

CONV 354/02

WG II 16

## **RAPORTTI**

---

Lähettäjä:	Perusoikeuskirjan sisällyttämistä ja liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käsittelevän työryhmä 2:n puheenjohtaja
Vastaanottaja:	Valmistelukunnan jäsenet
Asia:	<b>Työryhmä 2:n loppuraportti</b>

---

### **Johdanto**

Saamansa toimeksiannon (asiak. CONV 72/02) mukaisesti työryhmä on seitsemässä kokouksessaan ja kuultuaan useita oikeusasiantuntijoita<sup>1</sup> tarkastellut kahta pääasiallista, toistaan täydentävää kysymystä:

- Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä "perusoikeuskirja") mahdollisen perussopimukseen sisällyttämisen menettelytavat ja seuraukset (raportin luku A);
- yhteisön/unionin mahdollisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen (jäljempänä myös "ihmisoikeussopimus") menettelytavat ja seuraukset (raportin luku B).

Lisäksi työryhmässä on käsitelty kysymystä yksityishenkilöiden suorasta muutoksenhakumahdollisuudesta yhteisöjen tuomioistuimessa, joka ei, kuten työryhmän tehtäväkuvauksessa on mainittu, kylläkään suoranaisesti liity perusoikeuskirjan sisällyttämiseen perussopimukseen ja liittymiseen ihmisoikeussopimukseen mutta joka kuitenkin on laajemmin yhteydessä perusoikeuksiin (luku C).

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin oikeudellisen yksikön johtaja Johann Schoo, neuvoston oikeudellisen yksikön pääjohtaja, neuvoston lakimies Jean-Claude Piris ja Euroopan komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja Michel Petite, joita kuultiin 23.7. (ks. WD 13 ja CONV 223/02); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Marc Fischbach ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomari Vassilios Skouris, joita kuultiin 17.9. (ks. WD 19 ja CONV 295/02). Euroopan oikeusasiamies ja valmistelukunnan tarkkailija Jakob Söderman osallistui työryhmän 4.10. pidettyyn kokoukseen ja toimitti valmistelukunnalle esityksen, joka on asiakirjassa CONV 221/02 CONTRIB 76.

Jäsentensä vahvan sitoutumisen, halun käsitellä yksityiskohtaisia teknisiä kysymyksiä ja huomattavan kompromissivalmiuden ansiosta työryhmä on onnistunut tuottamaan molempien pääkysymysten osalta pitkälti yksimielisen raportin. Tämän raportin molemmat osat on nähtävä toisiaan täydentävinä ja samaan yhteyteen kuuluvina.

## **A. Perusoikeuskirja**

### **I Suosituksat perusoikeuskirjan mahdollisen perussopimukseen sisällyttämisen muodosta**

#### **1. Yleissuositus**

Työryhmä painottaa lähtökohtaisesti sitä, että kuten sen toimeksiannossa mainitaan, poliittinen päätös perusoikeuskirjan mahdollisesta sisällyttämisestä perussopimukseen tehdään valmistelukunnan täysistunnossa. Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella tällaista päätöstä tarkastelemalla mahdollisen perussopimukseen sisällyttämisen menettelytapoja ja seurauksia koskevia erityiskysymyksiä.

Vaikka poliittinen päätös asiasta tehdäänkin täysistunnossa, työryhmässä kaikkien perusoikeuskirjaan liittyvien pääkysymysten osalta saavutetun yhteisymmärryksen, josta enemmän jäljempänä, pohjalta voidaan todeta, että kaikki työryhmän jäsenet joko kannattavat selvästi perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimukseen *muodossa, joka tekee siitä oikeudellisesti sitovan ja antaa sille perustuslain kaltaisen aseman*, tai eivät sulje pois mahdollisuutta harkita tämän hyväksymistä. Kuten edempänä nähdään, työryhmän näkemyksen mukaan tähän lopputulokseen voidaan päästä eri tavoin. Joka tapauksessa kuitenkin katsotaan, että perusoikeuksien kaltaisen keskeisen elementin tulisi kuulua unionin perustuslain kaltaisiin puitteisiin. Työryhmä uskoo, että sen laatima raportti muodostaa riittävän perustan täysistunnossa tehtävälle sisällyttämistä koskevalle poliittiselle päätökselle. Työryhmän yleissuosituksen antamista on helpottanut jäljempänä kuvattu ryhmän sisäinen yhteisymmärrys tietyistä perusoikeuskirjan oikeudellisia ja teknisiä piirteitä koskevista täsmennyksistä, jotka ovat suositeltavia, mikäli päädytään oikeudellisesti sitovaan perusoikeuskirjaan, ja hyvin merkittäviä oikeusvarmuuden takaavan kitkattoman sisällyttämisen kannalta.

## 2. Suosituksset perussopimukseen sisällyttämisen konkreettisesta muodosta

Työryhmä on täysin tietoinen siitä, että perussopimukseen sisällyttämisen konkreettisen muodon valinta ei riipu ainoastaan perusoikeuskirjaan tai yleensä perusoikeuksiin liittyvistä näkökohdista, vaan myös valmistelukunnan täysistunnon tulevissa keskusteluissa esiin tulevasta perussopimusten rakenteen kokonaiskuvasta. Tästä syystä työryhmän ei olisi sopivaa rajoittaa valmistelukunnan tulevaa työskentelyä ehdottamalla vain yhtä mahdollista tapaa sisällyttää perusoikeuskirja. Sen sijaan työryhmä suosittaa täysistunnolle, että se tarkastelisi seuraavia, monien työryhmälle sen työskentelyn alkuvaiheessa toimitettujen ehdotusten<sup>1</sup> joukosta valittuja perusvaihtoehtoja:

- a. Perusoikeuskirjan artikkelit sisällytetään perustuslain luonteisen sopimuksen alussa olevaan osastoon tai lukuun; tai
- b. sopiva viittaus perusoikeuskirjaan sisällytetään johonkin perustuslain luonteisen sopimuksen artikloista. Viittaukseen voitaisiin yhdistää perusoikeuskirjan liittäminen perustuslain luonteiseen sopimukseen joko erityisenä, ainoastaan perusoikeuskirjan sisältävänä osana tai erillisenä oikeudellisena tekstinä (esimerkiksi pöytäkirjana).
- c. Yhden työryhmän jäsenen mielestä voitaisiin käyttää "epäsuoraa viittausta"<sup>2</sup> perusoikeuskirjaan, jolloin siitä tehtäisiin oikeudellisesti sitova antamatta sille kuitenkaan perustuslain kaltaista asemaa.

