



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 2/13 (täysistunto),
18 päivänä joulukuuta 2014

Sisällys

I	Lausuntopyyntö	4
II	Institutionaaliset puitteet sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi	5
	A Euroopan neuvosto	5
	B Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi	6
	1. Ihmisoikeussopimuksen I osa, jonka otsikko on ”Oikeudet ja vapaudet”, ja sen aineelliset määräykset	6
	2. Ihmisoikeussopimuksen II osa ja valvontajärjestelyt	7
	a) Ihmisoikeustuomioistuin	7
	b) Ministerikomitean toiminta sen käyttäessä toimivaltaansa valvoa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa	8
	3. Ihmisoikeussopimuksen III osa, jonka otsikko on ”Sekalaisia määräyksiä”	9
	4. Ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjat	9
III	Unionin ja ihmisoikeussopimuksen väliset suhteet	10
IV	Liittymisprosessi	12
V	Sopimusluonnos	12
	A Varsinaista liittymistä sääntelevät määräykset	12
	B Muut määräykset	14
VI	Komission lausuntopyynnössään esittämät arvioinnit	17
	A Tutkittavaksi ottaminen	17
	B Asiakysymys	17
	1. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohta	17

2. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta	18
3. SEU 6 artiklan 2 kohdan toinen virke ja pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäinen virke	19
4. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta ja 2 artiklan ensimmäinen virke	20
5. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toinen virke	24
6. Pöytäkirjassa EU N:o 8 oleva 3 artikla	24
VII Yhteenveto keskeisistä unionin tuomioistuimessa esitetystä huomautuksista	25
A Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen	25
B Asiakysymys	26
1. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohta	26
2. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta	26
3. SEU 6 artiklan 2 kohta ja pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäinen virke	27
4. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta ja 2 artiklan ensimmäinen virke	28
5. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toinen virke	31
6. Pöytäkirjassa EU N:o 8 oleva 3 artikla	31
VIII Unionin tuomioistuimen kannanotto	32
A Tutkittavaksi ottaminen	32
B Asiakysymys	33
1. Alustavat huomautukset	33
2. Suunnitellun sopimuksen yhteensopivuus unionin primaarioikeuden kanssa	35
a) Unionin oikeuden erityispiirteet ja itsenäisyys	35
b) SEUT 344 artikla	38
c) Kanssavastaajajärjestely	40
d) Unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskeva menettely	42
e) Unionin oikeuden erityispiirteet, jotka koskevat tuomioistuinvalvontaa YUTP:n alalla ...	43

SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto — Kansainvälistä sopimusta koskeva luonnos — Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen — Mainitun luonnoksen yhteensopivuus EU- ja EUT-sopimuksen kanssa

Lausuntomenettelyssä 2/13,

jossa on kyse SEUT 218 artiklan 11 kohtaan perustuvasta lausuntopyynnöstä, jonka Euroopan komissio on esittänyt 4.7.2013,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano (esittelevä tuomari), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda ja S. Rodin sekä tuomarit E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça ja F. Biltgen,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaajat: A. Calot Escobar ja yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä sekä 5. ja 6.5.2014 pidetyissä istunnoissa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger ja B. Smulders,
- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja C. Pochet,
- Bulgarian hallitus, asiamiehinään E. Petranova ja D. Drambozova,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, E. Ruffer ja J. Králová,
- Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Thorning ja M. Wolff,
- Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Kemper,
- Viron hallitus, asiamiehenään K. Kraavi-Käerdi,
- Irlanti, asiamiehinään E. Creedon, A. Joyce ja E. McPhillips, avustajinaan E. Regan, SC, C. Toland, BL, ja Advisory Council D. Daly,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna ja K. Boskovits,
- Espanjan hallitus, asiamiehinään M. A. Sampol Pucurull ja N. Díaz Abad,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues ja D. Colas,
- Italian hallitus, asiamiehenään avvocato dello Stato G. Albenzio,
- Kyproksen hallitus, asiamiehinään K. Lykourgos, K. Kompos ja N. Kyriakou,
- Latvian hallitus, asiamiehinään I. Kalniņš ja D. Pelše,
- Liettuan hallitus, asiamiehinään D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė ja A. Svinkūnaitė,
- Unkarin hallitus, asiamiehenään M. Z. Fehér,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman ja J. Langer,
 - Itävallan hallitus, asiamiehinään A. Posch ja C. Pesendorfer,
 - Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja M. L. Duarte,
 - Romanian hallitus, asiamiehinään R. H. Radu, V. Angelescu ja A.-G. Văcaru,
 - Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
 - Suomen hallitus, asiamiehinään J. Heliskoski ja H. Leppo,
 - Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja M. Rhodin,
 - Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Behzadi-Spencer, avustajanaan D. Beard, QC,
 - Euroopan parlamentti, asiamiehinään R. Passos, P. Schonard ja E. Waldherr,
 - Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään H. Legal, F. Naert, T. Blanchet ja P. Plaza García,
- kuultuaan julkisasiamiestä,
- on antanut seuraavan

lausunnon

I Lausuntopyyntö

- 1 Euroopan komissio on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan lausuntopyynnön:
”Onko sopimusluonnos, joka koskee Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn[, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitettuun] yleissopimukseen [(jäljempänä ihmisoikeussopimus)], sopusoinnussa perussopimusten kanssa?”
- 2 Komissio on toimittanut unionin tuomioistuimelle lausuntopyyntönsä liitteinä seuraavat asiakirjat:
 - tarkastettu luonnos sopimukseksi, jolla Euroopan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (jäljempänä sopimusluonnos)
 - luonnos julistukseksi, jonka Euroopan unioni antaa liittymissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä (jäljempänä julistusluonnos)
 - luonnos säännöksi, joka lisätään ministerikomitean sääntöihin tuomioiden ja sovintoratkaisujen ehtojen täytäntöönpanon valvontaa varten niiden asioiden osalta, joissa Euroopan unioni on osapuolena (jäljempänä säännön nro 18 luonnos)
 - luonnos Euroopan unionin ja [Euroopan unioniin kuulumattoman valtion] X:n väliseksi yhteisymmärryspöytäkirjaksi ja

- luonnos selitysmuistioksi sopimukseen, jolla Euroopan unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (jäljempänä selitysmuistiota koskeva luonnos ja yhdessä muiden edellä mainittujen asiakirjojen kanssa liittymisasiakirjoja koskevat luonnokset tai suunniteltu sopimus).

II Institutionaaliset puitteet sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

A Euroopan neuvosto

- 3 Lontoossa 5.5.1949 allekirjoitetulla ja 3.8.1949 voimaan tulleella kansainvälisellä sopimuksella (jäljempänä Euroopan neuvoston perussääntö) kymmenestä eurooppalaisesta valtiosta muodostuva ryhmä perusti Euroopan neuvoston luodakseen läheisemmän yhteyden jäsenvaltioidensa välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä, sekä taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi Euroopassa. Tällä hetkellä Euroopan neuvostossa on jäsenenä 47 eurooppalaista valtiota, joihin myös Euroopan unionin 28 jäsenvaltiota kuuluvat (jäljempänä jäsenvaltiot).
- 4 Mainitun perussäännön mukaan Euroopan neuvoston elimiä ovat hallitusten edustajien komitea (jäljempänä ministerikomitea) ja parlamentaarinen yleiskokous (jäljempänä yleiskokous), joiden apuna toimii Euroopan neuvoston sihteeristö.
- 5 Euroopan neuvoston perussäännön 14 artiklan mukaan ministerikomiteassa on yksi edustaja jokaista jäsenvaltiota kohden ja jokaisella edustajalla on yksi ääni.
- 6 Euroopan neuvoston perussäännön 15 artiklan a kappaleen mukaan ”ministerikomitea harkitsee [yleiskokouksen] suosituksesta tai omasta aloitteestaan tarvittavia toimenpiteitä Euroopan neuvoston tavoitteiden toteuttamiseksi, mukaan lukien sopimusten tekeminen ja hallitusten yhteisen politiikan hyväksyminen erityiskysymyksissä – –”. Saman artiklan b kappaleen ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että ”ministerikomitean ratkaisut voivat, mikäli aiheellista, olla jäsenvaltioiden hallituksille annettavia suosituksia”.
- 7 Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklassa säännellään sitä, milloin ministerikomitea on päätösvaltainen tekemään päätöksiä. Siinä määrätään seuraavaa:
- ”a. Seuraavia tärkeitä kysymyksiä koskevat ministerikomitean päätöslauselmat:
- i. 15 artiklan b kappaleessa mainitut suositukset;
- –
- v. – – 15 [ja] 20 – – artiklan muuttamista tarkoittavat suositukset;
- vi. kaikki muut kysymykset, joiden ministerikomitea tämän artiklan d kappaleen mukaan hyväksymällä päätöslauselmalla voi niiden merkittävyyden takia päättää edellyttävän yksimielistä hyväksymistä,
- on hyväksyttävä yksimielisesti ja niiden ministerikomitean edustajien äänten enemmistöllä, joilla on oikeus kuulua tähän komiteaan.
- –
- d. Kaikki muut ministerikomitean päätöslauselmat hyväksytään kahden kolmasosan äänten enemmistöllä ja niiden komitean edustajien äänten enemmistöllä, joilla on oikeus kuulua tähän komiteaan. – –”

- 8 Saman perussäännön 25 artiklan mukaan yleiskokouksen muodostavat kunkin Euroopan neuvoston jäsenvaltion edustajat, jotka sen kansanedustuslaitos on keskuudestaan valinnut tai nimittänyt kyseisen kansallisen kansanedustuslaitoksen oman menettelytavan mukaisesti. Kullakin jäsenellä on mainitun perussäännön 26 artiklassa vahvistettu määrä edustajia. Suurin määrä edustajia on 18.

B Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

- 9 Ihmisoikeussopimus on Euroopan neuvostossa tehty monenvälinen kansainvälinen sopimus, joka tuli voimaan 3.9.1953. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenet ovat kyseisen yleissopimuksen korkeita sopimuspuolia (jäljempänä sopimuspuolet).

- 10 Ihmisoikeussopimuksessa on kolme osaa.

