

CONV 223/02

WG II 8

ILMOITUS

Lähettilä: Sihteeristö

Vastanottaja: Työryhmä 2

Asia: **Yhteenveto 23.7.2002 pidetystä kokouksesta, jonka puheenjohtajana toimi komission jäsen António VITORINO**

Perusoikeuskirjaa käsittelevän työryhmä 2:n kolmas kokous pidettiin 23.7.2002 klo 10.00 – 12.15 ja 15.00 – 18.00, ja sen puheenjohtajana toimi komission jäsen António Vitorino.

I *Perusoikeuskirjan mahdollinen sisällyttäminen perussopimukseen: menettelytavat ja seuraukset*

- *Kysymys perusoikeuskirjassa olevista päällekkäisyyksistä*
- *Perusoikeuskirjan määräyksiin tehtävien teknisten mukautusten tarkastelu*

1. Puheenjohtaja esitteli esityslistan ja täsmensi, että käsiteltävät aiheet sisältyvät asiakirjaan CONV 116/02, ja niitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin valmisteluasiakirjassa (WD 09). Puheenjohtaja korosti tältä pohjalta, että jos työryhmä päättää kannattaa perusoikeuskirjan koko artiklaosan sisällyttämistä uuteen perussopimukseen (vaihtoehto f), se edellyttäisi käsittelyn tässä vaiheessa kahta teknistä mukautusta, jotka koskevat perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohtaa ja 52 artiklan 2 kohtaa ja jotka on esitetty valmisteluasiakirjassa 9. Mukautusten tarkoituksena ei olisi muuttaa kyseisiä artikloja, vaan säilyttää niiden merkitys ja soveltamisala ja selventää niitä.

2. Tarkasteltaessa EY:n perustamissopimuksessa jo olevien ja perusoikeuskirjassa toistettavien oikeuksien päällekkäisyyttä puheenjohtaja otti esille seuraavat kaksi kysymystä: ensinnäkin oikeusvarmuus, joka oli aikanaan perusteena perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan laatimiselle ja joka olisi varmistettava työryhmän valitsemasta vaihtoehdosta riippumatta. Toinen kysymys on uuden perussopimuksen esitystapa ja helppolukuisuus, jota olisi pohdittava erityisesti siinä vaiheessa, kun mahdolliseen uuteen perussopimukseen yhdistettäisiin perusoikeuskirjan artikloja ja unionin kansalaisuutta koskevia EY-sopimuksen artikloja.
3. Kaikki työryhmän jäsenet suhtautuivat myönteisesti puheenjohtajan valmisteluasiakirjaan 9 ja olivat tyytyväisiä 51 artiklan 2 kohdan sanamuodon selventämistä koskevaan ehdotukseen. Jäsenet olivat yksimielisiä periaatteesta, jonka mukaan perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ei saisi johtaa "tahattomasti" unionin toimivallan laajenemiseen, ja siitä, että vaikka valmistelukunta haluaisikin ehdottaa toimivallan laajentamista, se olisi toteutettava perussopimuksen muihin osiin sijoitettavilla selkeillä määräyksillä.
4. Tämän varmistamiseksi jotkut jäsenet pyysivät työryhmää pohtimaan, olisiko selvennettävä myös perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan toista virkettä, joka koskee asianomaisten tahojen velvollisuutta edistää peruskirjan mukaisten oikeuksien soveltamista. Muiden jäsenten mielestä virkkeen nykyisestä sanamuodosta käy jo riittävän selvästi ilmi, että kyseinen velvollisuus koskee unionia vain sen toimivallan puitteissa.
5. Kaikki työryhmän jäsenet korostivat, että EY-sopimuksessa jo olevien ja perusoikeuskirjassa toistettujen oikeuksien päällekkäisyys on oikeusvarmuuden vuoksi ratkaistava koordinoitusti, jotta perusoikeuskirjan sisällyttämisen yhteydessä ei menetettäisi mitään kyseisiin oikeuksiin liittyvää oikeudellista tekijää niiden mahdolliset rajoitukset mukaan lukien. Työryhmässä tunnustettiin yleisesti, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on taata kyseinen oikeudellisen koordinoinnin periaate, mutta tässä vaiheessa on vaikeata ennakoida virkkeen sanamuodon mahdollisen muutoksen täsmällistä muotoa, koska se riippuu tulevien perussopimusten rakenteesta.