Tarkasteltuaan työryhmän toimeksiantoon kuuluvia kysymyksiä työryhmän jäsenten suuri enemmistö pitää ensimmäistä vaihtoehtoa parempana perustuslain kaltaisen sopimuksen paremman luettavuuden takia. Eräät toiset jäsenet pitivät toista vaihtoehtoa parempana; jotkut heistä painottivat tarvetta liittää perusoikeuskirja perussopimukseen joko perussopimuksen erillisenä osana tai pöytäkirjana. Työryhmä painottaa kokonaisuudessaan, että kummankin perusvaihtoehdon avulla perusoikeuskirjasta voitaisiin tehdä oikeudellisesti sitova teksti, jolla on perustuslain kaltainen asema.

---

<sup>1</sup> Ks. asiakirjat CONV 72/02 ja 116/02, s. 7–8.

<sup>2</sup> Ks. asiak. CONV 116/02, s. 7.

## **II Johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka koskevat tiettyjä perusoikeuskirjan oikeudellisia ja teknisiä piirteitä, jotka ovat perusoikeuskirjan kitkattoman uuteen perussopimusrakenteeseen sisällyttämisen kannalta merkittäviä**

Merkittävä osa työryhmän työskentelystä on koostunut eräiden perusoikeuskirjan oikeudellisten ja teknisten piirteiden tarkastelusta. Kuten työryhmän keskusteluissa on ilmennyt, nämä piirteet ovat merkittäviä ajateltaessa perusoikeuskirjan kitkatonta sisällyttämistä uuteen perussopimusrakenteeseen oikeudellisesti sitovana asiakirjana. Työryhmä on päässyt yhteisymmärrykseen näistä kysymyksistä ja jäljempänä esitettävistä suosituksista. Työryhmä ehdottaa niitä suuren enemmistön tuella, ja kaksi sen jäsenistä suhtautuu niihin varauksella.

### **1. Perusoikeuskirjan sisällön säilyttäminen**

Työryhmän perusoikeuskirjaa koskevien päätelmien peruslähtökohtana on ollut se, että perusoikeuskirjan sisältö edustaa aiemman valmistelukunnan saavuttamaa konsensusta. Tällä elimellä oli perusoikeuksien erityisasiantuntemusta, ja se on ollut nykyisen valmistelukunnan esikuvana. Lisäksi Nizzassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti kyseisen konsensuksen. Nykyisen valmistelukunnan olisi säilytettävä koko perusoikeuskirja sellaisenaan – mukaan lukien siinä olevat oikeuksia ja periaatteita koskevat lausumat, sen johdanto sekä olennaisena osana sen "yleiset määräykset" – eikä sen sisältöä pidä ottaa uudelleen käsittelyyn.

Vastaavasti työryhmä ei ole harkinnut minkäänlaisten muutosten tekemistä perusoikeuskirjan sisältämiin oikeuksiin ja periaatteisiin. Työryhmä toteaa kuitenkin, että tietyt tekniset perusoikeuskirjan "yleisten määräysten" *sanamuodon mukauttamiset* ovat kuitenkin mahdollisia ja asianmukaisia, kuten jäljempänä selitetään; tästä syystä työryhmä esittää täysistunnolle tämän raportin liitteessä olevia sanamuodon mukauttamisia<sup>1</sup>. On tärkeää huomata, että nämä työryhmän esittämät mukauttamiset eivät heijasta *sisällöllisiä* muutoksia. Päinvastoin, niiden tarkoitus on *vahvistaa* ja tehdä ehdottoman selviksi ja oikeudellisesti vedenpitäviksi tietyt edellisen valmistelukunnan hyväksymät perusoikeuskirjan avaintekijät, joista vallitsee yleinen konsensus. Kannusteena mukauttamisiin on paitsi jo nykyisessä valmistelukunnassa esille tullut uusi ajatus perustuslain luonteisesta sopimuksesta, myös huoli oikeusvarmuudesta perusoikeuksien alalla, mihin ongelmaan perusoikeuskirjan on määrä vastata. Näin

---

<sup>1</sup> Liitteen sisältämien muutosten lisäksi olisi pidettävä mielessä, että riippuen tulevasta perussopimusrakenteesta voi olla tarpeen tehdä puhtaasti sanamuotoa koskevia muutoksia kautta koko perusoikeuskirjan käytettyihin viitteisiin, jotka koskevat "perussopimuksia" "yhteisön perussopimuksia", "sopimusta Euroopan unionista", "yhteisön oikeutta" jne., ks. asiak. CONV 116/02, s. 7.

ollen kaikki esitetyt mukautukset ovat täysin työryhmän peruslähdekohdan mukaisia, eli ne jättävät koskemattomaksi edellisen valmistelukunnan konsensuksella sopiman sisällön. Työryhmä kehottaa myös valmistelukunnan täysistuntoa pitäytymään tässä lähdekohdassa esitettyjä mukautuksia tarkastellessaan.

## 2. Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ei muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa

Työryhmä voi vahvistaa sen, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen ei aiheuta minkäänlaisia unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa koskevia muutoksia. Tämä seikka, josta jo edellinen valmistelukunta pääsi konsensukseen, ilmenee nykyään perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa. Tässä ei ole ristiriitaa sen kanssa, että tietyt perusoikeuskirjan sisältämät oikeudet koskevat aloja, joilla unionilla on joko vain vähän tai ei ollenkaan toimivaltaa; näin siksi, että vaikka unionin *toimivalta* on rajoitettua, sen on kaikkialla toimissaan *kunnioitettava* kaikkia perusoikeuksia ja siksi myös vältettävä loukkaamista epäsuorastikaan sellaisiakaan perusoikeuksia, joiden suhteen sillä ei ole lainsäädäntövaltaa.