1. 1. Ihmisoikeussopimuksen I osa, jonka otsikko on ”Oikeudet ja vapaudet”, ja sen aineelliset määräykset

- 11 Ihmisoikeussopimuksen I osassa määritellään ne oikeudet ja vapaudet, jotka sopimuspuolet kyseisen yleissopimuksen 1 artiklan mukaan ”takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla”. Tähän sitoumukseen ei ole määrätty mitään poikkeuksia lukuun ottamatta sitä saman yleissopimuksen 15 artiklaan sisältyvää poikkeusta, joka koskee ”sodan tai muun yleisen hätätilan aika[a], joka uhkaa kansakunnan elämää”. Erityisesti on todettava, ettei poikkeaminen ole missään tapauksessa mahdollista sen 2 artiklassa (oikeus elämään, paitsi silloin, kun elämän riistäminen seuraa välttämättömästä voimankäytöstä), 3 artiklassa (kidutuksen kieltö), 4 artiklan 1 kappaleessa (orjuuden kieltö) ja 7 artiklassa (nulla poena sine lege) vahvistetuista velvollisuuksista.

- 12 Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan otsikko on ”Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

- a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä;
- b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
- c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;
- d) oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;

e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.”

13 Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan otsikko on ”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”, ja sen sanamuoto on seuraava:

”Jokaisella, jonka [ihmisoikeussopimuksessa] tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.”

2. 2. Ihmisoikeussopimuksen II osa ja valvontajärjestelyt

14 Ihmisoikeussopimuksen II osassa säännellään järjestelyjä, joilla valvotaan sitä, että sopimuspuolet noudattavat kyseisen yleissopimuksen 1 artiklan nojalla hyväksymiään velvoitteita. Kyseiseen osaan kuuluvat muun muassa ihmisoikeussopimuksen 19 artikla, jolla perustetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä ihmisoikeustuomioistuin), ja 46 artikla, jolla ministerikomitealle annetaan toimivalta valvoa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa.

a) Ihmisoikeustuomioistuin

15 Ihmisoikeussopimuksen 20 ja 22 artiklan mukaan yleiskokous valitsee ihmisoikeustuomioistuimen tuomarit, joiden määrä on sopimuspuolten luvun mukainen, siten, että se valitsee yhden tuomarin kutakin sopimuspuolta kohden yleiskokouksen laatimalta, kolme ehdokasta käsittävältä listalta.

16 Ihmisoikeussopimuksen 32 artiklassa ihmisoikeustuomioistuimelle annetaan toimivalta tulkita ja soveltaa kyseistä yleissopimusta muun muassa sen 33 ja 34 artiklassa määrätyn edellytyksin.

17 Ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan mukaan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan valtiovalituksen yhteydessä saattaa valitus, jossa on vastakkain kaksi (tai useampi) sopimuspuolta ja jonka kohteena on mikä tahansa kyseisen yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräysten väitetty rikkominen.

18 Ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan ihmisoikeustuomioistuin ”voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonk[i]n [sopimuspuolista] loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan”.

19 Ihmisoikeussopimuksen mukaan yksilövalitus voidaan ottaa tutkittavaksi, jos etenkin seuraavat neljä edellytystä täyttyvät. Ensinnäkin kyseisen yleissopimuksen 34 artiklan mukaan valittajan on voitava väittää, että hänen yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan on loukattu. Toiseksi saman yleissopimuksen 35 artiklan 1 kappaleen mukaan valittajan on ensin pitänyt turvautua kaikkiin ”kansallisiin” oikeussuojakeinoihin eli oikeussuojakeinoihin, jotka ovat olemassa sen sopimuspuolen oikeusjärjestyksessä, jota vastaan valitus tehdään. Tämä tutkittavaksi ottamisen edellytys kuvastaa periaatetta, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksella käyttöön otettu valvontajärjestelmä on toissijainen sopimuspuolien olemassa oleviin ihmisoikeuksien suojaamista koskeviin järjestelmiin nähden (asia 21893/93, Akdivar ym. v. Turkki, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.9.1996, 65 ja 66 kohta ja asia 13378/05, Burden v. Yhdistynyt kuningaskunta, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.4.2008, 42 kohta). Kolmanneksi saman määräyksen mukaan valitus on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen ratkaisun antopäivästä. Neljänneksi mainitun yleissopimuksen 35 artiklan 2 kappaleen b kohdassa määrätään, että valituksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää sitä, ettei valitus ole ”asiasisällöltään olennaisesti sama kuin [ihmisoikeustuomioistuimen] jo tutkima asia, tai [ettei sitä ole] jo tehty muulle kansainväliselle tutkinta- tai sovitteluelimelle”, paitsi jos se sisältää asiaan vaikuttavaa uutta tietoa.

- 20 Ihmisoikeustuomioistuimessa käyty menettely johtaa joko päätökseen tai tuomioon, jolla ihmisoikeustuomioistuin toteaa, että valitusta ei voida ottaa tutkittavaksi tai että ihmisoikeussopimusta ei ole rikottu, taikka tuomioon, jolla ihmisoikeussopimuksen rikkominen todetaan. Kyseinen tuomio on vahvistava, eikä se vaikuta kyseessä olevien sopimuspuolen toimien pätevyyteen.
- 21 Suuren jaoston antama ihmisoikeustuomioistuimen tuomio on ihmisoikeussopimuksen 44 artiklan 1 kappaleen mukaan lopullinen. Ihmisoikeussopimuksen 43 artiklasta ja sen 44 artiklan 2 kappaleesta – kun niitä tulkitaan yhdessä – ilmenee, että ihmisoikeustuomioistuimen jaoston tuomio tulee lopulliseksi, kun osapuolet ilmoittavat, etteivät ne tule pyytämään asian siirtämistä suurelle jaostolle, kun suuren jaoston lautakunta on hylännyt tällaisen pyynnön tai kun tuomiosta on kulunut kolme kuukautta, eikä asian siirtämistä suurelle jaostolle ole pyydetty.
- 22 Ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolten on noudatettava ihmisoikeustuomioistuimen lopullista tuomiota jutuissa, joiden osapuolena ne ovat. Kyseisen määräyksen nojalla sopimuspuoli on velvollinen yhtäältä toteuttamaan valittajan osalta kaikki sen kansallisen oikeuden mukaan sovellettavat yksilökohtaiset toimenpiteet ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todetun rikkomisen seurausten poistamiseksi (restitutio in integrum). Jos asianomaisen sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, ihmisoikeustuomioistuimen on kyseisen yleissopimuksen 41 artiklan mukaan myönnettävä valittajalle ”kohtuullinen hyvitys”. Toisaalta sopimuspuolen on toteutettava kaikki sellaiset yleiset toimenpiteet, joihin kuuluvat muun muassa sen kansallisen oikeuden muuttaminen, oikeuskäytännön muuttaminen tai muuntyyppiset toimenpiteet, ihmisoikeustuomioistuimen toteamia rikkomisia vastaavien uusien rikkomisten estämiseksi tai kyseisessä oikeudessa edelleen olemassa olevien rikkomisten lopettamiseksi.
- b) Ministerikomitean toiminta sen käyttäessä toimivaltaansa valvoa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa
- 23 Ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 2 kappaleen mukaan ministerikomitean tehtävänä on valvoa ihmisoikeustuomioistuimen lopullisten tuomioiden täytäntöönpanoa. Samoin ihmisoikeussopimuksen 39 artiklan 4 kappaleen mukaan ministerikomitea valvoo jossakin asiassa tehdyn sovintoratkaisun, sellaisena kuin siitä määrätään kyseisen artiklan 1 kappaleessa, ehtojen täytäntöönpanoa.
- 24 Kyseisen toimivallan nojalla ministerikomitea tutkii lähinnä, onko sopimuspuoli toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisoikeustuomioistuimen lopullisen tuomion noudattamiseksi tai mahdollisesti sovintoratkaisun ehtojen panemiseksi täytäntöön. Kyseisen toimivallan käyttämistä säännellään ”Ministerikomitean säännö[issä] tuomioiden ja sovintoratkaisujen ehtojen täytäntöönpanon valvontaa varten” (jäljempänä täytäntöönpanon valvontaa koskevat säännöt).
- 25 Täytäntöönpanon valvontaa koskeviin sääntöihin kuuluvan säännön nro 17 mukaan ministerikomitea antaa ”lopullisen päätöslauselman”, jos se katsoo, että sopimuspuoli on toteuttanut kaikki ihmisoikeustuomioistuimen lopullisen tuomion tai tarvittaessa sovintoratkaisun ehtojen täytäntöönpanoa varten tarvittavat toimenpiteet. Mainittuihin sääntöihin kuuluvan säännön nro 16 mukaan ministerikomitea voi antaa ”väliaikaisia päätöslauselmia”, joissa se muun muassa ”tarkastelee täytäntöönpanon edistymistä ja tarvittaessa ilmaisee siihen liittyvät huolenaiheensa ja/tai esittää täytäntöönpanoa koskevia ehdotuksia”. Näiden kummankintyyppisen päätöslauselman hyväksyminen edellyttää Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklan d kappaleessa määrättyä päätösvaltaisuutta.
- 26 Ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 3 ja 4 kappaleen mukaan ministerikomitea voi kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä komiteassa mukana olemaan oikeutettujen edustajien osalta yhtäältä silloin, kun se katsoo, että lopullisen tuomion täytäntöönpanon valvonnan esteenä on kyseisen tuomion tulkintaongelma, esittää ihmisoikeustuomioistuimelle tulkintapyynnön. Toisaalta silloin, kun ministerineuvosto katsoo, että sopimuspuoli kieltäytyy noudattamasta lopullista tuomiota jutussa, jonka osapuolena se on, ministerineuvosto voi siirtää ihmisoikeustuomioistuimelle kysymyksen siitä, onko kyseinen osapuoli epäonnistunut saman artiklan 1 kappaleen mukaisen velvollisuutensa

noudattamisessa. Jos ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että kyseistä velvollisuutta ei ole noudatettu, se siirtää asian ministerikomitealle toteutettavien toimenpiteiden harkintaa varten. Jos ihmisoikeustuomioistuin katsoo, ettei mitään velvollisuutta ole jätetty noudattamatta, asia siirretään ministerikomitealle, joka mainitun artiklan 5 kappaleen mukaisesti päättää asian käsittelyn.