6. Tässä yhteydessä on esitetty, että perusoikeuskirjaa on vaikea sisällyttää perussopimukseen vaihtoehdon f mukaisesti säilyttämällä nykyisen 52 artiklan 2 kohdan tapainen viittaus, koska tällainen lauseke alistaisi perusoikeuskirjan EY-sopimukselle. Monet muut jäsenet ovat kuitenkin kiistäneet tämän väitteen. Näiden jäsenten mielestä perusoikeuskirjan ja EY-sopimuksen suhteen periaatteeksi olisi otettava pikemminkin niiden keskinäinen yhteensopivuus tai se, että perusoikeuskirjan oikeuksia eritellään tai selitetään EY-sopimuksen artikloilla. Heidän mukaansa tämän periaatteen varmistavista oikeudellisista ratkaisuista voitaisiin hyvin päättää siinä vaiheessa, kun perussopimusten rakenne on selvillä.
7. Joidenkin jäsenten mukaan tässä yhteydessä olisi oleellista selvittää, luodaanko uuden perussopimuksen ja muun voimassa olevan primaarioikeuden välille jonkinlainen hierarkia. Puheenjohtaja huomautti kuitenkin, että ajatus perussopimuksesta ei välttämättä edellytä tällaisen hierarkian luomista ja ettei työryhmän tehtävänä ole esittää etukäteisarvioita siitä, miten valmistelukunta suhtautuu tähän kysymykseen.
8. Työryhmän jäsenet olivat yleisesti sitä mieltä, että perusoikeuskirjan ja nykyisen EY-sopimuksen päällekkäisyydet olisi hyväksyttävä, koska kyseisen perustamissopimuksen määräyksissä on myös sellaisia oikeusperustoja, jotka olisi säilytettävä, ja koska tiettyjä oikeuksia, mm. liikkumis- ja sijoittautumisvapautta, jotka on määritelty hyvin yksityiskohtaisesti EY-sopimuksessa, ei voida siirtää täydellisessä muodossa perusoikeuskirjaan.
9. Useat työryhmän jäsenet huomauttivat, että uuteen perussopimukseen olisi sisällytettävä kansalaisuuden määritelmä (EY-sopimuksen 17 artikla) ja määräys sen tulevasta kehittämisestä (EY-sopimuksen 22 artikla), mutta kansalaisten oikeuksia koskevat yksityiskohdat voitaisiin jättää primaarioikeuden toiseen osaan. Näiden jäsenten mukaan tämä lähestymistapa ja kyseisten artiklojen yhdistäminen perusoikeuskirjan (joka sisällytettäisiin perussopimukseen vaihtoehdon f mukaisesti) artiklojen kanssa eivät aiheuttaisi poliittisia ongelmia. Kahden edellä mainitun määräyksen paikasta perussopimuksessa esitettiin eri vaihtoehtoja: joko demokratiaa tai demokraattista järjestelmää koskeva kyseisen perussopimuksen luku tai kansalaisuutta koskevat perusoikeuskirjan artikkelit.

10. Keskustelun päätteeksi puheenjohtaja pyysi työryhmän jäseniä esittämään kirjallisia ehdotuksia perusoikeuskirjan horisontaalisten artiklojen sanamuodon mukauttamisesta.

II Kuulemiset: Euroopan parlamentin oikeudellisen yksikön johtaja Johann Schoo, neuvoston oikeudellisen yksikön pääjohtaja, neuvoston lakimies Jean-Claude Piris ja Euroopan komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja Michel Petite

11. Näiden kolmen asiantuntijan alustuksissa¹, jotka jaetaan työryhmän jäsenille valmisteluasiakirjan muodossa, käsiteltiin mm. seuraavia pääaiheita:

- Perusoikeuskirja ja unionin toimivalta: Kaikki kolme asiantuntijaa vahvistivat, että toisaalta unionin rajoitetun toimivallan ja toisaalta niiden perusoikeuksien välillä, joita unionin toimielinten on noudatettava, on ero. Jean-Claude Pirisin mukaan perusoikeuskirjan nykyisen 51 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä määrätty edistämisen velvoite voisi kuitenkin johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin perusoikeuskirjan mukaisista oikeuksista sellaisilla aloilla, joilla unionilla ei ole oikeudellista toimivaltaa. Tämän vuoksi Piris suositteli, että perusoikeuskirjan 51 artiklaan tehtäisiin tiettyjä pieniä teknisiä muutoksia, jotta ei jäisi mitään epäselvyyttä siitä periaatteesta, että perusoikeuskirjalla ei laajenneta unionin toimivaltaa. Johann Schoon ja Michel Petiten mukaan tämä periaate ilmenee jo riittävän selvästi perusoikeuskirjan nykyisestä 51 artiklasta, mutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohtaa olisi mukautettava teknisesti, jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen vaihtoehtona f mukaisesti. Michel Petite täsmensi, että komissio varmistaa jo käytännössä, että perusoikeuskirjaa ei käytetä unionin toimivallan perusteena.
- Perusoikeuskirja ja EY-sopimus: Pirisin mukaan se, että EY-sopimukseen jo kirjattuja oikeuksia on otettu sellaisinaan perusoikeuskirjan artikloihin toistamatta kuitenkaan selkeästi kaikkia tuossa perussopimuksessa määrättyjä edellytyksiä ja rajoituksia, ei takaa kansalaisille edellytyksiä ymmärtää täysin kyseisiä oikeuksia. Hän suosittelikin, että perusoikeuskirjan artikloissa joko toistetaan kaikki nykyisen EY-sopimuksen mukaiset edellytykset ja rajoitukset sellaisinaan tai siihen laaditaan viittaukset EY-sopimuksen kyseisiin artikloihin.