Työryhmä suosittelee kuitenkin tehtäväksi liitteessä olevat 51 artiklan 1 ja 2 kohtaa koskevat sanamuodon mukautukset selvyiden vuoksi myös siinä tapauksessa, että perusoikeuskirjasta tulee osa perustuslainomaista sopimusta. Lisäksi työryhmän mielestä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hyödyllistä vahvistaa nimenomaisesti 51 artiklan 2 kohdassa, että perusoikeuksien suojelulla unionin oikeudessa ei voi olla perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaa unionin toimivallan ulkopuolelle laajentavaa vaikutusta.<sup>1</sup>

Lisäksi työryhmä muistuttaa, että perusoikeuskirja laadittiin ottaen asianmukaisesti huomioon toissijaisuusperiaate, kuten ilmenee sen johdannosta, sen 51 artiklan 1 kohdasta ja artikloista, joissa viitataan kansallisiin lakeihin ja käytänteisiin. Työryhmän mielestä on asiallista sisällyttää perusoikeuskirjan yleisiin määräyksiin näihin viittauksiin liittyvä lauseke (ks. liite, 52 artiklan 6 kohta). Vastaavasti perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukainen soveltamisalan rajoittaminen unionin toimielimiin ja laitoksiin sekä jäsenvaltioihin *ainoastaan* silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, on toissijaisuusperiaatteen mukaista.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-249/96, Grant vastaan South-West Trains Ltd., Kok. 1998, I-621, 45 kohta.

<sup>2</sup> Olisi huomattava, että mikäli perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen, nykyinen SEU:n 46 artiklan d kohdan sanamuoto tulisi mukauttaa olemassa olevaan oikeuskäytäntöön ja perusoikeuskirjan perusoikeuksien (rajoitettua) soveltamista jäsenvaltioiden toimiin koskevaan 51 artiklaan.

3. EY-sopimuksen sisältämien perusoikeuksien ja perusoikeuskirjan vastaavien artikloiden välinen täydellinen yhteensopivuus

Mitä tulee niihin perusoikeuksiin, jotka on jo erikseen vahvistettu EY-sopimuksessa ja jotka vain "todetaan uudelleen" perusoikeuskirjassa (etenkin unionin kansalaisuudesta johtuvat oikeudet)<sup>1</sup>, jo edellisessä valmistelukunnassa vallitsi konsensus periaatteesta, jonka mukaan EY-sopimuksen mukainen oikeudellinen tilanne tulisi säilyttää muutoksitta perusoikeuskirjassa; tämä ilmaistaan nykyisin nimenomaisesti perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan "viittauslausekkeessa".<sup>2</sup>

Tämän kohdan vahvistamiseksi työryhmä on päässyt yhteisymmärrykseen tarpeesta laatia mainittuja oikeuksia koskeva oikeudellisesti vedenpitävä viittauslauseke, kuten nykyisessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdassa on, varmistamaan perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien täydellinen yhteensopivuus nykyisessä EY-sopimuksessa olevan samojen oikeuksien yksityiskohtaisemman sääntelyn kanssa. Työryhmä painottaa, että mikäli perusoikeuskirjasta tulee osa perustuslain luonteista sopimusta, tätä 52 artiklan 2 kohdan lauseketta on hieman mukautettava sen selventämiseksi, että viittaus kohdistuu perussopimuslainsäädännön *muihin osiin*, joissa näiden oikeuksien harjoittamisen ehdot ja rajat määritellään. Tarvittavaa mukautusta, josta heijastuisi edellä mainittu yhteensopivuus, ei voida tässä vaiheessa tarkasti muotoilla, sillä se riippuu yleisen perussopimusrakenteen tarkasta muodosta.

Työryhmä on käsiteltävien oikeuksien osalta myös sitä mieltä, että perusoikeuskirjan ja perussopimuslainsäädännön muiden osien tiettyä päällekkäisyyttä ei ehkä voida oikeudellisista syistä välttää eikä se ole haitallista, jos yhteensopivuus varmistetaan viittauslausekkeella, kuten on ehdotettu.

Työryhmä toteaa, että jos perusoikeuskirjan teksti sisällytetään perustuslainomaisen sopimuksen ensimmäiseen osaan, kuten ryhmän suuri enemmistö suosittelee, mainittuun sopimukseen olisi sopivalla tavalla liitettävä ne perusoikeuskirjan kansalaisoikeuksia koskevat artiklat ja EY-sopimuksen kansalaisuutta koskevat määräykset, joilla on perustuslaillista merkitystä. Tätä olisi pidettävä teknisenä toimenpiteenä, jonka ei pitäisi aiheuttaa poliittisia ongelmia.

---

<sup>1</sup> Näiden oikeuksien luettelo on puheenjohtajan laatimassa asiakirjassa WD 9, s. 3, alav. 2.

<sup>2</sup> Ks. myös 52 artiklan 2 kohtaa koskeva selitys (asiak. CHARTE 4473/00 CONVENT 49, 11.10.2000; ks. tarkemmin jäljempänä oleva kohta A III 3): "Perusoikeuskirjalla ei muuteta perussopimuksissa annettujen oikeuksien järjestelmää".

#### 4. Perusoikeuskirjan ja ihmisoikeussopimuksen takaamien oikeuksien välinen vastaavuus

Työryhmä painottaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan keskeistä merkitystä, sillä se sisältää ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia vastaavat perusoikeuskirjan oikeudet. Työryhmä muistuttaa tämän kohdan olleen olennainen tekijä edellisen valmistelukunnan yleisessä konsensuksessa.<sup>1</sup>

Työryhmä vahvistaa tätä kohtaa koskevan yhteisymmärryksensä perusoikeuskirjaa koskevien selitysten pohjalta<sup>2</sup>: perusoikeuskirjan sisältämällä ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia vastaavilla oikeuksilla on sama soveltamisala ja tarkoitus kuin ihmisoikeussopimuksessa; tähän sisältyvät mm. ihmisoikeussopimuksen yksityiskohtaiset määräykset, joilla sallitaan näiden oikeuksien rajoituksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toinen virke selventää, että tämä artikla ei estä laajempaa suojelua, johon on jo päästy tai josta saatetaan myöhemmin määrätä i) unionin lainsäädännössä ii) ja joissakin perusoikeuskirjan artikloissa jotka, vaikkakin ne perustuvat ihmisoikeussopimukseen, menevät sitä pidemmälle siitä syystä, että unionin säännöstössä oli jo aiemmin saavutettu korkeampi suojelun taso (esimerkiksi 47 artikla tehokkaista oikeussuojakeinoista ja 50 artikla kiellosta rangaista kahdesti samasta rikoksesta). Näin ollen perusoikeuskirjan takaamat oikeudet liittyvät nykyisen unionin lainsäädännön korkeampaan suojelun tasoon.