27 Ihmisoikeussopimuksessa ministerikomitealle annetaan myös tiettyä muuta toimivaltaa. Ihmisoikeussopimuksen 26 artiklan 2 kappaleen mukaan siis ministerikomitea voi ihmisoikeustuomioistuimen täysistunnon pyynnöstä vähentää yksimielisellä päätöksellään määräajaksi jaostojen tuomarien lukumäärän seitsemästä viiteen ja kyseisen yleissopimuksen 47 artiklan nojalla pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä, jotka koskevat mainitun yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen tulkintaa.

28 Ihmisoikeussopimuksen 50 artiklassa määrätään lopuksi, että Euroopan neuvosto vastaa ihmisoikeustuomioistuimen kuluista.

3. 3. Ihmisoikeussopimuksen III osa, jonka otsikko on ”Sekalaisia määräyksiä”

29 Ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan mukaan minkään ihmisoikeussopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

30 Ihmisoikeussopimuksen 55 artiklan mukaan sopimuspuolet ovat sitoutuneet olemaan saattamatta, paitsi erityisestä sopimuksesta, muille kuin kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitetuille sovitteluelimille ratkaistavaksi valitusteitse yleissopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvän kiistan.

31 Ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet voivat allekirjoittaessaan ihmisoikeussopimuksen tai tallettaessaan ratifioimiskirjan ”tehdä varauman yleissopimuksen jonkin tietyn määräyksen suhteen sikäli kuin jokin sen alueella voimassa oleva laki ei vastaa tätä määräästä” samalla, kun siinä määrätään, ettei ”yleisluont[e]isia varauksia” hyväksytä.

4. 4. Ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjat

32 Ihmisoikeussopimusta on täydennetty neljällätoista pöytäkirjalla.

33 Ensimmäisellä pöytäkirjaryhmällä, joka käsittää ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan (jäljempänä lisäpöytäkirja) sekä neljännen, kuudennen, seitsemännen, kahdentoista ja kolmannentoista pöytäkirjan, täydennetään ihmisoikeussopimuksen sisältöä luomalla uusia perusoikeuksia. Kaikki jäsenvaltiot ovat lisäpöytäkirjan sekä kuolemanrangaistuksen poistamisesta tehdyn, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen kuudennen pöytäkirjan (jäljempänä kuudes pöytäkirja) sopimuspuolia. Vain pieni määrä jäsenvaltioita on sitä vastoin sopimuspuolina näissä muissa pöytäkirjoissa.

34 Toisella pöytäkirjaryhmällä, johon kuuluvat toinen, kolmas, viides, kahdeksannesta yhdenteentoista ja neljästoista pöytäkirja, vain muutetaan ihmisoikeussopimusta, eikä kyseisillä pöytäkirjoilla ole itsenäistä sisältöä. Suurin osa kyseisistä pöytäkirjoista on lisäksi kumottu, tai ne ovat jääneet tarkoituksettomiksi.

35 Tuohon toiseen pöytäkirjaryhmään kuuluvista pöytäkirjoista nyt käsiteltävän lausuntopyynnön kannalta kaikkein merkityksellisin on yleissopimuksen valvontajärjestelmän muuttamisesta 13.5.2004 tehty ja 1.6.2010 voimaan tullut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen neljästoista pöytäkirja. Kyseisen pöytäkirjan 17 artiklalla on muutettu ihmisoikeussopimuksen 59 artiklan 2 kappaletta, jotta unioni voisi ylipäänsä liittyä ihmisoikeussopimukseen. Kyseisen määräyksen sanamuoto on nykyään seuraava:

”Euroopan unioni voi liittyä [ihmisoikeussopimukseen].”

- 36 Lopuksi on todettava, että kaksi muuta pöytäkirjaa on avattu allekirjoituksille eivätkä ne ole vielä tulleet voimaan. Kyse on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen muuttamiseksi tehdystä viidennestätoista pöytäkirjasta, jolla muutetaan ihmisoikeussopimusta suhteellisen vähämerkityksellisin osin, ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen kuudennestätoista pöytäkirjasta, joka on allekirjoitettu 2.10.2013 (jäljempänä kuudestoista pöytäkirja) ja jonka 1 artiklan 1 kappaleessa määrätään sopimuspuolten ylimmän oikeusasteen tuomioistuimilla olevasta mahdollisuudesta pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien tulkintaa tai soveltamista.

III Unionin ja ihmisoikeussopimuksen väliset suhteet

- 37 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet ovat erottamaton osa unionin yleisiä oikeusperiaatteita. Unionin tuomioistuin tukeutuu tämän osalta jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja ihmisoikeuksien suojelua koskeviin kansainvälisiin asiakirjoihin, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet (tuomio *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, 4 kohta ja tuomio *Nold v. komissio*, 4/73, EU:C:1974:51, 13 kohta). Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä täsmentänyt, että ihmisoikeussopimuksella on erityinen merkitys (ks. mm. tuomio *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, 41 kohta ja tuomio *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283 kohta). Kyseinen oikeuskäytäntö on kodifioitu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohtaan (josta on muutettuna tullut EU 6 artiklan 2 kohta).
- 38 Yhteisöjen tuomioistuin totesi lausuntonsa 2/94 (EU:C:1996:140) 34 ja 35 kohdassa, että kyseisenä ajankohtana voimassa olleen yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa Euroopan yhteisöllä ei ollut toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen. Kyseinen liittyminen ihmisoikeussopimukseen olisi näet merkinnyt oleellista muutosta yhteisön olemassa olevaan ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmään, sillä se olisi merkinnyt yhteisön liittymistä erilliseen kansainväliseen institutionaaliseen järjestelmään ja kyseisen yleissopimuksen kaikkien määräysten sisällyttämistä yhteisön oikeusjärjestykseen. Yhteisössä käytössä olleen ihmisoikeuksien suojaamisjärjestelmän tällaisella muutoksella, jonka institutionaaliset seuraukset olisivat myös olleet perustavanlaatuisia sekä yhteisölle että jäsenvaltioille, olisi ollut huomattava perustuslaillinen merkitys, ja muutos olisi ylittänyt näin ollen luonteeltaan EY:n perustamissopimuksen 235 artiklassa (josta on tullut EY 308 artikla) – nykyisin SEUT 352 artiklan 1 kohdassa oleva määräys – asetetut rajat, ja se olisi voitu toteuttaa vain muuttamalla kyseistä perustamissopimusta.
- 39 Tällä välin Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja komissio ovat 7.12.2000 julistaneet Nizzassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1; jäljempänä perusoikeuskirja). Perusoikeuskirjan, joka kyseisenä ajankohtana ei ollut sitova oikeudellinen asiakirja, pääasiallisena tarkoituksena on, kuten sen johdanto-osasta ilmenee, vahvistaa ”oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimukseen, [ihmisoikeussopimukseen], yhteisön ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä – – [unionin tuomioistuimen] ja [ihmisoikeustuomioistuimen] oikeuskäytäntöön” (ks. vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto, C-540/03, EU:C:2006:429, 38 kohta).
- 40 Lissabonin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.12.2009, muutettiin EU 6 artiklaa. Kyseisen määräyksen, sellaisena kuin se on muutettuna – ja joka on nykyään SEU 6 artikla –, sanamuoto on seuraava:

”1. Unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään [perusoikeuskirjassa], jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

Perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa.

Perusoikeuskirjassa esitettyjä oikeuksia, vapauksia ja periaatteita on tulkittava perusoikeuskirjan tulkintaa ja soveltamista koskevien perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitettut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet.

2. Unioni liittyy [ihmisoikeussopimukseen]. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan.

3. [Ihmisoikeussopimuksessa] taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.”

41 Tässä yhteydessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan ii alakohdassa määrätään, että neuvosto tekee päätöksen, joka koskee sopimuksen tekemistä unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen (jäljempänä liittymissopimus), Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Saman artiklan 8 kohdassa täsmennetään lisäksi, että tässä tarkoituksessa neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti ja sen päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

42 EU- ja EUT-sopimusten pöytäkirjoista, jotka SEU 51 artiklan mukaan ovat erottamaton osa kyseisiä sopimuksia, on mainittava pöytäkirja (N:o 8) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (jäljempänä pöytäkirja EU N:o 8). Kyseinen pöytäkirja muodostuu kolmesta artiklasta, joissa määrätään seuraavaa:”1 artikla[SEU] 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa [liittymissopimuksessa] on otettava huomioon tarve säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet erityisesti seuraavien osalta:

- a) erityiset menettelysäännöt, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu [ihmisoikeussopimuksen] seurantaelinten toimintaan;
- b) tarpeelliset järjestelyt, joilla varmistetaan, että Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden esittämät kanteet sekä yksityiset valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille.2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitettussa sopimuksessa on varmistettava, ettei unionin liittyminen vaikuta unionin toimivaltaan eikä sen toimielinten toimivaltuuksiin. Sopimuksessa on lisäksi varmistettava, ettei se mitenkään vaikuta jäsenvaltioiden asemaan [ihmisoikeussopimuksen] ja erityisesti [ihmisoikeussopimukseen] liitettyjen pöytäkirjojen osalta, jäsenvaltioiden [ihmisoikeussopimuksen] 15 artiklan mukaisesti toteuttamiin, [ihmisoikeussopimuksesta] poikkeaviin toimenpiteisiin eikä jäsenvaltioiden [ihmisoikeussopimukseen] sen 57 artiklan mukaisesti tekemiin varauksiin.3 artikla

Mikään 1 artiklassa tarkoitettun sopimuksen määräys ei saa vaikuttaa [SEUT] 344 artiklan soveltamiseen.”

43 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta annetussa julistuksessa, joka on liitetty Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan, todetaan seuraavaa:

”Konferenssi on yhtä mieltä siitä, että unionin liittymisen [ihmisoikeussopimukseen] olisi tapahduttava sellaisin menettelyin, että unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteet säilytetään. Konferenssi panee tässä yhteydessä merkille [unionin tuomioistuimen] ja [ihmisoikeustuomioistuimen] välillä säännöllisesti käytävän vuoropuhelun, jota voidaan vahvistaa, kun unioni liittyy mainittuun yleissopimukseen.”

44 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat [ihmisoikeussopimuksessa] taattuina oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

45 Perusoikeuskirjan 53 artiklassa määrätään lopuksi seuraavaa:

”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti [ihmisoikeussopimuksessa], sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.”

IV Liittymisprosessi

46 Komission 17.3.2010 antaman suosituksen johdosta neuvosto teki 4.6.2010 päätöksen, jossa se antoi valtuutuksen aloittaa liittymissopimusta koskevat neuvottelut ja nimesi komission neuvottelijaksi.

