

# “LUXEMBOURG VS. STRASBOURG”

Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos Sonya Walkila kommentoi Euroopan unionin tuomioistuimen lausuntoa 2/13, jossa tuomioistuin torjuu EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

## LAUSUNNON TAUSTASTA

EU-oikeudesta kiinnostuneet odottivat henkeään pidätellen viime vuoden joulukuun 18. päivää. Ajankohdan oli määrä jäädä unionin oikeuden historiaan hetkenä, jolloin sopimusluonnos EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen<sup>1</sup> saisi unionin tuomioistuimelta lopullisen siunauksensa.<sup>2</sup>

EU:n (ja sen edeltäjän EY:n) liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on keskusteltu vähintäänkin jo vuodesta 1975 lähtien, jolloin tuomioistuin ensimmäistä kertaa viittasi ihmisoikeussopimukseen silloisen EY-oikeuden tulkinta-apuna. Noin 20 vuotta myöhemmin, vuonna 1996, tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei liittymistä voitaisi toteuttaa sen mahdollistavan puuttuvan oikeusperustan vuoksi. Kyseistä tuomioistuimen antamaa lausuntoa 2/94<sup>3</sup> kritisoitiin jo tuolloin laajalti.

Lähes kaksi vuosikymmentä myöhemmin liittymisen konkretisoituminen näytti kuitenkin paljon valoisammalta. Muodolliset esteet liittymisen tieltä näyttivät jääneet historiaan Lissabonin sopimuksen aikaansaamilla muutoksilla, joilla mm. EU-sopimuksen (SEU) 6 artiklaan lisättiin unionia velvoittava määräys liittyä ihmisoikeussopimukseen. Lisäksi unioni sai oikeushenkilöllisyyden SEU 47 artiklan perusteella. Kaikki näytti siten enteilevän hyvää liittymissuunnitelmille.

Toisin kuitenkin kävi. Unionin tuomioistuimen joulukuussa 2014 antama lausunto liittymissopimusluonnoksen EU-oikeuden mukaisuudesta oli kaikkea muuta kuin mitä valistuneinkaan eurooppalainen yleisö olisi osannut odottaa, ja kannanotto oli selkeydessään täysi tyrmäys liittymistä kannattaneille. Unionin tuomioistuin totesi selkein sanakääntein lausuntonsa loppukaneettina, ettei liittymissopimus ole sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

---

1 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus on Euroopan neuvostossa tehty monenvälinen kansainvälinen sopimus, joka tuli voimaan 3.9.1953. Kaikki EU:n 28 jäsenvaltiota ovat myös Euroopan neuvoston jäseniä ja kyseisen yleissopimuksen sopimusosapuolia.

2 Tällä viitataan erityisesti SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaiseen menettelyyn, jonka perusteella jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimelta lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa EU:n perussopimusten kanssa. Nyt puheena olevassa asiassa komissio oli pyytänyt lausuntoa liittymissopimuksen EU-oikeuden mukaisuudesta heinäkuussa 2013.

3 Lausunto 2/94, Yhteisöjen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, EU:C:1996:140.

# LAUSUNNON SISÄLLÖSTÄ

Tuomioistuimen pääasialliset argumentit kiteytyvät EU-oikeuden itsenäisyyden, sen erityispiirteiden ja tuomioistuimen (yksinomaisten) toimivallan suojelemiseen. Kaikki seitsemän luonnossopimuksessa ongelmallisiksi katsottua osatekijää voidaan nähdä näiden pääteemojen ilmentymänä. Kolmen ensimmäisen ongelma-alueen, ts. EU:n perusoikeuskirjan (POK) 53 artiklan ja ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan yhteensovittaminen, jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteen kunnioittaminen ja ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista pöytäkirjan mukainen neuvoo-antava lausunnotmenettely, katsotaan jättävän huomiotta unionin oikeuden erityislaatuisuus ja sen erityispiirteet.<sup>4</sup>

Ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan mukaan sopimusosapuolet voivat nimittäin tarjota myös korkeampaa suojaa, kun taas EU-oikeuden alalla jäsenvaltiot ovat POK 53 artiklan perusteella velvollisia noudattamaan unionin oikeuden asettamia tulkintakannanottoja suojan tasoa määrittäessään. Unionin tuomioistuin katsoo siksi, että kyseiset eri suuntaan velvoittavat määräykset ovat omiaan johtamaan ristiriitoihin oikeuksien soveltamisessa käytännössä. Keskinäisen luottamuksen periaatteen perusteella unionin jäsenvaltioiden täytyy taas voida luottaa siihen, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat perus- ja ihmisoikeuksia omalla alueellaan ja kaikissa omissa toimissaan, esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä toimeenpantaessa. Euroopan ihmisoikeussopimus sen sijaan kuitenkin edellyttää, että sopimusosapuoli tosiasiaassa varmistaa, että toinen sopimusvaltio in concreto kunnioittaa näitä oikeuksia myös käytännössä. Tuomioistuin katsoo tämän johdosta, ettei ihmisoikeussopimuksen varaan rakentuva järjestelmä ota riittävällä tavalla huomioon tätäkään keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaista EU-oikeuden erityispiirrettä. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 2.10.2013 allekirjoitettu 16. pöytäkirja mahdollistaa neuvoo-antavien lausuntojen antamisen periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä.<sup>5</sup> Unionin tuomioistuin katsoo, että kyseinen menettely voisi rajoittaa SEUT 267 artiklan mukaista ennakkoratkaisumenettelyä ja heikentää sen tehokkuutta.

Neljäs lausunnossa esiin nostettu piirre, SEUT 344 artiklan edellyttämä EU:n sisäinen toimivaltajärjestelmä ja unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyys, korostaa unionin tuomioistuimen lainkäyttövallan yksinomaista luonnetta. Lausunnossa viidentenä ja kuudentena mainitut kansavastajaajärjestely ja unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskeva menettely eivät nekään tuomioistuimen mukaan turvaa kaikilta osin riittävästi unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa tai unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa tulkita lopullisesti

---

4 Lausunto 2/13, EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, EU:C:2014:2454, 189-192 ja 196-200 kohta.

5 On huomionarvoista, että kyseinen pöytäkirja allekirjoitettiin vasta sen jälkeen, kun EU:n ja EN:n puolesta toimivat neuvottelijat olivat jo päässeet sopimukseen liittymisasiakirjoja koskevista luonnoksista (5.4.2013).

unionin oikeutta. Seitsemäs ja viimeinen osatekijä liittyy tuomioistuINVALVONTAAN unionin yhteisellä ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla. Nykytilassahan tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuINVALVONNAN ulkopuolelle samalla, kun ne liittymisen jälkeen kuitenkin kuuluisivat ihmisoikeustuomioistuimen harjoittaman tuomioistuINVALVONNAN piiriin. Tällöin ihmisoikeustuomioistuin voisi siis ottaa kantaa ja tulkita EU-oikeuden alaan kuuluvia toimia unionin tuomioistuimesta riippumatta. Unionin tuomioistuin näkee kyseisenkaltaisen tilanteen uhkana unionin oikeuden itsenäisyydelle ja tuomioistuimen yksinomaiselle toimivallalle EU-oikeuden alalla.

## LAUSUNNON VAIKUTUKSISTA

Lausunto on yleisen akateemisen kirjoittelun ja mielipiteiden tasolla saanut myrskyisän vastaanoton.<sup>6</sup> Vaikka perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja turvaaminen on tällä hetkellä vahvempaa kuin koskaan aikaisemmin EU:n historiassa, yksilöillä ei vielä ole tehokasta tapaa valittaa tuomioistuimeen EU:n toimien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuudesta. Toteutuneen liittymisen katsottaisiin myös estävän eriävien oikeuskäytäntöjen kehittymistä unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välillä ja siten edistävän ihmis- ja perusoikeuksien yhdenmukaista ja johdonmukaista soveltamista ja toteutumista koko Euroopan alueella. Liittymisen ja unionin alistuminen ulkoisen lainkäyttövallan kontrolliin nähdään myös vahvana symbolisena eleenä, joka vahvistaisi EU:n legitimitettä.