#### 5. Yhteisen valtiosääntöperinteen kanssa sopusoinnussa oleva tulkinta

Työryhmä korostaa, että perusoikeuskirjalla on vankat juuret jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, joka tuotiin yhteen vaikuttavalla tavalla edellisen valmistelukunnan työskentelyssä. Yhteiseen valtiosääntöperinteeseen perustuva perusoikeuksia koskeva laaja oikeuskäytäntö, joka on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimessa sekä SEU:n 6 artiklan 2 kohdassa, muodostaa useiden perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien merkittävän lähteen. Tämän taustan merkityksen korostamiseksi ja helpottaakseen perusoikeuskirjan sisällyttämistä oikeudellisesti sitovana asiakirjana työryhmän suuri enemmistö ehdottaa, että yleisiin määräyksiin liitettäisiin tulkintaa koskeva määräys (ks. liite, 52 artiklan 4 kohta). Kaksi työryhmän jäsentä suhtautuu varauksella tähän ehdotukseen. Määräys perustuisi nykyisen SEU:n 6 artiklan 2 kohdan sanamuotoon, ja siinä otettaisiin asianmukaisesti huomioon yhteisön tuomioistuimen tuomari Vassilios Skourisin 17.9. pitämän esityksen mukainen yhteisiä valtiosääntöperinteitä koskeva lähestymistapa. Kyseessä olevien perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien kohdalla ei sen mukaan pitäisi hakea tiukasti "pienintä yhteistä nimittäjää", vaan niitä olisi pikemminkin tulkittava tavalla, joka takaa korkean, unionin lainsäädännön kannalta riittävän ja yhteisten valtiosääntöperinteiden kanssa sopusoinnussa olevan suojelun tason.

---

<sup>1</sup> Vrt. perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan osalta myös 17.9. kuultujen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin Marc Fischbachin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomarin Vassilios Skourisin samansuuntaiset lausumat asiakirjassa CONV 295/02.

<sup>2</sup> Selityksistä tarkemmin jäljempänä kohdassa A III 3.

## 6. Perusoikeuskirjassa oikeuksien ja periaatteiden välille tehty ero

Työryhmä painottaa, miten tärkeää on erottaa toisistaan "oikeudet" ja "periaatteet". Tämä oli tärkeä tekijä jo edellisen valmistelukunnan saavuttamassa yhteisymmärryksessä, ja se on ilmaistu perusoikeuskirjan johdannossa ja sen 51 artiklan 1 kohdassa. Mainitun eron vahvistamiseksi samalla, kun oikeusvarmuutta lisätään oikeudellisesti sitovaa perusoikeuskirjaa, jolla on perustuslain kaltainen asema, silmällä pitäen, työryhmän suuri enemmistö ehdottaa sellaisen yleisen määräyksen lisäämistä (ks. liite, 51 artiklan 5 kohta), jossa kiteytettäisiin "periaatteen" käsite, joka oli keskeinen edellisen valmistelukunnan työskentelyssä ja jonka sen entiset jäsenet ovat työryhmässä ottaneet esiin. Kaksi työryhmän jäsentä suhtautuu varauksella tähän ehdotukseen. Tuon tulkinnan mukaan periaatteet ovat eri asia kuin subjektiiviset oikeudet. Niitä tulee "noudattaa" (51 artiklan 1 kohta), ja ne saattavat edellyttää lainsäädäntötoimia tai toimeenpanosäädöksiä. Ne ovat vastaavasti tuomioistuinten kannalta merkittäviä mainitun kaltaisia säädöksiä tulkittaessa tai tarkasteltaessa. Tämä käytäntö on yhteensopiva sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>1</sup> että jäsenvaltioiden valtiosääntöjärjestelmien periaatteita koskevan lähestymistavan kanssa; jälkimmäinen pätee etenkin sosiaalilainsäädännön alalla.

Lisäksi työryhmä vahvistaa ehdotetulla lausekkeella edellisen valmistelukunnan noudattaman linjan, jonka mukaan yksittäisten perusoikeuskirjan artikloiden luonne ("oikeus" tai "periaate") ilmaistaan mahdollisimman selvästi kyseisten artikloiden sanamuodossa ottaen huomioon "puheenjohtajiston selitysten" tarjoamat arvokkaat ohjeet sekä tämän työryhmän toimittamat selitykset (ks. jäljempänä oleva kohta III 3), jolloin tulevassa oikeudenkäytössä voidaan päättää artikloiden tarkasta jakautumisesta kahteen mainittuun ryhmään.

---

<sup>1</sup> Vrt. etenkin EY-sopimuksen 174 artiklan 2 kohdan mukaista "ennalta varautumisen periaatetta" koskeva viimeaikainen oikeuskäytäntö: ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 11.9.2002 asiassa T-13/99, Pfizer vastaan neuvosto, joka sisältää lukuisia viittauksia aiempiin oikeustapauksiin; sekä useat saman sopimuksen 33 artiklaa (ent. 39 artikla) maataloutta koskevasta sääntelystä koskevat tuomiot, esimerkiksi sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-265/85 asiassa Van den Berg, Kok. 1987, 1155: markkinoiden vakauttamista ja kohtuullisia odotuksia koskevien periaatteiden tarkastelu, ks. lisää viittauksia Comm. Megret, 3. osa, sivulta 80 lähtien.

### **III Suosituksia muista mahdolliseen sisällyttämiseen liittyvistä kysymyksistä**

#### **1. Perusoikeuskirjan johdanto**

Työryhmä pitää perusoikeuskirjan johdantoa edellisen valmistelukunnan perusoikeuskirjan osalta saavuttaman konsensuksen keskeisenä osana. Tästä syystä työryhmä suosittaa, että se ehdottomasti säilytetään tulevassa perustuslain luonteisessa sopimusrakenteessa. Työryhmä muistuttaa myös siitä, että perusoikeuskirjan johdannossa on unionin perusluonnetta koskevaa tekstiä, joka ulottuu selvästi perusoikeuksia laajemmalle. Kuten on asian laita koko perusoikeuskirjan osalta, myös sen johdannon perussopimukseen sisällyttämisen, jota työryhmä sinänsä ehdottaa, konkreettinen muoto riippuu täysistunnossa määriteltävästä yleisestä perussopimusrakenteesta. Jos siis perusoikeuskirjan artikkelit päätetään sisällyttää suoraan perustuslain luonteiseen sopimukseen, olisi perusoikeuskirjan johdantoa käytettävä uuden sopimuksen johdantona. Jos taas perusoikeuskirja liitetään perustuslain luonteiseen sopimukseen erityisenä osana tai erillisenä unionin perustuslakirakenteeseen kuuluvana oikeudellisesti sitovana tekstinä (esimerkiksi pöytäkirjana), perusoikeuskirjan johdanto voisi jäädä perusoikeuskirjaan muutoksitta; tämä ei tietenkään estäisi valmistelukuntaa käyttämästä uuden perussopimuksen johdantoa laatiessaan perusoikeuskirjan johdannon sisältämiä yleisesti tärkeitä tekijöitä.