47 Neuvoston 26. ja 27.4.2012 päivätyn täydentävän neuvotteluvaltuutuksen liitteessä luetellaan periaatteet, joiden osalta on vahvistettava unionin sisäiset säännöt, jotta unioni voisi liittyä tehokkaasti ihmisoikeussopimukseen (jäljempänä sisäiset säännöt). Kyseisen asiakirjan mukaan sisäiset säännöt koskevat muun muassa unionin edustamista ihmisoikeustuomioistuimessa, kanssavastaajajärjestelyn käynnistämistä ihmisoikeustuomioistuimessa ja yhteensovittamissääntöjä, jotta vastaaja ja kanssavastaaja voivat hallinnoida menettelyä ihmisoikeustuomioistuimessa, kolmen ehdokkaan valitsemista ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin virkaan, unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevaa järjestelmää sekä tilanteita, joissa unioni esittää kannan, ja tilanteita, joissa jäsenvaltiot säilyttävät sanan- ja toimintavapautensa ihmisoikeustuomioistuimessa ja ministerikomiteassa.

48 Neuvottelut johtivat 5.4.2013 neuvottelijoiden väliseen sopimukseen liittymisasiakirjoja koskevista luonnoksista. Neuvottelijat ovat sopineet, että nämä tekstit muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja ne ovat kaikki myös tarpeellisia unionin liittymiseksi ihmisoikeussopimukseen.

V Sopimusluonnos

49 Sopimusluonnoksessa on määräyksiä, joita pidetään tarpeellisina, jotta unioni voisi liittyä ihmisoikeussopimukseen. Näiden määräysten ensimmäinen ryhmä koskee varsinaista liittymistä, ja siinä otetaan käyttöön menettelylliset järjestelyt, jotka ovat tarpeellisia tehokkaan liittymisen mahdollistamiseksi. Mainittujen määräysten toisessa ryhmässä, joka on yksinomaan tekninen, määrätään yhtäältä ihmisoikeussopimusta koskevista muutoksista, jotka on tehtävä sen vuoksi, että ihmisoikeussopimus on laadittu sovellettavaksi Euroopan neuvoston jäsenvaltioihin, kun taas unioni ei ole valtio eikä kyseisen kansainvälisen järjestön jäsen. Tuossa toisessa ryhmässä on toisaalta määräyksiä, jotka koskevat muita ihmisoikeussopimukseen liittyviä asiakirjoja, sekä ratifiointi- tai liittymisasiakirjojen voimaantulon ja tiedoksi antamisen osalta vahvistettuja loppulausekkeita.

A Varsinaista liittymistä sääntelevät määräykset

50 Ihmisoikeussopimuksen 59 artiklan 2 kappaleen mukaisesti sopimusluonnoksen 1 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unioni liittyy kyseisellä sopimuksella ihmisoikeussopimukseen sekä lisäpöytäkirjaan ja kuudenteen pöytäkirjaan eli niihin kahteen pöytäkirjaan, joiden osapuolia kaikki jäsenvaltiot jo ovat.

- 51 Sopimusluonnoksen 1 artiklan 2 kohdalla muutetaan ihmisoikeussopimuksen 59 artiklan 2 kappaletta yhtäältä unionin myöhemmän muihin pöytäkirjoihin liittymisen – jota säännellään edelleen soveltuvin osin kunkin pöytäkirjan asiaa koskevilla määräyksillä – mahdollistamiseksi ja toisaalta sen täsmentämiseksi, että liittymissopimus ”on erottamaton osa [ihmisoikeussopimusta]”.
- 52 Sopimusluonnoksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan unioni voi allekirjoittamisen yhteydessä tai ilmaistessaan suostumuksensa tulla liittymissopimuksen sitomaksi sen 10 artiklan mukaisesti tehdä ihmisoikeussopimusta ja sen lisäpöytäkirjaa koskevia varauksia ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan mukaisesti. Kuudennessa pöytäkirjassa olevassa 4 artiklassa määrätään sitä vastoin, ettei kyseisen pöytäkirjan määräyksiin nähden saa tehdä varauksia. Sopimusluonnoksen 2 artiklan 2 kohdalla mainittuun 57 artiklaan lisätään uusi virke, jonka mukaan unioni ”voi [ihmisoikeussopimukseen] liittyessään tehdä varauksia [ihmisoikeussopimuksen] jonkin tietyn määräyksen suhteen sikäli kuin jokin tuolloin voimassa oleva [unionin] oikeussääntö ei vastaa tätä määräystä”. Sopimusluonnoksen 11 artiklassa täsmennetään lisäksi, ettei liittymissopimuksen määräysten suhteen ole mahdollista tehdä varauksia.
- 53 Sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan yhtäältä ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin liittymisestä unionille aiheutuvat velvoitteet koskevat vain sen toimielinten, elinten ja laitosten tai niiden nimissä toimivien henkilöiden hyväksymiä toimia ja toimenpiteitä tai näiden tekemiä laiminlyöntejä. Toisaalta unionia ei voida ihmisoikeussopimuksen tai sen pöytäkirjojen määräysten nojalla velvoittaa toteuttamaan sellaista toimea tai hyväksymään sellaista toimenpidettä, johon sillä ei olisi toimivaltaa unionin oikeuden nojalla.
- 54 Sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään kääntäen, että ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjojen sekä liittymissopimuksen itsensä soveltamista varten katsotaan, että jäsenvaltion elinten tai sen nimissä toimivan henkilön toteuttama toimi tai toimenpide tai näiden tekemä laiminlyönti on kyseisen jäsenvaltion tekemä, myös silloin, kun kyseinen toimi, toimenpide tai laiminlyönti tapahtuu kyseisen valtion soveltaessa unionin oikeutta, EU- ja EUT-sopimusten nojalla tehdyt päätökset mukaan lukien. Saman kohdan toisessa virkkeessä täsmennetään, että tämä ei ole esteenä sille, etteikö unioni voisi olla kanssavastaajana vastuussa tällaisesta toimesta, toimenpiteestä tai laiminlyönnistä johtuvasta oikeudenloukkauksesta muun muassa sopimusluonnoksen 3 artiklan mukaisesti.
- 55 Mainitulla 3 artiklalla otetaan käyttöön kanssavastaajajärjestely. Tässä tarkoituksessa sen 1 kohdalla muutetaan ihmisoikeussopimuksen 36 artiklaa lisäämällä siihen 4 kappaletta, jossa määrätään yhtäältä, että unioni tai jäsenvaltio voi osallistua ihmisoikeustuomioistuimessa käytävään menettelyyn kanssavastaajana lähinnä kyseisen 3 artiklan 2–8 kohdassa määrätyissä olosuhteissa, ja toisaalta, että kanssavastaaja on asian osapuoli.
- 56 Sopimusluonnoksen 3 artiklan 2–8 kohdassa määrätään seuraavaa:
- ”2. Kun valitus kohdistuu yhtä tai useampaa Euroopan unionin jäsenvaltiota vastaan, Euroopan unioni voi [ihmisoikeustuomioistuimen] tiedoksi antaman väitetyn oikeudenloukkauksen osalta osallistua menettelyyn kanssavastaajana, jos ilmenee, että väitetyllä oikeudenloukkauksella asetetaan kyseenalaiseksi jonkin [unionin] oikeussäännön, myös [EU-sopimuksen] ja [EUT-sopimuksen] nojalla annettujen päätösten, yhteensopivuus [ihmisoikeussopimuksessa] tai pöytäkirjoissa, joihin [unioni] on liittynyt, tunnustettujen asianomaisten oikeuksien kanssa, ja erityisesti, kun tämä loukkaus olisi voitu välttää vain jättämällä noudattamatta jotakin [unionin] oikeuteen perustuvaa veloitetta.
3. Kun valitus kohdistuu [unionia] vastaan, [jäsenvaltiot] voivat [ihmisoikeustuomioistuimen] tiedoksi antaman väitetyn oikeudenloukkauksen osalta osallistua menettelyyn kanssavastaajana, jos ilmenee, että väitetyllä oikeudenloukkauksella asetetaan kyseenalaiseksi jonkin [EU-sopimuksen] tai [EUT-sopimuksen] määräyksen tai minkä tahansa muun määräyksen, jolla on näiden välineiden

nojalla vastaava oikeudellinen arvo, yhteensopivuus [ihmisoikeussopimuksessa] tai pöytäkirjoissa, joihin [unioni] on liittynyt, tunnustettujen asianomaisten oikeuksien kanssa ja erityisesti, kun tämä loukkaus olisi voitu välttää vain jättämällä noudattamatta jotakin näihin välineisiin perustuvaa velvoitetta.

4. Kun valitus kohdistuu sekä [unionia] että yhtä tai useampaa – – jäsenvaltiota vastaan ja se on annettu niille tiedoksi, vastaajan asema voidaan muuttaa kanssavastaajan asemaksi, jos tämän artiklan 2 tai 3 kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät.

5. [Sopimuspuolesta] tulee kanssavastaaja siten, että se hyväksyy [ihmisoikeustuomioistuimen] esittämän kutsun, tai siten, että [ihmisoikeustuomioistuin] tekee päätöksen [sopimuspuolen] itsensä esittämästä pyynnöstä. Kun [ihmisoikeustuomioistuin] esittää [sopimuspuolelle] kutsun ryhtyä kanssavastaajaksi ja kun se ottaa kantaa tässä tarkoituksessa tehtyyn pyyntöön, sen on kuultava kaikkia menettelyn osapuolia. Kun [ihmisoikeustuomioistuin] ratkaisee tällaisen pyynnön, sen on arvioitava, onko asianomaisen [sopimuspuolen] esittämien perustelujen nojalla todennäköistä, että tämän artiklan 2 tai 3 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät.

6. Kun [unioni] on kanssavastaajana jossakin menettelyssä ja kun [unionin tuomioistuin] ei ole vielä tutkinut [unionin] oikeussäännön yhteensopivuutta [ihmisoikeussopimuksessa] tai pöytäkirjoissa, joihin [unioni] on liittynyt, tunnustettujen asianomaisten oikeuksien kanssa tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti, [unionin tuomioistuimelle] annetaan riittävästi aikaa tämän tutkimuksen suorittamiseen ja sen jälkeen osapuolille annetaan riittävästi aikaa esittää huomautuksensa [ihmisoikeustuomioistuimelle]. [Unioni] huolehtii siitä, että tämä tutkinta toteutetaan nopeasti niin, että [ihmisoikeustuomioistuimessa] käytävä menettely ei aiheottomasti pitkity. Tämän kohdan määräykset eivät vaikuta [ihmisoikeustuomioistuimen] toimivaltaan.