Kiistatonta lienee se, ettei EU:n liittymisen ihmisoikeussopimukseen ole mahdollista ainakaan nyt neuvotellun liittymissopimuksen pohjalta.<sup>7</sup> Lausunto ei silti näytä lannistaneen liittymisprosessiin kytkettyjä toiveita eikä itse prosessinkaan jatkamista, sillä komissio ja neuvosto ovat jo ryhtyneet selvittämään mahdollisuuksia jatkaa liittymisneuvotteluita ja tapoja huomioida tuomioistuimen esiin ostamat ongelmakohdat liittymissopimuksen tai perussopimusten tasolla.<sup>8</sup>

Vaikeinta tullee käytännössä olemaan viimeisimmän lausunnossa mainitun piirteen, YUTP:n alaa koskevien toimivaltarajoitusten käsitteleminen. Vaikka liittymisneuvotteluiden jatkaminen ei ole yksiselitteistä vielä edes unionin sisällä, ei ole myöskään lainkaan sanottua, että neuvot-

---

6 Mm., Besselink, L.F.M., "Acceding to the ECHR notwithstanding the Court of Justice Opinion 2/13", VerfBlog, 2014/12/23, <http://www.verfassungsblog.de/acceding-echr-notwithstanding-court-justice-opinion-213/>, Peers, S., "The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection", EU Law Analysis, 2014/12/18, <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/the-cjeu-and-eu-accession-to-echr.html> [Vierailtu 17.4.2015]

7 SEUT 218 artiklan 11 kohdan jälkimmäisen osan mukaan tuomioistuimen antaman lausunnon ollessa kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

8 Liittymisneuvotteluiden jatkamismahdollisuuksista on keskusteltu epävirallisesti Coreperissä jo 28.1.2015 ja jatkettiin edustajien välillä 9.4.2015. Jäsenvaltiot näyttävät olevan halukkaita jatkamaan liittymisprosessia ja etsimään mahdollisuuksia huomioida tuomioistuimen lausunnossa esiin nostamat ongelma-alueet.

telupöydän toisella puolella oltaisiin sen enempää innostuneempia uusiin kompromisseihin jo aikaisempienkin vaikeina koettujen neuvotteluiden jälkeen. Lisäksi geo- ja reaalioliittinen maailmantilanne on muuttunut viime aikoina aivan lähiympäristössämme; on nimittäin muistettava, että myös Venäjä on yksi Euroopan neuvoston jäsenistä ja siten mukana neuvottelupöydässä.

Valtavirrasta poiketen en kuitenkaan itse näe lausuntoa lainkaan niin tyrmistyttävänä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään aina korostanut unionin oikeuden itsenäisyyttä ja puolustanut omaa toimivaltaansa.<sup>9</sup> Liittyminen tulee käytännössä merkitsemään huomattavaa rakenteellista muutosta EU:n oikeusjärjestelmään ja tästäkään näkökulmasta katsottuna ei ole lainkaan hämmästyttävää, että unionin tuomioistuin suhtautuu liittymiseen (yltiö)varovaisesti. Erityisesti toimivaltarajojen täsmentäminen ja niitä määrittävien sääntöjen yksiselitteisyys on äärimmäisen tärkeää liittymisen jälkeiselle hyvin toimivalle perus- ja ihmisoikeusprosessuamiselle Euroopan alueella. Epäselvyydet toimivaltasuhteissa ja forum-shoppingin mahdollistaminen heikentäisi molempien eurooppalaisten tuomioistuinten arvovaltaa ja toimintakykyä ja olisi vahingollista koko eurooppalaiselle oikeusjärjestykselle.

OTT, lainsäädäntöneuvos **Sonya Walkila**, 17.4.2015

---

<sup>9</sup> Esim. lausunto 1/91, ETA, EU:C:1993:106, 35 kohta; ja lausunto 1/09, Eurooppapatentti- ja yhteisöpatenttituomioistuin, EU:C:2011:123, 67 kohta: "unionin tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että perussopimuksissa täten luodun unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä kunnioitetaan".