#### **2. Ulkopuolisiin lähteisiin viittaaminen (kuten nykyään SEU:n 6 artiklan 2 kohdassa)**

Työryhmä keskusteli siitä, olisiko – siinä tapauksessa, että perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen – perustuslain luonteisessa sopimuksessa nykyisen SEU:n 6 artiklan 2 kohdan tapaan myös oltava viittaus kahteen perusoikeuksien kannalta merkittävään ulkopuoliseen lähteeseen, eli ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Sekä tämän käytännön puolesta että sitä vastaan on esitetty päteviä perusteita.

Jotkut jäsenet ovat sillä kannalla, että tällaisten viittausten säilyttäminen on turhaa ja luo oikeudellista sekavuutta ottaen huomioon, että perusoikeuskirja sisältää jo itsessään ihmisoikeussopimukseen ja yhteiseen valtiosääntöperinteeseen perustuvia oikeuksia ja näihin lähteisiin viitataan. Toiset ovat esittäneet, että mainitun kaltainen viittaus perustuslain luonteisessa sopimuksessa voisi täydentää perusoikeuskirjan tarjoamaa suojaa ja ilmaisisi samalla, että unionin lainsäädäntö on avoin tulevien ihmisoikeussopimukseen ja jäsenvaltioiden ihmisoikeutta koskeviin lakeihin mahdollisesti tehtävien muutosten osalta.

Joka tapauksessa työryhmä tiedostaa, että tämä kysymys liittyy läheisesti sisällyttämisen muodon valintaan, joka valmistelukunnan on tehtävä. Tästä syystä työryhmä pidättäytyy antamasta tiukkaa asiaa koskevaa suositusta ja rajoittuu sen sijaan toteamukseen, että oikeudellisesti sitovassa perusoikeuskirjassa ei ole suljettu pois mainitun kaltaista asianmukaisesti laadittua viittausta<sup>1</sup>, ja pyytää täysistuntoa käsittelemään tätä kysymystä.

### 3. Perusoikeuskirjan "selitysten" merkitys

Työryhmä painottaa "selitysten" merkitystä; ne laadittiin edellisen valmistelukunnan puheenjohtajiston kehotuksesta<sup>2</sup>, ja ne ovat yksi tärkeä tulkintaväline perusoikeuskirjan oikean ymmärtämisen takaamisessa<sup>3</sup>. Työryhmä myöntää, että oikeusalan toimijat eivät tällä hetkellä pysty käyttämään näitä selityksiä riittävällä tavalla. Jos valmistelukunta hyväksyy työryhmän esittämät tekniset mukautukset, niitä vastaavat tässä raportissa annetut selitykset olisi täysin yhdistettävä alkuperäisiin selityksiin. Mikäli perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen, näihin selityksiin olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Selitykset on tarkoitettu selventämään perusoikeuskirjan määräyksiä, vaikka niissä todetaankin, ettei niillä ole oikeudellista arvoa. Olisi erityisen tärkeää levittää niitä laajemmalle.

### 4. Perusoikeuskirjan tulevaa tarkistusta koskeva menettely

Jos perusoikeuskirja sisällytetään perustuslain luonteisen sopimuksen puitteisiin, herää kysymys, mitä menettelyä on noudatettava perusoikeuskirjan tulevia tarkistuksia tehtäessä. Työryhmä on kuitenkin katsonut tämän kysymyksen sijoittuvan sen toimeksiannon ulkopuolelle, sillä sitä on tarkasteltava täysistunnossa osana tulevan perussopimusrakenteen eri osien yleistä tarkistusmenettelyä tai yleisiä tarkistusmenettelyjä koskevaa kysymystä.

---

<sup>1</sup> Ks. asiak. CONV 116/02, s. 9.

<sup>2</sup> Asiak. CHARTE 4473/00 CONVENT 49, 11.10.2000.

<sup>3</sup> Työryhmä toteaa lisäksi, että edellisen valmistelukunnan, kuten nykyisenkin, työskentely oli julkista ja sen kokousmuistioihin ja valmisteluasiakirjoihin on mahdollista tutustua (ks. <http://ue.eu.int/df>).

## **B. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen**

### **I Yleiset johtopäätökset ja suositukset**

Työryhmä painottaa lähtökohtaisesti, että samoin kuin perusoikeuskirjan osalta työryhmän toimeksiannon mukaisesti poliittinen päätös näkemyksestä unionin (eli yhden ainoan oikeushenkilön, kuten työryhmä 3:n käsittelyn perusteella näyttäisi ilmenevän) mahdollisesta liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on valmistelukunnan täysistunnon asia. Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella tätä päätöstä tarkastelemalla eräitä mahdollisen liittymisen menettelytapoihin ja seurauksiin liittyviä erityiskysymyksiä.

Työryhmä painottaa lisäksi, että valmistelukunta päättää vain siitä, sisällytetäänkö uuteen perussopimukseen perustuslaillinen valtuutus, joka *mahdollistaa* unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Myöhemmin unionin toimielimet, etenkin neuvosto päättää yksimielisesti liittymissopimusneuvottelujen aloittamisesta ja näiden neuvottelujen konkreettisten puitteiden määrittämisestä. Tällaisten neuvottelujen kuluessa on käsiteltävä monia konkreettisia liittymistä koskevia menettelytapoja koskevia teknisiä kysymyksiä, jotka työryhmä on ottanut huomioon<sup>1</sup>. Päätös unionin mahdollisen ihmisoikeussopimukseen ja sen eri lisäpöytäkirjoihin liittymisen sopivasta ajoituksesta olisi yhtä lailla jätettävä neuvostolle. Kaikki nämä kysymykset eivät ole luonteeltaan perustuslaillisia, eivätkä ne siitä syystä kuulu valmistelukunnalle.

Jäljempänä esitettyjen perustelujen ja johtopäätösten sekä tiettyjen suojausekkeiden pohjalta kaikki työryhmän jäsenet joko kannattavat voimakkaasti tai ovat valmiita harkitsemaan myönteisesti sellaisen perustuslaillisen valtuutuksen luomista, joka mahdollistaa unionin liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä ei kuitenkaan vaikuta täysistunnossa tehtävään poliittiseen päätökseen.