7. Jos oikeudenloukkaus, jota koskevaan menettelyyn [sopimuspuoli] osallistuu kanssavastaajana, katsotaan tapahtuneeksi, vastaaja ja kanssavastaaja ovat yhteisesti vastuussa tästä loukkauksesta, paitsi jos [ihmisoikeustuomioistuin] vastaajan ja kanssavastaajan esittämien perustelujen nojalla ja valittajaa kuultuaan päättää, että vain jommankumman niistä on katsottava olevan siitä vastuussa.

8. Tätä artiklaa sovelletaan valituksiin, jotka on tehty tämän [liittymissopimuksen] voimaantuloajankohdan jälkeen.”

57 Lopuksi on todettava sopimusluonnoksen 5 artiklassa täsmennettävän, että unionin tuomioistuimessa käytäviä menettelyjä ei pidä katsoa ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 2 kappaleen b alakohdassa tarkoitetuiksi kansainvälisiksi tutkinta- tai sovittelumenettelyiksi eikä ihmisoikeussopimuksen 55 artiklassa tarkoitetuiksi riitojenratkaisumenettelyiksi.

B Muut määräykset

58 Ensinnäkin on huomautettava, että joukolla määräyksiä on tarkoitus aluksi mukauttaa niitä ihmisoikeussopimuksen tai sen pöytäkirjojen määräyksiä, joissa viitataan sopimuspuoliin ”valtioina” tai valtion käsitteeseen kuuluviin seikkoihin.

59 Sopimusluonnoksen 1 artiklan 5 kohdassa on siten tulkintalauseke, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksen ja eräiden sen pöytäkirjojen eri määräyksissä olevilla ilmaisuilla ”valtio”, ”valtiot”, ”sopimusvaltiot”, ”kansallinen lainsäädäntö”, ”valtionhallinto”, ”kansalliset lait”, ”kansallinen viranomainen”, ”kansallinen”, ”kansallinen turvallisuus”, ”maan taloudellinen hyvinvointi”, ”alueellinen koskemattomuus” ja ”kansakunnan elämä” tarkoitetaan liittymisen jälkeen soveltuvien osin myös unionia sopimuspuolena.

60 Erityisesti alueellisista näkökohdista on todettava, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 6 kohdan mukaan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklassa olevalla ilmaisulla ”jokainen [sopimuspuolten] lainkäyttövaltaan kuuluva” tarkoitetaan unionin osalta niitä henkilöitä, jotka oleskelevat EU- ja EUT-sopimuksen

soveltamisalaan kuuluvalla jäsenvaltioiden alueella. Jos kyseinen ilmaisu viittaa henkilöihin, jotka eivät oleskele jonkin sopimuspuolen alueella, sillä tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka olisivat kuuluneet kyseisen sopimuspuolen lainkäyttövaltaan siinä tapauksessa, että väitetyn oikeudenloukkauksen olisi voitu katsoa johtuvan sellaisesta sopimuspuolesta, joka on valtio. Saman artiklan 7 kohdassa määrätään, että ihmisoikeussopimuksen ja sen tiettyjen pöytäkirjojen eri määräyksissä olevilla ilmaisuilla ”maa”, ”alue” ja ”valtion alue” tarkoitetaan unionin osalta kunkin EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa jäsenvaltion aluetta.

- 61 Tämän jälkeen on huomautettava, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 8 kohdalla muutetaan ihmisoikeussopimuksen 59 artiklan 5 kappaletta siten, että Euroopan neuvoston pääsihteeri ilmoittaa vastedes myös unionille ihmisoikeussopimuksen voimaantulosta, sen ratifioimien ja siihen liittyneiden sopimuspuolten nimistä sekä myöhemmistä ratifioimis- ja liittymiskirjojen talletuksista.
- 62 Lopuksi on todettava, että sopimusluonnoksen 4 artiklalla muutetaan ihmisoikeussopimuksen 29 artiklan 2 kappaletta ensimmäistä virkettä ja kyseisen yleissopimuksen 33 artiklan otsikkoa korvaamalla ilmaisu ”valtiovalitukset” ilmaisulla ”sopimuspuolten väliset valitukset”.
- 63 Toiseksi on huomautettava, että eräitä ihmisoikeussopimuksen muutoksia on pidetty tarpeellisina sen vuoksi, että unioni ei ole Euroopan neuvoston jäsen.
- 64 Tässä yhteydessä sopimusluonnoksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että Euroopan parlamentin valtuuskunnalla on oikeus osallistua yleiskokouksen istuntoihin ja käyttää niissä äänioikeutta, kun se hoitaa ihmisoikeustuomioistuimen tuomarien valintaan liittyviä tehtäviään. Kyseisessä valtuuskunnassa on yhtä monta edustajaa kuin sen Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden valtuuskunnassa, jolla on suurin määrä edustajia. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”Euroopan parlamentin edustajien osallistumista [yleiskokouksen] ja sen asianmukaisten elinten toimintaan koskevat yksityiskohtaiset säännöt määrittää [yleiskokous] yhteistyössä Euroopan parlamentin kanssa”.
- 65 Ministerikomiteasta on aluksi todettava, että sopimusluonnoksen 7 artiklan 1 kohdalla muutetaan ihmisoikeussopimuksen 54 artiklaa lisäämällä siihen uusi 1 kappale, jonka mukaan ”ministerikomitea hyväksyy [ihmisoikeussopimuksen] pöytäkirjat”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on oikeus osallistua ministerikomitean kokouksiin ja käyttää niissä äänioikeutta silloin, kun ministerikokous tekee päätöksiä tiettyjen ihmisoikeussopimuksen määräysten eli sen 26 artiklan 2 kappaletta (jaostojen tuomarien lukumäärän vähentäminen), 39 artiklan 4 kappaletta (sovintoratkaisun täytäntöönpanon valvominen), 46 artiklan 2–5 kappaletta (ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpano), 47 artiklan (neuvoa-antavia lausuntoja koskeva pyyntö) ja 54 artiklan 1 kappaletta (ministerikomitean toimivalta) nojalla. Mainitun 7 artiklan 3 kohdassa määrätään lisäksi, että ministerikomitean on kuultava unionia ja otettava sen kanta asianmukaisella tavalla huomioon ennen kuin se hyväksyy muita asiakirjoja, jotka liittyvät ihmisoikeussopimukseen tai johonkin sen pöytäkirjaan, jonka sopimuspuoli unioni on, ja jotka liittyvät ministerikomitean päätöksiin kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen määräysten nojalla tai jotka liittyvät niiden ehdokkaiden valintaan, joiden joukosta yleiskokous valitsee tuomarit. Sopimusluonnoksen 7 artiklan 4 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistetaan lopuksi periaate, jonka mukaan unionin ja sen jäsenvaltioiden äänioikeuden käyttö ei vaikuta ministerikomitean valvontatehtävien tehokkaaseen hoitamiseen ihmisoikeussopimuksen 39 ja 46 artiklan (ihmisoikeustuomioistuimen sovintoratkaisujen ja tuomioiden täytäntöönpano) mukaisesti. Erityisesti mainitun 4 kohdan a alakohdassa palautetaan ensin mieleen, että ”asioi[ssa], joiden yhteydessä ministerikomitea valvoo, miten [unioni] noudattaa yksin tai miten [unioni] ja yksi tai useampi sen jäsenvaltio yhdessä noudattavat velvollisuuksiaan, [unionin] perussopimuksista johtuu, että [unioni] ja sen jäsenvaltiot sovittavat yhteen kantansa ja äänestävät koordinoitusti”, minkä jälkeen siinä määrätään, että tuomioiden ja sovintoratkaisujen täytäntöönpanon valvontaa koskevia sääntöjä ”on mukautettu niin, että ministerikomitea voi tämän huomioon ottaen hoitaa tehtäviään tehokkaasti”. Saman 4 kohdan b alakohdassa todetaan sitä vastoin, että ”muissa kuin edellä [a alakohdassa]

tarkoitetuissa asioissa, kun ministerikomitea valvoo muun [sopimuspuolen] kuin [unionin] velvollisuuksien noudattamista, [jäsenvaltiot] voivat ilmaista kantansa ja käyttää äänioikeuttaan vapaasti [unionin] perussopimusten mukaisesti”.

66 Neuvottelijat ovat juuri mainitun 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan seurauksena sopineet, että täytäntöönpanon valvontaa koskeviin sääntöihin lisätään sääntö nro 18, jonka otsikko on ”Tuomiot ja sovintoratkaisut asioissa, joissa Euroopan unioni on osapuolena”. Kyseisen uuden säännön nro 18 sanamuoto on seuraava:

”1. Ministerikomitean päätökset, jotka tehdään näihin sääntöihin kuuluvan säännön nro 17 (Lopullinen päätöslauselma) mukaisesti, katsotaan hyväksytyiksi, jos niitä puoltaa äänestykseen osallistuvien edustajien neljän viidesosan enemmistö ja niiden edustajien kahden kolmasosan enemmistö, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan.

2. Ministerikomitean päätökset, jotka tehdään näihin sääntöihin kuuluvan säännön nro 10 (Päätös viedä tuomion tulkintaa koskeva kysymys [ihmisoikeustuomioistuimen] käsiteltäväksi) ja säännön nro 11 (Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen) mukaisesti, katsotaan hyväksytyiksi, jos niitä puoltaa neljäsosa niistä edustajista, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan.

3. Päätökset, jotka koskevat menettelytapakysymyksiä ja tietopyyntöjä, katsotaan hyväksytyiksi, jos niitä puoltaa viidesosa niistä edustajista, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan.

4. Tämän säännön määräysten muuttamiseen tarvitaan kaikkien [ihmisoikeussopimuksen] [sopimuspuolten] yksimielinen hyväksyntä.”

