

Lausunto 2/94

EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdan mukaisesti annettu lausunto

Yhteisön liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen

Yhteisöjen tuomioistuimen 28 päivänä maaliskuuta 1996 antama lausunto I - 1763

Lausunnon tiivistelmä

1. *Kansainväliset sopimukset — Sopimusten tekeminen — Yhteisöjen tuomioistuimen ennalta antama lausunto — Lausunnon tavoite (EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohta)*
2. *Kansainväliset sopimukset — Yhteisön tekemät sopimukset — Yhteisöjen tuomioistuimen ennalta antama lausunto — Lausuntopyyntö — Suunnitellun sopimuksen sisällön yksityiskohdista koskevien täsmennysten puuttuminen — Yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuus lausua siitä, onko yhteisöllä toimivalta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, mutta ei siitä, onko liittyminen sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa — Lausuntopyyntöä tutkittavaksi ottaminen riippuu pyynnön tavoitteesta (EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohta)*
3. *Euroopan yhteisöt — Rajoitettu erityistoimivalta — Sisäinen ja ulkoinen toimivalta — Toimivallan antaminen nimenomaisesti tai implisiittisesti (EY:n perustamissopimuksen 3 b artikla)*

4. *EY:n perustamissopimus — Perustamissopimuksen 235 artikla — Soveltamisala — Soveltamisalan rajat — Perustamissopimuksen muuttaminen — Muuttaminen ei ole mahdollista 235 artiklan nojalla*
5. *Yhteisön oikeus — Periaatteet — Perusoikeudet — Yhteisöjen tuomioistuin perusoikeuksien kunnioittamisen takaajana — Euroopan ihmisoikeussopimuksen huomioon ottaminen (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohta)*
6. *Kansainväliset sopimukset — Sopimusten tekeminen — Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen — Yhteisön toimivallan puuttuminen yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa (EY:n perustamissopimuksen 235 artikla)*

1. Perustamissopimuksen 228 artiklan 6 kohdassa määrätty poikkeuksellinen menettely, jonka mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimelta voidaan pyytää lausuntoa siitä, onko suunniteltu sopimus sopu-soinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa, merkitsee toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen ja toisaalta yhteisöjen toimielinten sekä jäsenvaltioiden välistä erityistä yhteistoimintamenetelyä, jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään varmistamaan perustamissopimuksen 164 artiklan mukaisesti lain noudattaminen perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa sellaisen sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, josta voi aiheutua yhteisön sellaisen toimen lainmukaisuutta koskevia riitoja, joka koskee sopimuksen tekemistä, täytäntöönpanoa tai soveltamista. Tämän menettelyn tavoitteena on estää vaikeudet, jotka voivat aiheutua sekä yhteisössä että myös kansainvälisissä suhteissa sellaisesta tuomioistuimen päätöksestä, jossa mahdollisesti todetaan, että yhteisöä sitova kansainvälinen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa.

2. Lausuntopyyntö on tavoitteensa perusteella jaettava kahteen eri osaan sen

arvioimiseksi, missä määrin sopimuksen sisällön yksityiskohtien puuttuminen vaikuttaa lausuntopyyntöön tutkittavaksi ottamiseen.

Sen kysymyksen ratkaisemiseksi, joka koskee yhteisön toimivaltaa tehdä sopimus, yhteisöjen toimielinten ja asianosaisten valtioiden, kolmannet maat mukaan lukien, edun mukaista on selvittää tämä kysymys heti neuvottelujen käynnistyttyä ja jopa ennen kuin sopimuksen oleellisista osista neuvotellaan; ainoa edellytys on, että suunnitellun sopimuksen tavoitteen on oltava tiedossa ennen neuvottelujen käynnistämistä.

Sen sijaan silloin, kun yhteisöjen tuomioistuin lausuu siitä, ovatko suunnitellun sopimuksen määräykset sopu-soinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa, on välttämätöntä, että yhteisöjen tuomioistuimella on tiedossaan riittävästi kyseisen sopimuksen sisältöä koskevia seikkoja.

Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin, jolta kysytään, olisiko yhteisön liittymisen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, voi antaa jopa silloin, kun päätöstä neuvottelujen käynnistämisestä ei vielä ole tehty, lausunnon yhteisön toimivallasta toteuttaa tämä liittymisen, koska yleissopimuksen yleinen tavoite, yleissopimuksen ala ja liittymisen institutionaalinen merkitys yhteisölle ovat täysin tiedossa; yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi antaa lausuntoa siitä, olisiko kyseiseen yleissopimukseen liittymisen sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa, koska sen tiedossa ei ole liittymismääräyksiä koskevia yksityiskohtia eikä sen tiedossa erityisesti ole yksityiskohtia suunnitelluista ratkaisuista, joiden mukaisesti yhteisö konkreettisesti suunnittelee sitoutumista yleissopimuksella käyttöön otettuihin nykyisiin ja tuleviin tuomioistuimen harjoittamiin valvontajärjestelmiin.

3. Perustamissopimuksen 3 b artiklasta, jonka mukaan yhteisö toimii sille perustamissopimuksella myönnetyn toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa, seuraa, että yhteisöllä on vain rajoitettua erityistoimivaltaa. Rajoitetun erityistoimivallan periaatetta on noudatettava niin yhteisön sisäisessä kuin kansainvälisessäkin toiminnassa. Yhteisö toimii tavallisesti erityistoimivaltuuksien perusteella; näiden valtuuksien ei välttämättä tarvitse perustua perustamissopimuksen erityismääräyksiin nimenomaisesti, vaan ne voidaan myös päätellä implisiittisesti näistä määräyksistä. Niinpä yhteisön toimivalta antaa kansainvälisiä sitoumuksia yhteisön kansainvälisissä suhteissa voi perustua paitsi

perustamissopimuksen nimenomaisiin määräyksiin myös johtua implisiittisesti näistä määräyksistä. Aina kun yhteisön oikeudessa on tietyn tavoitteen saavuttamiseksi myönnetty yhteisön toimielimille toimivaltuuksia sisäisissä asioissa, yhteisö on toimivaltainen antamaan tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliset kansainväliset sitoumukset, vaikkei tästä ole nimenomaista määräystä.

4. Perustamissopimuksen 235 artiklalla pyritään korvaamaan se, ettei perustamissopimuksen erityismääräyksissä ole nimenomaisesti tai implisiittisesti myönnetty yhteisöjen toimielimille toimivaltuuksia, siltä osin kuin tällaiset toimivaltuudet näyttäisivät kuitenkin tarpeellisilta, jotta yhteisö voisi toimia tietyn perustamissopimuksessa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Koska tämä määräys on rajoitetun erityistoimivallan periaatteelle perustuvan institutionaalisen järjestelmän oleellinen osa, tämän määräyksen perusteella ei voida laajentaa yhteisön valtuuksia sen yleisen alan ulkopuolelle, joka ilmenee perustamissopimuksen kaikista määräyksistä ja erityisesti niistä määräyksistä, joissa määritellään yhteisön tehtävät ja toimet. Perustamissopimuksen 235 artiklaa ei missään tapauksessa voida käyttää perustana uusille säännöksille, joiden seurauksena perustamissopimusta tosiasiallisesti muutettaisiin turvautumatta perustamissopimuksessa tätä varten määrättyyn menettelyyn.

5. Perusoikeudet ovat oleellinen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuimien takaa. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin saanut vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisistä valtiosääntöperiaatteista samoin kuin niistä seikoista, jotka ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamista koskevista sellaisista kansainvälisistä toimista ja sopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet. Euroopan ihmisoikeussopimuksella, johon muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa viitataan, on tässä yhteydessä erityinen merkitys.
6. Yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa yhteisöllä ei ole toimivaltaa liittyä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, koska toisaalta perustamissopimuksessa määräyksessä ei yhteisön toimielimille anneta yleisesti valtuutta antaa säännöksiä ihmisoikeuksien alalla tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia tällä

alalla eikä tällaista liittymistä toisaalta voitaisi tehdä perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla.

Vaikka ihmisoikeuksien kunnioittaminen on edellytys sille, että yhteisön toimet ovat lainmukaisia, yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen merkitsisi oleellista muutosta yhteisön nykyiseen ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmään, sillä se merkitsisi yhteisön liittymistä erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjestelmään ja yleissopimuksen kaikkien määräysten sisällyttämistä yhteisön oikeusjärjestykseen. Yhteisössä käytössä olevan ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmän tällaisella muutoksella, jonka institutionaaliset seuraukset olisivat yhtä perustavanlaatuisia sekä yhteisölle että jäsenvaltioille, olisi huomattava perustuslaillinen merkitys ja muutos näin ollen ylittäisi luonteeltaan 235 artiklassa asetetut rajat. Muutos voitaisiin toteuttaa vain muuttamalla perustamissopimusta.