¹ Jean-Claude Piris ilmoitti esittävänsä vain henkilökohtaisen näkemyksensä.

Petite huomautti, että aiempi valmistelukunta saattoi tehdä "esteettisen" valinnan kahden mahdollisen vaihtoehdon välillä: joko kyseisiä oikeuksia koskevat rajoitukset toistetaan sellaisinaan kussakin artiklassa tai rajoituksista määrätään tyhjentävästi viittaamalla perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdassa perussopimuksen mukaisiin edellytyksiin ja rajoituksiin. Juridiselta kannalta lopputulos eli perussopimuksen mukaisten edellytysten ja rajoitusten saattaminen sovellettaviksi olisi sama kumpaa tahansa menetelmää käytettäessä. Petite katsoi Schoon tavoin, että perusoikeuskirjan ja EY-sopimuksen välinen suhde on ratkaistu tyydyttävästi 52 artiklan 2 kohdassa. Hän kuitenkin katsoi, että jos perusoikeuskirja sisällytettäisiin f-vaihtoehdon mukaisesti ja jos perussopimusten rakennetta mahdollisesti uusittaisiin, kyseistä lauseketta saatettaisiin joutua mukauttamaan teknisesti sen selventämiseksi, mihin oikeudelliseen tekstiin siinä viitataan. Piri muistutti myös 52 artiklan 2 kohdan välttämättömyydestä, sillä ilman sitä perusoikeuskirja aiheuttaisi EY-sopimuksen muutamiin kohtiin huomattavia muutoksia. Hän huomautti myös, että jos perusoikeuskirja sisällytettäisiin perussopimukseen, oikeusvarmuus ja oikeudellinen selkeys vaatisivat jompaakumpaa seuraavista toimista: kyseinen lauseke olisi poistettava, mutta silloin perusoikeuskirjan artikloihin olisi sisällytettävä EY-sopimuksen mukaiset edellytykset ja rajoitukset, tai lauseketta olisi selvennettävä lisäämällä nimenomainen viittaus perussopimusten muiden osien määräysten mukaisten edellytysten ja rajoitusten noudattamiseen.

- Perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus: Petite ja Schoon painottivat sitä, että perusoikeuskirjassa päädyttiin tyydyttävään ratkaisuun, jossa saatiin sovitettua yhteen useita premissejä, sillä Euroopan ihmisoikeussopimus edustaa vain vähimmäistasoa ja perusoikeuskirjassa täytyi tuoda esiin ja säilyttää yhteisön oikeudessa ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo saavutetut tavoitteet (myös Piri otti esiin nämä kaksi näkökulmaa), mutta olisi myös varmistettava kahden eurooppalaisen oikeusjärjestyksen ja niiden tuomioistuinten välinen tasapainoinen kehitys ottaen samalla huomioon yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaate.

Piris totesi, että sisällytettäessä perusoikeuskirja perussopimukseen sen muuttaminen olisi oikeudellisesti välttämätöntä, jos sen katsotaan joiltain kohdin olevan suojelevampi kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. Hän kuitenkin katsoi, että voisi syntyä oikeudellista epävarmuutta, sillä perusoikeuskirjan artikloissa ei ole toistettu ihmisoikeussopimuksen mukaisia rajoituksia. Koska 52 artiklan 3 kohdassa ei ole täysin yksiselitteisiä määräyksiä tästä asiasta, yhteisön tuomioistuimen olisi todettava, ovatko rajoitukset voimassa. Petiten mukaan 52 artiklan 3 kohdassa oleva viittaus ihmisoikeussopimuksessa taattuun "merkittävyyteen ja kattavuuteen" sisältää myös ihmisoikeussopimuksessa olevat, rajoituksia koskevat lausekkeet, mistä yhteisön tuomioistuin ei voi erehtyä. Hänenkään mielestään tästä kysymyksestä ei voisi aiheutua oikeudellista epävarmuutta.