67 Sopimusluonnoksen 8 artiklassa määrätään ihmisoikeussopimukseen liittyviin kustannuksiin osallistumisesta, että unioni maksaa Euroopan neuvoston talousarvioon vuosittain maksuosuuden, joka osoitetaan kyseisestä yleissopimuksesta aiheutuviin toimintamenoihin samalla tavoin kuin muidenkin sopimuspuolten maksuosuudet.

68 Kolmanneksi sopimusluonnoksessa on määräys, joka koskee ihmisoikeussopimuksen suhdetta muihin Euroopan neuvostossa tehtyihin sopimuksiin, jotka liittyvät kyseiseen yleissopimukseen. Sopimusluonnoksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan unioni sitoutuu noudattamaan toimivaltansa puitteissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn osallistuvista henkilöistä Strasbourgissa 5.3.1996 tehdyn eurooppalaisen sopimuksen 1–6 artiklaa, Euroopan neuvoston erioikeuksista ja vapauksista Pariisissa 2.9.1949 tehdyn yleissopimuksen 1–19 artiklaa, Euroopan neuvoston erioikeuksista ja vapauksista tehdyn yleissopimuksen Strasbourgissa 6.11.1952 tehdyn lisäpöytäkirjan 2–6 artiklaa sekä Euroopan neuvoston erioikeuksista ja vapauksista tehdyn yleissopimuksen 5.3.1996 Strasbourgissa allekirjoitetun kuudennen lisäpöytäkirjan 1–6 artiklaa. Sopimusluonnoksen 9 artiklan 2 kohdassa määrätään lisäksi, että kyseisten välineiden sopimuspuolet sitoutuvat pitämään unionia sopimuspuolena näiden välineiden soveltamista varten. Saman artiklan 3 kohdan mukaan unionia on kuultava näiden välineiden muuttamisen yhteydessä ja 4 kohdan mukaan unionille on ilmoitettava sellaisista niihin liittyvistä myöhemmistä tapahtumista kuin allekirjoittamisesta, tallettamisesta, voimaantuloajankohdasta tai muista niitä koskevista toimista.

69 Sopimusluonnoksen 10 artikla, jonka otsikko on ”Allekirjoittaminen ja voimaantulo”, ja 12 artikla, jonka otsikko on ”Ilmoitukset”, sisältävät loppumääräyksiä.

70 Lisäksi on täsmennettävä, että julistusluonnoksen a kohdan mukaan ”[unioni] huolehtii [ihmisoikeussopimukseen] liittyessään siitä – – että se pyytää saada olla kanssavastaajana [ihmisoikeustuomioistuimessa] käydyssä menettelyssä tai hyväksyy [ihmisoikeustuomioistuimen] tätä koskevan kutsun, kun liittymissopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut edellytykset ovat täyttyneet – –”.

VI Komission lausuntopyynnössään esittämät arvioinnit

A Tutkittavaksi ottaminen

- 71 Komission mukaan sen lausuntopyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi, koska yhtäältä unionin tuomioistuimella on käytössään kaikki riittävät tiedot, jotta se voi tutkia sopimusluonnoksen yhteensopivuuden perussopimusten kanssa, ja toisaalta liittymisasiakirjoja koskevat luonnokset, joista on päästy yksimielisyyteen neuvottelijoiden kesken, ovat riittävän pitkällä siten, että niitä voidaan pitää SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettuna ”suunniteltuna sopimuksena”. Myöskään sillä, että sisäiset säännöt on vielä vahvistettava, ei pitäisi olla vaikutusta lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamiseen, koska kyseiset säännöt voidaan vahvistaa vasta, kun liittymissopimus on tehty.

B Asiakysymys

- 72 Asiakysymyksestä on todettava, että komissio arvioi sopimusluonnoksen yhteensopivuutta SEU 6 artiklan 2 kohdassa sekä pöytäkirjassa EU N:o 8 vahvistettujen eri vaatimusten kanssa. Se esittää lisäksi myös perusteluja, joilla pyritään osoittamaan, että suunnitellulla sopimuksella kunnioitetaan unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä unionille ominaisiin tavoitteisiin pyrkimisen kannalta. Komission mukaan on näet vältettävä se, että ihmisoikeustuomioistuinta tai ministerikomiteaa voitaisiin silloin, kun niiden käsiteltäväksi on saatettu ihmisoikeussopimuksen tai liittymissopimuksen yhden tai useamman määräyksen tulkintaa tai soveltamista koskeva riita, pyytää niillä ihmisoikeussopimuksen nojalla olevan toimivallan puitteissa tulkitsemaan kyseisissä välineissä olevia käsitteitä siten, että niiden olisi otettava kantaa unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaan.
- 73 Komissio päättelee arviointinsa päätteeksi, että mainittu sopimus on yhteensopiva perussopimusten kanssa.
1. 1. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohta
- 74 Komission mukaan pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdan vaatimuksella säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet niiden erityisten menettelysääntöjen osalta, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan, pyritään varmistamaan se, että unioni osallistuu muiden sopimuspuolten tavoin kyseisen yleissopimuksen seurantaelinten eli ihmisoikeustuomioistuimen, yleiskokouksen ja ministerikomitean toimintaan.
- 75 Sopimusluonnoksella varmistetaan komission mukaan osallistuminen mainittujen seurantaelinten toimintaan.
- 76 Ihmisoikeussopimusta ei näet ole sen mukaan tarpeen muuttaa ihmisoikeustuomioistuimen osalta sen mahdollistamiseksi, että ihmisoikeustuomioistuimessa on myös unionia edustava tuomari, koska ihmisoikeussopimuksen 22 artiklassa määrätään, että kutakin sopimuspuolta kohden valitaan yksi tuomari. Yleiskokous valitsee ihmisoikeustuomioistuimen tuomarit, ja sopimusluonnoksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään tästä, että Euroopan parlamentin valtuuskunta osallistuu tässä tarkoituksessa kokoontuvan yleiskokouksen istuntoihin ja käyttää niissä äänioikeutta. Sopimusluonnoksen 7 artiklan 2 kohdassa määrätään ministerikomiteasta, että unionilla on oikeus osallistua ministerikomitean kokouksiin ja käyttää niissä äänioikeutta silloin, kun ministerikomitea tekee päätöksiä sille ihmisoikeussopimuksessa annetun toimivallan nojalla. Unionilla on tässä yhteydessä muiden 47 sopimuspuolen tavoin yksi ääni.
- 77 Komissio huomauttaa, että vilpittömän yhteistyön veloitteen nojalla unionin ja jäsenvaltioiden on sovitettava toimintansa yhteen, kun ne tuovat esiin kantansa tai äänestävät tilanteissa, joissa on kyse unionia tai jäsenvaltiota vastaan annetun ihmisoikeustuomioistuimen sellaisen tuomion täytäntöönpanosta, jossa ihmisoikeussopimusta todetaan rikutun menettelyssä, johon unioni on osallistunut kanssavastajana. Komission mukaan tästä seuraa, että unionilla ja jäsenvaltioilla on

liittymisen jälkeen yhteensä 29 ääntä niistä 48 äänestä, jotka ministerikomitealla on kaiken kaikkiaan käytettävissään, ja niillä on siis kyseisessä komiteassa yksinään laaja enemmistö. Jotta voitaisiin säilyttää valvontajärjestelmän tehokkuus sekä sopimuspuolten aineellisoikeudellinen tasavertaisuus, sopimusluonnoksen 7 artiklan 4 kohdan a alakohdan toisessa virkkeessä määrätään, että täytäntöönpanon valvontaa koskevia sääntöjä mukautetaan niin, että ministerikomitea voi hoitaa tehtäviään tehokkaasti. Tässä tarkoituksessa säännön nro 18 luonnoksessa on määrätty erityisistä äänestysäännöistä. Kyseisen luonnoksen 4 kohdan mukaan noiden sääntöjen mahdolliseen muuttamiseen tarvitaan kaikkien sopimuspuolten yksimielinen hyväksyntä.

78 Komissio huomauttaa lopuksi, että kun ministerikomitea hyväksyy Euroopan neuvoston perussäännön 15 artiklaan perustuvan yleisen toimivaltansa nojalla välineitä tai asiakirjoja, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, unioni ei voi osallistua äänestämällä tällaisten päätösten tekemiseen ministerikomiteassa, koska se ei ole kyseisen kansainvälisen järjestön jäsen. Sopimusluonnoksen 7 artiklan 3 kohdassa edellytetään näin ollen, että unionia kuullaan ministerikomiteassa ennen kuin tällaisia asiakirjoja tai välineitä hyväksytään, ja kyseisessä määräyksessä täsmennetään, että ministerikomitean on otettava asianmukaisella tavalla huomioon unionin esittämä kanta.

2. 2. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohda

79 Komissio huomauttaa pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan vaatimuksesta säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet niiden tarpeellisten järjestelyjen osalta, joilla varmistetaan, että Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden sekä yksityisten valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille, että jos ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu ihmisoikeussopimuksen väitetty rikkominen, joka koskee tiettyä sopimuspuolen tointa tai laiminlyöntiä, liittyy johonkin toiseen oikeussääntöön, kyseisen säännön yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa asetetaan kyseenalaiseksi siten, että ihmisoikeussopimuksen elinten harjoittama valvonta kohdistuu välttämättäkin kyseiseen sääntöön. Kaikkien muiden sellaisten sopimuspuolten tilanteesta poiketen, jotka ovat samanaikaisesti vastuussa toimesta ja siitä säännöstä, johon kyseinen toimi perustuu, komission mukaan on niin, että silloin, kun ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu väitetty rikkominen, joka koskee tiettyä jäsenvaltion toimea, liittyy johonkin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaan sääntöön, unioni ei voisi olla osapuolena ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, vaikka kyse on sen antamasta säännöksestä. Sama koskee komission mukaan jäsenvaltioita yhteisesti silloin, kun ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu väitetty rikkominen, joka koskee unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimea tai laiminlyöntiä, liittyy johonkin perussopimusten, joista jäsenvaltiot yksin vastaavat, määräykseen.