Tärkeimmät työryhmän toteamat poliittiset ja oikeudelliset syyt, jotka puoltavat unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ovat seuraavat:

- Samalla kun unioni vahvistaa omat arvonsa perusoikeuskirjansa välityksellä, sen liittyminen ihmisoikeussopimukseen olisi vahva poliittinen merkki yhteenkuuluvuudesta unionin ja koko Euroopan välillä, jota ilmentää Euroopan neuvosto ja sen yleiseurooppalainen ihmisoikeusjärjestelmä.

---

<sup>1</sup> Ks. etenkin WD 8, jossa on Euroopan neuvostossa tehty tutkimus mahdollista Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevista teknisistä ja oikeudellisista kysymyksistä.

- Liittyminen ihmisoikeussopimukseen antaisi kansalaisille vastaavan suojelun tason unionin säädöksiin nähden kuin heillä jo on kaikkiin jäsenvaltioihin nähden. Tämä vaikuttaa olevan uskottavuuskysymys, sillä jäsenvaltiot ovat siirtäneet merkittävää toimivaltaa unionille ja ihmisoikeussopimukseen kuulumisen on asetettu uusien jäsenvaltioiden unioniin liittymisen ehdoksi.
- Liittyminen olisi ihanteellinen väline kahden eurooppalaisen tuomioistuimen ihmisoikeusasioita koskevan oikeuskäytännön sopusointuisen kehityksen varmistamiseksi. Joidenkin mielestä tällä perusteella on vielä enemmän painoa siinä tapauksessa, että perusoikeuskirja sisällytetään perussopimukseen. Tässä yhteydessä olisi myös mainittava ongelmat, jotka aiheutuvat nykytilanteesta, jossa unioni ei osallistu Strasbourgissa sijaitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan sellaisissa tapauksissa, joissa ihmisoikeustuomioistuimen on tehtävä epäsuorasti unionin lainsäädäntöä koskeva päätös ilman että unioni voi puolustautua kyseisessä tuomioistuimessa ja ilman että kyseisessä tuomioistuimessa olisi tuomari, joka varmistaisi tarvittavan unionin lainsäädännön asiantuntemuksen.

Työryhmä on tarkastellut perinpohjaisesti mahdollisen ihmisoikeussopimukseen liittymisen vaikutusta periaatteeseen yhteisön (tai unionin) oikeuden riippumattomuudesta, johon kuuluu kysymys Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asemasta ja vallasta. Työryhmän keskusteluista ja asiantuntijoiden esityksistä<sup>1</sup> on ilmennyt, että riippumattomuuden periaate ei aseta mitään oikeudellisia esteitä unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen. Liittymisen tapahduttua yhteisöjen tuomioistuin olisi yhä ylin unionin lainsäädäntöön ja unionin säädösten pätevyYTEEN liittyvät kysymykset ratkaiseva oikeusaste. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta ei voitaisi pitää ylemmän asteen tuomioistuimena, vaan pikemminkin erikoistuneena tuomioistuimena, joka harjoittaa unionin niiden kansainvälisen lain velvoitteiden noudattamisen ulkopuolista valvontaa, jotka johtuvat sen liittymisestä ihmisoikeussopimukseen. Yhteisöjen tuomioistuimen asema vastaisi tällöin nykyistä kansallisten perustuslakituomioistuinten tai ylimpien tuomioistuinten asemaa suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

Työryhmä korostaa, että perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimukseen ja unionin liittymistä ihmisoikeussopimukseen ei saisi pitää *vaihtoehtoina*, vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä askelina, joilla varmistetaan, että unioni kunnioittaa perusoikeuksia täysimääräisesti. Samoin kuin perusoikeuskirjan olemassaolo ei mitenkään vähennä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvonnan laajentamisesta unionin säädöksiin koituvia etuja, ei myöskään liittyminen ihmisoikeussopimukseen vähentäisi unionin oman perusoikeusluettelon merkitystä. Nämä kaksi askelta johtaisivat vastaavaan tilanteeseen kuin se, joka vallitsee jäsenvaltioiden lakien kohdalla: jäsenvaltioiden valtiosäännöt suojelevat perusoikeuksia, mutta samalla ne ovat myös ihmisoikeustuomioistuimen harjoittaman ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisia.

<sup>1</sup> Vrt. tuomarien Skouris (WD 19) ja Fischbach (CONV 295/02) samoin kuin Johann Schoon ja Michel Petiten (WD 13) samansuuntaiset lausunnot.

Edellä esitetyn valossa työryhmä suosittaa siis, että (yllä mainitusta poliittisesta päätöksestä ja jäljempänä esitetyistä suojalausekkeista riippuen) perustuslain luonteisen sopimuksen sopivaan kohtaan olisi sisällytettävä oikeusperusta unionin valtuuttamiseksi liittyään ihmisoikeussopimukseen. Tällaisen oikeusperustan laatiminen voitaisiin tehdä melko yksinkertaisesti<sup>1</sup>. Ottaen huomioon mahdollisen liittymisen perustuslaillinen merkitys tulisi kuitenkin myös täsmentää, että liittymissopimuksen allekirjoitus ja tekeminen edellyttävät neuvoston yksimielistä päätöstä ja Euroopan parlamentin hyväksyntää; muuten sovelletaan tavanomaisia kansainvälisiä sopimuksia koskevia menettelyjä.

## **II Johtopäätökset ja suositukset, jotka koskevat unionin mahdolliseen ihmisoikeussopimukseen liittymiseen liittyviä erityiskysymyksiä**

### **1. Ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa**

Työryhmä on yhtä mieltä sen seikan keskeisestä merkityksestä, että unionin ihmisoikeussopimukseen liittyminen – samoin kuin perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen – ei mitenkään muuta unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa. Työryhmän yhteisen käsityksen mukaan unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen oikeudellinen "soveltamisala" rajoittuisi sellaisiin kysymyksiin, joiden suhteen unionilla on toimivaltaa; se ei tästä syystä johtaisi minkäänlaiseen unionin toimivallan laajentumiseen puhumattakaan siitä, että unioni saisi yleistä perusoikeuksia koskevaa toimivaltaa<sup>2</sup>. Vastaavasti unionille aiheutuisi positiivisia velvoitteita toimia ihmisoikeussopimuksen noudattamiseksi ainoastaan siinä määrin kuin sillä on perussopimuksen mukaan tällaisia toimia sallivaa toimivaltaa.