- Perusoikeuskirjan horisontaalilausekkeiden merkitys: Kaikki kolme asiantuntijaa olivat yhtä mieltä kyseisten lausekkeiden keskeisestä merkityksestä ja niiden säilyttämisen tärkeydestä. Siinä tapauksessa, että sisällyttäminen tapahtuu f-vaihtoehdon mukaisesti, Piris ja Petite huomauttivat, että kyseisiin lausekkeisiin olisi tehtävä joitain lainsäädännön vaatimia täysin tekstuaalisia muutoksia, jotka eivät kuitenkaan millään tavoin muuttaisi perusoikeuskirjan asiasisältöä.
- EY:n tai EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen: Oikeudelliselta kannalta kaikki kolme asiantuntijaa puoltavat tätä ajatusta, joka heidän mielestään olisi ihanteellinen ratkaisu kahden eurooppalaisen tuomioistuimen oikeuskäytännön tasapainoisen kehityksen takaamiseksi. He toivat esiin seuraavaa: on epäkohta, etteivät kansalaiset voi valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen toimielinten säädöksistä (Piris); liittyminen olisi suotavaa vaikka perusoikeuskirjan sisällyttämisen jälkeenkin, sillä se vakiinnuttaisi ulkoisen valvonnan, joka jo koskee kaikki jäsenvaltioita (Schoo ja Piris); yhteisön oikeuden riippumattomuuden periaate ei ole esteenä liittymiselle (Schoo ja Petite); EY:lle ja EU:lle aiheutuu nykyisellään oikeudellisia ongelmia siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on tehtävä unionin lainsäädäntöä koskevia ratkaisuja unionin voimatta puolustautua (Petite). Piris esitti vaihtoehtona "funktionaalisen liittymisen" siinä tapauksessa, että tavanomaisesta liittymisestä aiheutuisi poliittisia ongelmia. Petite huomautti, että sitä joidenkin pelkäämää vaaraa, että liittymisen myötä unionin toimivalta kasvaisi ihmisoikeuksien alalla, voitaisiin helposti vähentää selventämällä oikeudellisin keinoin, ettei liittymisellä olisi tällaista sivuvaikutusta.

12. Eri puheenvuoroissa käsiteltiin myös seuraavia kysymyksiä:

- Petite selvitti, missä määrin perussopimukseen sisällytetty perusoikeuskirja sitoisi jäsenvaltioita. Hän selvitti, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaan on tältä osin vain otettu nykyinen oikeuskäytäntö yhteisön perusoikeuksien soveltamisesta jäsenvaltioiden säädöksiin ja että komission ja yhteisön tuomioistuimen toistaiseksi noudattama hyvin varovainen linja säilyisi perusoikeuskirjan sisällyttämisen jälkeenkin. Siksi perusoikeuskirja kattaisi vain hyvin kapean alan jäsenvaltioiden säädösten ja hallinnollisten määräysten laajasta kirjosta. Se tarkoittaisi myös sitä, että perusoikeuskirjan määräyksiin voitaisiin vedota kansallisissa tuomioistuimissa vain aivan poikkeuksellisesti siten, että niillä olisi välitön oikeusvaikutus.
- Kysymyksestä perusoikeuskirjassa oleviin oikeuksiin, jotka sisältyvät myös muihin lähteisiin kuin ihmisoikeussopimukseen ja EY-sopimukseen, Petite huomautti, että olisi vaikeata laatia perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 ja 3 kohdassa olevien lausekkeiden kaltaista viittausta, sillä ei ole olemassa yhtä ainoata lähdetekstiä, mutta että yhteisön tuomioistuin on kyseisten oikeuksien suhteen omaksunut vaikutteita lukuisista lähteistä, mikä on jättänyt sille runsaasti liikkumavaraa. Olisi erehdys kuvitella, että tuomioistuin voisi määritellä kyseiset oikeudet siten, että niiden merkitys olisi sama kuin kunkin 15 jäsenvaltion perustuslaissa. Piris huomautti, ettei kaikkia perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ole vielä kirjattu kaikkien jäsenvaltioiden perustuslakiin. Hän totesi toisaalta myös, että yhteisön tuomioistuin on jo aiemminkin käyttänyt lähteinä kansainvälisiä yleissopimuksia huolimatta siitä että jotkin jäsenvaltioista olivat tehneet niihin varauksia, eikä se, että mainitut oikeusvälineet olivat toimineet esimerkkinä perusoikeuskirjalle merkinnyt sitä, että se sisällyttäisi ne unionin oikeuteen sellaisinaan.
- Piris huomautti että jotkin perusoikeuskirjan määräyksistä olivat epätasällisiä, sillä vaikka perusoikeuskirjaan sisältyy selvästi "oikeuksia", "vapauksia" ja "periaatteita", siinä ei ole ilmoitettu, mitkä sen määräyksistä kuuluvat mihinkin luokkaan, mistä saattaa aiheutua oikeudellista epävarmuutta ja oikeutettujen odotusten syntymistä.