80 Jotta komission mukaan voidaan välttää se, että näissä kahdessa tilanteessa kyseessä olevan säännön antanut sopimuspuoli ei voisi osallistua menettelyyn ihmisoikeustuomioistuimessa eivätkä sitä tarvittaessa sitoisi ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappaleen mukaiset velvoitteet kyseisen säännön mahdollisen muuttamisen tai kumoamisen osalta, sopimusluonnoksessa määrätään erityisistä menettelysäännöistä, joilla otetaan käyttöön kanssavastajajärjestely. Sopimusluonnoksen 3 artiklassa määrätään etenkin, että yhtäältä unionista voi tulla kanssavastaja silloin, kun väitetyllä rikkomisella kyseenalaistetaan jonkin unionin oikeussäännön yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa, ja toisaalta jäsenvaltioista voi tulla kanssavastajia silloin, kun väitetyllä rikkomisella kyseenalaistetaan jonkin perussopimukseen sisältyvän määräyksen yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa.

81 Komissio korostaa, että ihmisoikeussopimuksen 36 artiklan uuden 4 kappaleen – joka on lisätty siihen sopimusluonnoksen 3 artiklan 1 kohdalla – toisessa virkkeessä määrätään, että ”kanssavastaja on asian osapuoli”. Kanssavastajalla on siten kaikki osapuolilla olevat prosessuaaliset oikeudet, eikä sitä pidetä siis pelkkänä asian käsittelyyn osallistuvana kolmantena tahona. Lisäksi on niin, että jos ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todettaisiin ihmisoikeussopimuksen rikkominen, jolla kyseenalaistetaan myös unionin oikeussääntö, kanssavastajan olisi noudatettava tuomiota ja lopetettava rikkominen joko muuttamalla mainittua oikeussääntöä tai kumoamalla se.

- 82 Komission mukaan tämän lausunnon kolmessa edellä olevassa kohdassa mainituilla määräyksillä säilytetään unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyys niiden ratkaisujen osalta, jotka ihmisoikeustuomioistuimien saattaa antaa unionin ja jäsenvaltioiden osalta. Ensinnäkin sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdassa määrätään, että sopimuspuoli voi saada kanssavastajan aseman joko hyväksymällä ihmisoikeustuomioistuimen tätä koskevan kutsun tai siten, että ihmisoikeustuomioistuimien tekee päätöksen, joka perustuu asianomaisen sopimuspuolen pyynnössä esitettyjen perustelujen todennäköisyyteen. Ihmisoikeustuomioistuimien ei siis komission mukaan joudu liitännäisesti tulkitsemaan unionin oikeutta sen selvittämiseksi, asettaako väitetty ihmisoikeussopimuksen rikkominen kyseenalaiseksi jonkin unionin oikeussäännön yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa. Toiseksi saman 3 artiklan 7 kohdassa vahvistetaan sääntö, jonka mukaan vastaaja ja kanssavastaja ovat yhteisesti vastuussa kaikista ihmisoikeussopimuksen rikkomisista menettelyssä, johon sopimuspuoli osallistuu kanssavastajana. Tällaisessa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuimien ei siis voi toteaa tällaisen rikkomisen tapahtuneen. Se ei sitä vastoin ota suoraan kantaa siihen, millä tavoin ja missä määrin unioni ja asianomainen jäsenvaltio ovat myötävaikuttaneet rikkomisen toteutumiseen, eikä siis epäsuorasti niillä oleviin tuomion täytäntöönpanoa koskeviin keskinäisiin velvoitteisiin eikä erityisesti siihen, mitä yksittäistapauksia koskevia ja yleisiä toimenpiteitä täytäntöönpanon varmistamiseksi olisi toteutettava. Saman 7 kohdan loppuosassa määrätään lisäksi, että ihmisoikeustuomioistuimien voi vain vastaajan ja kanssavastajan yhdessä mahdollisesti esittämien perustelujen nojalla päättää, että vain toinen niistä on vastuussa rikkomisesta.
- 83 Komissio on lisäksi sitä mieltä, että sopimusluonnoksella taataan myös se, ettei ihmisoikeustuomioistuimien sellaisessa asiassa antama tuomio, jossa unioni on kanssavastajana, voi vaikuttaa unionin toimivaltaan. Tällaisella tuomiolla ei näet voida luoda unionille velvoitteita, jotka ulottuvat pidemmälle kuin ne velvoitteet, jotka unionin on täytettävä sille perussopimuksissa annetun toimivallan nojalla.
- 84 Komission mukaan on konkreettisesti välttämätöntä, että unioni ottaa menettelyyn osaa kanssavastajana automaattisesti aina silloin, kun unionin oikeussäännön täytäntöön panevan jäsenvaltion toimen väitetyllä ihmisoikeussopimuksen rikkomisella kyseenalaistetaan mainitun oikeussäännön yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa. Sopimusluonnoksella tällainen tulos voidaan saavuttaa. Komissio näet huomauttaa, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdassa määrätään, että silloin, kun ihmisoikeustuomioistuimien ottaa kantaa sopimuspuolen esittämään pyyntöön saada kanssavastajan asema, sen on arvioitava, onko kyseisen sopimuspuolen esittämien perustelujen nojalla todennäköistä, että aina tapauksen mukaan saman artiklan 2 tai 3 kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät. Nämä näkökohdat pätevät lisäksi soveltuvien osin jäsenvaltioihin silloin, kun unionin toimen väitetyllä ihmisoikeussopimuksen rikkomisella kyseenalaistetaan perussopimusten yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tässä yhteydessä komissio toteaa kuitenkin, että tällaisessa tapauksessa vilpittömän yhteistyön velvoitteen noudattaminen edellyttää, että jäsenvaltioilla on yksi yhteinen edustaja ihmisoikeustuomioistuimissa, ja kyseisen vaatimuksen olisi sisällyttävä sisäisiin sääntöihin.
3. 3. SEU 6 artiklan 2 kohdan toinen virke ja pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäinen virke
- 85 Komissio toteaa SEU 6 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ja pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä olevasta vaatimuksesta, jonka mukaan liittyminen ei saa vaikuttaa perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan, että liittymisen johdosta unionilla on velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia. Koska yhtäältä tähän velvollisuuteen sisältyy velvollisuus pidäytyä sellaisten toimenpiteiden hyväksymisestä, jotka saattaisivat loukata näitä oikeuksia, unioni vain hyväksyy ihmisoikeussopimukseen liittyessään rajoituksia sen toimivallan käyttöön, jonka jäsenvaltiot ovat sille perussopimuksissa antaneet. Koska toisaalta mainittu unionin velvollisuus sisältää velvollisuuden toteuttaa erityisiä toimenpiteitä, sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että millään ihmisoikeussopimuksen tai sen lisäpöytäkirjojen määräyksillä ei voida velvoittaa unionia toteuttamaan sellaisia toimia tai hyväksymään

sellaisia toimenpiteitä, joihin sillä ei ole toimivaltaa unionin oikeuden nojalla. Näin ollen unionin liittymisensä yhteydessä hyväksymät sitoumukset eivät komission mukaan vaikuta millään tavalla unionin toimivaltaan.

86 Sopimusluonnos ei vaikuta myöskään unionin toimivaltaan, kun siinä määrätään yhtäältä unionin liittymisestä paitsi ihmisoikeussopimukseen myös sen lisäpöytäkirjaan ja kuudenteen pöytäkirjaan sekä toisaalta mahdollisuudesta liittyä muihin olemassa oleviin pöytäkirjoihin. Komissio katsoo näet ensisijaisesti, että unionilla on SEU 6 artiklan 2 kohdan nojalla toimivalta liittyä kaikkiin olemassa oleviin pöytäkirjoihin riippumatta siitä, ovatko kaikki jäsenvaltiot niiden sopimuspuolia. Päinvastaisessa tapauksessa pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä vahvistettu sääntö, jonka mukaan liittymissopimuksessa on varmistettava, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta jäsenvaltioiden asemaan pöytäkirjojen osalta, menettäisi merkityksensä. Kyseiset pöytäkirjat ovat lisäksi vain ihmisoikeussopimusta täydentäviä välineitä. Unionilla on siis komission mukaan toimivalta tehdä tarvittaessa uusia pöytäkirjoja tai liittyä niihin myöhemmin, edellyttäen, että ne ovat luonteeltaan samalla tavoin ihmisoikeussopimusta täydentäviä kuin olemassa olevat pöytäkirjat.

4. 4. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta ja 2 artiklan ensimmäinen virke

87 Komission mukaan liittyminen ei vaikuta muiden unionin toimielinten kuin unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Kyseisten toimielinten on näet käytettävä toimivaltaansa ihmisoikeussopimukseen ja sen seurantaelimiin nähden samalla tavoin kuin niiden on tehtävä suhteessa kaikkiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja tällaisilla sopimuksilla perustettuihin tai niiltä päätösvaltansa saaneisiin elimiin. Komissio toteaa erityisesti, että etenkin SEUT 335 artiklasta ja tuomion Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541) 94 kohdasta ilmenee, että komissio edustaa unionia muissa tuomioistuimissa kuin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Tässä tapauksessa komission on edustettava unionia ihmisoikeustuomioistuimessa, kun taas toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan silloin, kun ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä kyseenalaistetaan muun toimielimen kuin komission antamaan toimeen sisältyvä unionin oikeussääntö, tämän toisen toimielimen toimivalta säilytetään siten, että se osallistuu ihmisoikeustuomioistuimelle osoitettavien oikeudenkäyntiasiakirjojen valmisteluun. Lisäksi silloin, kun ministerikomitean on annettava toimia, joilla on oikeusvaikutuksia, SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitettua menettelyä sovellettaisiin täysimääräisesti.

88 Unionin tuomioistuimesta sekä yleisemmin oikeussuojajärjestelmää koskevien unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämisestä on todettava, että komission tältä osin esittämät arvioinnit koskevat lähinnä kolmea kysymystä, eli kaikkien kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämistä, oikeussuojan tehokkuutta etenkin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) osalta sekä SEUT 258, SEUT 260 ja SEUT 263 artiklaan perustuvaa unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Kaksi ensimmäistä kysymystä tulevat komission mukaan esiin suhteessa ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan sekä 35 artiklan 1 kappaleeseen, joiden mukaan yhtäältä kaikkien sopimuspuolten toimien osalta on oltava oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin kansallisissa elimissä ja toisaalta ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu yksilövalitus voidaan ottaa tutkittavaksi vasta, kun kaikki nämä kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty.