Työryhmä suosittaa tiettyjen teknisten välineiden käyttöä sen selventämiseksi, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei muuta toimivallanjakoa. Ensinnäkin tätä kohtaa selventävä määräys voitaisiin sisällyttää mahdolliseen liittymiseen valtuuttavaan oikeusperustaan. Toiseksi liittymissopimuksen johonkin määräykseen ja/tai unionin antamaan sopimukseen liittyvään julkilausumaan voitaisiin liittymisen yhteydessä sisällyttää lausuma, jossa painotettaisiin unionin rajallista toimivaltaa perusoikeuksien alalla. Kolmanneksi järjestelmällä, joka sallii unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteisen esiintymisen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (ns. toisen vastaajan

---

<sup>1</sup> Oikeusperustassa voitaisiin esimerkiksi todeta, että unioni on valtuutettu liittyään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Mahdollisen lisälausekkeen osalta, jossa täsmennettäisiin, että toimivallanjakoa ei tule muuttaa, ks. tämän raportin seuraava osa.

<sup>2</sup> Liittymisen valmistelussa on myös edetty tältä pohjalta, ks. Euroopan neuvoston tutkimus, WD 8, 26 kohta, tuomarien Skouris ja Fischbach (WD 19; CONV 295/02) sekä Michel Petiten (WD 13) esityksissään vahvistama käsitys.

järjestelmä) voitaisiin varmistaa, että ihmisoikeustuomioistuimien ei voisi antaa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakoa koskevaa tuomiota<sup>1</sup>.

Tässä yhteydessä on tärkeää pitää mielessä, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei merkitsisi sitä, että unionista tulisi Euroopan neuvoston jäsen, eikä sitä, että siitä tulisi yleisen politiikan toimija Strasbourgissa. Pikemminkin se merkitsisi sitä, että unioni ja sen lainsäädäntö osallistuisivat yksinkertaisesti (niiden toimivallan rajoittaman soveltamisalan puitteissa) ihmisoikeussopimukseen perustuvaan erityiseen oikeudelliseen ihmisoikeusvalvontajärjestelmään. Periaatteessa (ennakoimatta mitenkään liittymisvaiheessa neuvoteltavia yksityiskohtia) ihmisoikeustuomioistuimessa olisi unionia edustamaan valittu tuomari, joka toisi tuomioistuimelle unionin lainsäädännön erityistuntemusta. Lisäksi unionin edustaja osallistuisi ministerikomitean ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan mukaiseen tuomioiden täytäntöönpanon valvonnan erityistehtävään (tämä on tärkeää sen varmistamiseksi, että komitealla on tarvittavat tiedot unionin lainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä, kuten toimivaltajärjestelmästä), mutta ei komitean yleisiin, ihmisoikeussopimuksen ulkopuolelle jääviin tehtäviin.<sup>2</sup>

## 2. Unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta sen jäsenvaltioiden omiin ihmisoikeussopimusta koskeviin kantoihin

Työryhmä painottaa sen periaatteen merkitystä, jonka mukaan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta sen jäsenvaltioiden omiin ihmisoikeussopimusta koskeviin kantoihin, jotka käyvät erityisesti ilmi niiden tiettyjen lisäpöytäkirjojen ratifiointia koskevista päätöksistä, niiden ihmisoikeussopimuksen tai sen lisäpöytäkirjojen ratifioinnin yhteydessä tekemistä varaumista ja niiden oikeudesta tehdä erityisiä poikkeuksia. Työryhmä painottaa, että tämä kohta voidaan ottaa täysin huomioon, sillä:

- kuten edellä on selitetty, valmistelukunnan on nyt käsiteltävä unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollistavaa perussopimukseen otettavaa oikeusperustaa. Jos tällainen mahdollinen oikeusperusta liitettäisiin perussopimukseen, olisi neuvoston tehtävä määritellä yksimielisesti, mihin lisäpöytäkirjoihin unioni liittyisi ja milloin, ja mitä varaumia unionin olisi *omasta puolestaan* tehtävä ihmisoikeussopimukseen.

---

<sup>1</sup> Tuomari Fischbach on selittänyt työryhmälle tätä järjestelmää, ks. muistio CONV 295/02, s. 5, ja sitä selostetaan myös yksityiskohtaisesti Euroopan neuvoston tutkimuksessa, WD 8, kohdissa 57–62.

<sup>2</sup> Tämä lausuma ei vaikuta nykyiseen järjestelyyn, jonka mukaan yhteisö osallistuu ministerikomitean kokouksiin ilman äänestys-oikeutta, ks. WD 8, 34 kohta.

- *Jäsenvaltioiden omat ihmisoikeussopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin tekemät varaumat samoin kuin niiden oikeus tehdä erityisiä poikkeuksia (ihmisoikeussopimuksen 15 artikla) säilyisivät joka tapauksessa sellaisinaan liittymisestä huolimatta, koska ne koskevat kansallisia lakeja, kun taas unionin liittyminen olisi lainvoimainen vain unionin oikeuden osalta.*

### **III Johtopäätökset ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevista vaihtoehtoisista mekanismeista**

Työryhmä on kuullut asiantuntijoiden näkemyksiä<sup>1</sup> joskus unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen vaihtoehtoisiksi esitettyjen järjestelyjen (esim. erityinen ennakkoratkaisu- tai kuulemismenettely yhteisöjen tuomioistuimesta ihmisoikeustuomioistuimeen, erityinen mahdollisuus nostaa kanne ihmisoikeustuomioistuimessa toimielimiä vastaan ilman liittymistä tai molemmista eurooppalaisista tuomioistuimista tulevista tuomareista koostuva yhteinen lautakunta/jaosto) oikeudellisista ja käytännön ongelmista, eikä se suosittele tällaisia järjestelyjä.

#### **C. Asioiden saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi**

Työryhmä keskusteli niistä oikeussuojakeinoista, joita yksityisillä on käytettävissään unionin nykyisessä järjestelmässä, ottaen huomioon perusoikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan.

Tähän liittyen työryhmä tarkasteli ehdotusta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimeen perustettaisiin erityinen menettely perusoikeuksien suojaamista varten. Koska jäsenten enemmistö suhtautui ajatukseen varauksin, työryhmä ei suosittele sitä valmistelukunnalle. Työryhmä kuitenkin korostaa, että kansalaiset voisivat hyötyä huomattavasti siitä, että perusoikeuskirja sisällytettäisiin perustuslain luonteiseen sopimukseen, jolloin unionin nykyinen oikeussuojakeinojärjestelmä olisi käytettävissä.