- Schoo puhui siitä, mitä vaikutuksia perusoikeuskirjan sisällyttämisestä olisi muutoksenhakukeinoihin yhteisön tuomioistuimen kohdalla, ja ehdotti nykyisen SEU:n 46 artiklan d kohdan muuttamista. Artikla koskee yhteisön tuomioistuimen jo harjoittamaa jäsenvaltioiden säädösten valvontaa niiden pannaessa täytäntöön unionin lainsäädäntöä. Yhteisön tuomioistuimen pitäisi periaatteessa toimia perustuslakituomioistuimena oikeus- ja sisäasioiden alalla samalla tavoin kuin perinteisen yhteisöoikeuden alallakin. Schoo kysyi myös, olisiko syytä muuttaa yksityisten edellytyksiä suoraan muutoksenhakuun (EY-sop. IV osasto, 230 art.), jotta heidän oikeussuojansa saatavuus helpottuisi, ilman että muutoksenhaku kuitenkaan yleistyisi liiaksi.

13. Työryhmän ja asiantuntijoiden välisissä keskusteluissa tuotiin lisäksi esiin seuraavat asiat:

- Kaikki kolme asiantuntijaa vahvistivat sen, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdassa oleva viittaus perussopimuksissa määriteltyihin edellytyksiin ja rajoituksiin sisältää johdetun oikeuden soveltamissäännökset ilman että niitä tarvitsee mainita erikseen.
- Kun heiltä kysyttiin, onko sisällyttämisen ja liittymisen tapahtuessa syytä säilyttää nykyisen EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohta, he huomauttivat, että kysymys on poliittinen. Piris ja Petite katsoivat, että viittaus yhteiseen valtiosääntöperinteeseen voisi edelleen olla tarpeen. Schoo taas oli sitä mieltä, että järjestelmä olisi jossain määrin epäselvä, jos kyseinen kohta säilytetään.
- Pohdittaessa perussopimuksen ja muun primaarioikeuden välisen hierarkian luomista asiantuntijat painottivat sitä, ettei tällaista hierarkiaa ole vielä syntynyt nykyisen primaarioikeuden osa-alueiden välille eikä hierarkia myöskään johdu suoraan itse perussopimuksen ajatuksesta, vaan voi syntyä ainoastaan poliittisena valintana, joka olisi ilmaistava selkeästi.
- Petite ja Piris vahvistivat sen, että jos perusoikeuskirja sisällytetään, ihmisoikeuksia koskevat jäsenvaltioiden omat varaukset kansainvälisiin yleissopimuksiin ovat voimassa kuten tähänkin asti jäsenvaltioiden kaikkien omien toimien osalta.

- Esitettiin esimerkinomainen kysymys perusoikeuskirjan seurauksista ja erityisesti sen vaikutuksista samaa sukupuolta olevien henkilöiden välisten liittojen tunnustamiseen. Schoo totesi kysymyksen jo tulleen esiin yhteisön oikeudessa aivan perusoikeuskirjasta riippumatta, mutta perusoikeuskirjan 9 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltion lainsäätäjän toimivalta asiassa. Tässä yhteydessä työryhmän puheenjohtaja viittasi yhteisön tuomioistuimen viimevuotiseen tuomioon, joka annettiin perusoikeuskirjan julkistamisen jälkeen ja perusoikeuskirjaa tarkastelleen julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen perusteella ja jossa yhteisön tuomioistuin vahvisti tilanteen olevan erilainen avioliiton ja muiden liittojen kohdalla. Puheenjohtaja viittasi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aivan hiljattain antamaan tuomioon, jossa tulkittiin hyvin väljästi oikeutta solmia avioliitto kyseen ollessa transseksuaaleista.

III Muuta

14. Eräs työryhmän jäsenistä kysyi, tarvittaisiinko työryhmää pohtimaan unionin tuomioistuinjärjestelmää. Puheenjohtaja totesi, että asiasta mainitaan hänen laatimassaan, tämän työryhmän tehtäviä selventävässä asiakirjassa sekä asiakirjassa CONV 116/02, ja se otettaisiin esiin myös puheenjohtajistossa vielä käytävissä keskusteluissa.
