimukseen, koska menettely poikkeaisi Strasbourgin tuomioistuimen tavanomaisesta toiminnasta.

b) Yhteinen kamari

Mainittakoon myös joskus esitetty ajatus siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ja Strasbourgin tuomioistuin voisivat siinä tapauksessa, ettei sopimukseen liitytä, muodostaa "yhteisen kamarin" tai "paneelin", jonka käsiteltäväksi molemmat tuomioistuimet voisivat antaa asioita, jos halutaan varmistaa yhtenäinen tulkinta perusoikeuksista tai jos jompikumpi tuomioistuin olisi eri mieltä toisen oikeuskäytännön kanssa. Tämän ajatuksen kannattajat korostavat, että tuomioistuimet olisivat täysin samanarvoisia keskenään ja että tuomioistuinten toiminta häiriintyisi mahdollisimman vähän. Olisi kuitenkin pohdittava, onko tämä ehdotus ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaman, yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatteesta johtuvan säännön kanssa, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomareiden ei pitäisi samanaikaisesti olla tuomareina muissa tuomioistuimissa, joissa heidän olisi tulkittava yhteisön oikeuden kanssa samanlaisia säännöksiä noudattaen kuitenkin eri lähestymistapoja, menetelmiä ja käsitteitä.¹

c) Muutoksenhakuoikeus Strasbourgin tuomioistuimeen ihmisoikeussopimukseen liittymättä

Lopuksi on ehdotettu, että unionin toimielinten toiminnassa alettaisiin noudattaa Strasbourgin tuomioistuimen yksittäisten kanteiden järjestelmää EY- ja EU-sopimukseen liitettävällä erityispöytäkirjalla ja ihmisoikeussopimukseen liitettävällä pöytäkirjalla ilman, että yhteisö tai unioni kuitenkaan liittyisi ihmisoikeussopimukseen. Vaikka tämän mallin tarkoituksena on luoda paljolti samanlainen tilanne kuin liittymisellä olisi kyseisten kahden tuomioistuimen aseman ja yksityisten suojan osalta, sen pääasiallinen ero on siinä, että yhteisö tai unioni ei osallistuisi neuvotteluihin, jotka koskevat ihmisoikeussopimukseen tai lisäpöytäkirjoihin tehtäviä muutoksia. Jotkut ovat katsoneet, että tästä saattaisi aiheutua periaatteellisia ongelmia yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaatteen kannalta ja käytännön hankaluuksia: toimielimet kuuluisivat Strasbourgin muutoksenhakujärjestelmään ilman että Strasbourgin oikeus kuuluisi virallisesti

¹ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/91, 14.12.1991, kohta 52, joka koskee ETA-sopimuksen ensimmäistä luonnosta ja sen mukaista "ETA-tuomioistuinta".

yhteisön oikeuteen (vaikka voidaankin sanoa, että ihmisoikeussopimuksen aineellisia normeja noudatetaan tosiasiaassa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa oikeuskäytännössä), ja ilman että yhteisöä/unionia ja sen oikeutta kohdeltaisiin Strasbourgin järjestelmässä ihmisoikeussopimuksen muiden allekirjoittajien kanssa samanarvoisin.

Ovatko ehdotetut ihmisoikeussopimukseen liittymisen vaihtoehdot tyydyttäviä? Olisiko yhteisön tai unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen vaihtoehtona tai liittymistä täydentävänä toimenpiteenä tarkoituksenmukaista perustaa järjestelmä, jolla yhteisöjen tuomioistuimen päätöksiin voitaisiin hakea muutosta Strasbourgin tuomioistuimesta? Vai kannattaisiko, olettaen että sopimukseen liitytään, pysyä yhteisessä järjestelmässä (yksittäiset kanteet Strasbourgin tuomioistuimeen sen jälkeen kun kaikki sisäiset muutoksenhakukeinot on käytetty)?