Työryhmä kuitenkin toivoo, että täysistunnossa kiinnitettäisiin huomiota toiseen aiheeseen, nimittäin siihen, olisiko yksityisten edellytyksiä saattaa asia suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (EY-sopimuksen 230 artiklan neljäs kohta) uudistettava tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi. Työryhmän keskusteluissa on käynyt ilmi, että suoja saattaa joiltakin osin olla puutteellinen, ottaen huomioon kyseisessä kohdassa oleva edellytys "koskee suoraan tai erikseen" ja sitä tulkitseva oikeuskäytäntö, silloin kun on kyse "sellaisenaan sovellettavista" yhteisön asetuksista, jotka sisältävät suoraan yksityisiin kohdistuvia kieltoja. Toisaalta työryhmän keskusteluissa kävi ilmi se laajalti jaettu

---

<sup>1</sup> Ks. Johann Schoon, Jean-Claude Pirisin ja Michel Petiten lausunto 23.7.2002 (valmisteluasiak. 13, s. 14, 32 (alav. 2), 50–51) sekä tuomari Fischbachin lausunto 17.9.2002, asiak. CONV 295/02.

näkemyks, ettei nykyistä oikeussuojakeinojen kokonaisjärjestelmää ja siihen liittyvää "työnjakoa" yhteisön ja kansallisten tuomioistuinten välillä saisi muuttaa perusteellisesti EY-sopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan mahdollisella uudistamisella. Eräät jäsenet ovat viitanneet mahdollisuuteen lisätä perustamissopimukseen määräys, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaisesti<sup>1</sup> säätämään tehokkaista oikeussuojakeinoista unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien osalta.

Joka tapauksessa, vaikka EY-sopimuksen 230 artiklan neljättä kohtaa koskeva kysymys varmasti liittyy perusoikeuksiin, sen vaikutukset ovat kyseisten oikeuksien suojelua laajemmat – koska oikeussuojan on koskettava *kaikkia* subjektiivisia oikeuksia – ja se on tullut esiin erikseen, ilman että se liittyy perusoikeuskirjan sisällyttämisen ja ihmisoikeussopimukseen liittymiseen. Työryhmä katsoo, että tätä kysymystä ja sen institutionaalisia vaikutuksia olisi tarkasteltava yhdessä muiden aiheiden kanssa, joita ovat mm. yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan rajat oikeus- ja sisäasioissa<sup>2</sup> ja toissijaisuuden tuomioistuinvalvonta. Tämän vuoksi työryhmä ei esitä konkreettisia suosituksia vaan suosittaa, että valmistelukunta tarkastelee EU-sopimuksen 230 artiklan neljännen kohdan mahdollista uudistamista ja siihen liittyviä arvokkaita kommentteja<sup>3</sup> sopivassa yhteydessä.

---

<sup>1</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 25.7.2002, C-50/00 P, UPA, kohdat 41 ja 42. Lisäksi on syytä muistaa, että tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että vaikka on mahdollista ottaa käyttöön perustamissopimuksessa vahvistetusta poikkeava järjestelmä, johon kuuluu yleisesti sovellettavien yhteisön toimenpiteiden laillisuuden oikeudellinen tarkastelu, on jäsenvaltioiden asia tarvittaessa uudistaa nykyisin voimassa oleva järjestelmä EU-sopimuksen 48 artiklan mukaisesti.

<sup>2</sup> Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin työryhmälle toimitettu asiantuntijalausunto, jossa pohditaan perusoikeuksien suojaamisen näkökulmasta niitä rajoituksia, jotka nykyisin sisältyvät EY-sopimuksen 68 artiklaan ja EU-sopimuksen 35 artiklaan perusoikeuksien kannalta arkaluonteisella oikeus- ja sisäasioiden alalla, sekä tuomioistuinvalvonnan rajoituksia, kun on kyse unionin elimistä, kuten Europolista; ks. tuomari Skourisin lausunto (asiak. nro 19) ja Johann Schoon lausunto (asiak. nro 13) sekä asiakirja nro 20, jossa Ben Fayot esittelee julkisasiamies Francis Jacobsin lausunnon.

<sup>3</sup> Ks. kattavasti oikeussuojakeinoista ja muista suojakeinoista, asiak. CONV 221/02 CONTRIB 76, Jacob Söderman; erityisesti 230 artiklasta: CONV 45/02 CONTRIB 25, Hannes Farnleitner; työryhmän asiakirja nro 17, Jürgen Meyer; asiakirjan nro 20, jossa Ben Fayot esittelee julkisasiamies Francis Jacobsin lausunnon; tuomari Skourisin kuuleminen (asiakirja nro 19); Schoon kuuleminen (asiakirja nro 13); sekä yhteenveto keskustelusta ja vaihtoehtoista työryhmän puheenjohtajan laatimassa asiakirjassa nro 21.

*Työryhmän ehdotukset perusoikeuskirjan horisontaalisten artiklojen mukauttamiseksi<sup>1</sup>:*

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 **ja noudattaen unionille tämän [perussopimuksen / perustuslain luonteisen sopimuksen] muissa osissa annettujen toimivaltuuksien rajoituksia.**"

51 artiklan 2 kohta:

"Tällä perusoikeuskirjalla ei **laajenneta unionin oikeuden soveltamisalaa unionin toimivaltuuksia laajemmalle eikä** luoda [yhteisölle ja] unionille uusia toimivaltuuksia tai uusia tehtäviä eikä muuteta [tämän perussopimuksen / perustuslain luonteisen sopimuksen] **muissa [luvuissa/osissa]** määritellyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä."

*lisätään 52 artiklaan:*

"52 artiklan 4 kohta Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvia perusoikeuksia on tulkittava sopusoinnussa kyseisen perinteen kanssa."

"52 artiklan 5 kohta Periaatteita sisältävät perusoikeuskirjan määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten ja laitosten säädöksillä ja täytäntöönpanotoimenpiteillä sekä jäsenvaltioiden säädöksillä silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, niille kuuluvien toimivaltuuksien mukaisesti. Ne kuuluvat tuomioistuimen toimivaltaan ainoastaan tällaisten säädösten tulkinnan ja laillisuuden tutkimisen osalta."

"52 artiklan 6 kohta Kansalliset lait ja käytännöt on otettava täysin huomioon tämän perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti."

---

<sup>1</sup> Hakasuluissa oleva sanamuoto riippuu lopullisesta perussopimusrakenteesta.