89 Komissio väittää ensimmäiseksi siitä, että kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on pitänyt ensin käyttää, että sopimusluonnoksessa varmistetaan, että kaikki oikeussuojakeinot unionin tuomioistuimissa on käytettävä ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin voi pätevästi ottaa käsiteltäväksi unionin toimea koskevan valituksen. Sen mukaan näet yhtäältä sopimusluonnoksen 1 artiklan 5 kohdan toisessa luetelmakohdassa täsmennetään, että ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 1 kappaleessa käytetyllä ilmauksella ”kansallinen” tarkoitetaan soveltuvin osin myös unionin sisäistä oikeusjärjestystä. Toisaalta sopimusluonnoksen 5 artiklassa todetaan selkeästi, että unionin tuomioistuimissa käytäviä menettelyjä ei pidä katsoa kansainvälisiksi tutkinta- tai sovittelumenettelyiksi. Näin ollen asian vireille saattaminen näissä tuomioistuimissa ei johda siihen, etteivät valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyty ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla.

- 90 Unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevan menettelyn vireille panemisen kannalta komissio korostaa lisäksi sen mahdollisuuden olemassaoloa, että jäsenvaltion tuomioistuin toteaa, että kyseisen jäsenvaltion toimella tai laiminlyönnillä loukataan perusoikeutta, joka on taattu unionin tasolla ja joka vastaa ihmisoikeussopimuksessa taattua oikeutta, ja että tuo loukkaaminen liittyy unionin johdetun oikeuden säännökseen. Tällaisessa tapauksessa kyseisellä kansallisella tuomioistuimella ei ole oikeutta todeta itse liitännäisesti sen unionin toimen pätemättömyyttä, jossa kyseinen säännös on, ja jättää se soveltamatta, koska pelkästään unionin tuomioistuin, jolle on tehty ennakkoratkaisupyyntö, voi todeta mainitun toimen pätemättömäksi (tuomio Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, 11–20 kohta). Jos tämän jälkeen ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan väite, jonka mukaan sama toimi tai laiminlyönti loukkaa samaa ihmisoikeussopimuksella taattua perusoikeutta, ja jos tämä väite näin ollen kyseenalaistaa kyseessä olevan unionin oikeussäännön yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa, unionista tulee komission mukaan kanssavastaja ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, jolla ihmisoikeussopimuksen rikkominen todetaan, sitoo unionin toimielimiä, unionin tuomioistuin mukaan lukien. Kyseinen tilanne voi komission mukaan ilmetä, vaikka unionin tuomioistuimella ei olisi vielä ollut mahdollisuutta tutkia mainitun unionin toimen pätevyyttä suhteessa siihen kyseessä olevaan perusoikeuteen, jota ihmisoikeustuomioistuimessa väitetään loukatun. Tässä yhteydessä asian vireille saattamista unionin tuomioistuimessa SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan nojalla ei voida pitää kansallisena oikeussuojakeinona, johon valittajan olisi pitänyt turvautua, ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa sen valituksen käsiteltäväksi, koska ennakkoratkaisukysymyksen esittäminen unionin tuomioistuimelle ei ole osapuolten vallassa eikä sen esittämättä jättämisestä voi siis seurata, ettei ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valitusta tutkittavaksi. Tällainen päätelmä on tehtävä varsinkin, koska unionin tuomioistuimen toimivalta todeta tarvittaessa jonkin unionin toimen pätemättömyys kuuluu sen tehtäviin. Jotta unionin tuomioistuimen toimivalta voidaan säilyttää, on komission mukaan tarpeen määrätä, että unionin tuomioistuin voi ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, jossa unioni on kanssavastajana, tutkia unionin oikeussäännön yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tämä mahdollisuus olisi lisäksi oltava ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin antaa asiaratkaisunsa sen käsiteltäväksi saatetusta väitteestä ja samalla siis liitännäisesti mainitun oikeussäännön yhteensopivuudesta kyseessä olevan perusoikeuden kanssa. Tällainen unionin tuomioistuimen tarve tutkia ennakkoon kyseessä oleva oikeussääntö perustuu komission mielestä myös ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän toissijaisuuteen suhteessa niihin sopimuspuolten omiin järjestelmiin, joilla suojataan ihmisoikeuksia.
- 91 Komission mielestä juuri tämän tarpeen huomioon ottamiseksi sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimelle annetaan riittävästi aikaa tarkastella kyseistä oikeussääntöä unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevassa menettelyssä. Saman kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että tämä tutkimus on tehtävä nopeasti, jottei ihmisoikeustuomioistuimessa käytävä menettely aiheottomasti pitkiä. Unionin tuomioistuimen arviointi ei sido ihmisoikeustuomioistuinta, kuten mainitun määräyksen viimeisestä virkkeestä ilmenee.
- 92 Komissio toteaa tosin vielä, että mainitun 3 artiklan 6 kohdan yhteydessä on vahvistettava unionin sisäiset säännöt, joilla säännellään unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevaa menettelyä. Nämä säännöt eivät sisälly sopimusluonnokseen. Niiden ei kuitenkaan pidä sisältyä kansainväliseen sopimukseen, vaan ne on hyväksyttävä erikseen unionin tasolla, koska niiden tarkoituksena on säännellä unionin sisäistä menettelyä. Ei ole myöskään tarpeen eikä edes soveliaista sisällyttää mainittuja menettelyä koskevia määräyksiä perussopimukseen. Perussopimuksilla näet yhtäältä veloitetaan unionin toimielimet ja jäsenvaltiot toteuttamaan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ja toisaalta määrätään, ettei tämä liittyminen saa vaikuttaa unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että on soveliaampaa, että määräykset, joissa vahvistetaan itse periaate unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevasta menettelystä ja määritetään sen vireille panemiseen toimivaltaiset yksiköt sekä yhteensopivuuden tutkinnassa sovellettavat normit, perustuvat SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan ii alakohdan nojalla annettavaan neuvoston päätökseen liittymissopimuksen tekemisestä.

Unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevaa menettelyä sääntelevien sisäisten sääntöjen sisällöstä komissio toteaa aluksi, että toimivalta panna kyseinen menettely vireille unionin tuomioistuimelle osoitettavalla pyynnöllä olisi annettava komissiolle ja jäsenvaltiolle, johon ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu valitus kohdistuu. Unionin tuomioistuimen olisi lisäksi voitava ottaa asiaan kantaa ennen kuin unioni ja asianomainen jäsenvaltio esittävät näkemyksensä ihmisoikeustuomioistuimessa. Koska menettely on tietyiltä osin rakenteellisesti samanlainen kuin ennakkoratkaisumenettely, niiden sääntöjen, jotka koskevat oikeutta osallistua siihen, olisi oltava samankaltaiset kuin Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa esitetyt säännöt. Lopuksi nopeutta koskevat vaatimukset voitaisiin komission mukaan täyttää soveltamalla kyseisen perussäännön 23 a artiklassa tarkoitettua nopeutettua menettelyä.

- 93 Oikeussuojan tehokkuudesta komissio on toiseksi sitä mieltä, että sen selvittämiseksi, onko jokin toimi tai toimenpide katsottava unionin vai jäsenvaltion toteuttamaksi, jotta voidaan määrittää niille ihmisoikeussopimuksen nojalla kuuluva vastuu, on sovellettava samoja vastuuseen joutumista koskevia perusteita, joita sovelletaan unionin sisällä. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke täyttää kyseisen vaatimuksen, kun siinä määrätään, että ihmisoikeussopimuksen soveltamista varten katsotaan, että jäsenvaltion toteuttama toimenpide on kyseisen jäsenvaltion toteuttama myös silloin, kun tuo toimenpide on toteutettu mainitun valtion soveltaessa unionin oikeutta, EU- ja EUT-sopimusten nojalla annetut päätökset mukaan lukien. Oikeussuojakeinojen tehokkuus on siis varmistettu, koska SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan mainitun jäsenvaltion tuomioistuinten on taattava oikeussuoja jäsenvaltion toteuttamien toimien osalta.
- 94 Tehokas oikeussuoja herättää kuitenkin erityisiä kysymyksiä suhteessa YUTP:n alaan, koska unionin oikeuteen liittyy tältä osin kaksi erityispiirrettä.
- 95 Komissio toteaa ensinnäkin toimista vastuuseen joutumisen osalta, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan neljännen virkkeen, SEU 28 artiklan 1 kohdan, SEU 29 artiklan ja SEU 42 artiklan 3 kohdan perusteella sotilasoperaatioiden avulla tapahtuvasta YUTP:n täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltiot. Komissio huomauttaa, että kyseisen ominaispiirteen huomioon ottamiseksi sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdassa määrätään, että myös YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien osalta jäsenvaltioiden toimet katsotaan kyseessä olevan jäsenvaltion eikä unionin toteuttamiksi. Tällä täsmennyksellä on mahdollista sulkea pois se, että unionin ja sen jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin sovelletaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa kansainvälisen järjestön vastuuseen toimista, jotka sopimuspuoli on toteuttanut kyseisen järjestön päätöksen täytäntöön panemiseksi (asiat 71412/01 ja 78166/01, Behrami ja Behrami v. Ranska ja Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja, ihmisoikeustuomioistuimen päätös 2.5.2007, 122 kohta ja asia 27021/08, Al-Jedda v. Yhdistynyt kuningaskunta, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.7.2011, 76 kohta). Kuten selitysmuistiota koskevan luonnoksen 24 kohdassa on lisäksi täsmennetty, kyseisen oikeuskäytännön taustalla olleissa asioissa ei näet ollut olemassa mitään sopimusluonnoksen mainitun 1 artiklan 4 kohdassa määrätyn kaltaista erityissääntöä, joka koskee vastuuseen joutumista toimista.
- 96 Komissio huomauttaa toiseksi unionin tuomioistuinten YUTP:n alalla harjoittaman valvonnan tehokkuudesta, että kyseistä valvontaa rajoitetaan niin SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisellä virkkeellä kuin SEUT 275 artiklan toisella kohdalla. Näistä määräyksistä ilmenee lähinnä, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:aa koskevien sääntöjen eikä kyseisten sääntöjen nojalla toteutettujen toimien osalta. Unionin tuomioistuimella on toimivalta ainoastaan valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, ”rajoittavia toimenpiteitä” sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista. Esiin voisi siis tulla kysymys siitä, määrätäänkö unionissa tehokkaista sisäisistä oikeussuojakeinoista YUTP:n alalla.

- 97 Komissio huomauttaa tässä yhteydessä, että ihmisoikeustuomioistuin saa ottaa sille tehdyn valituksen tutkittavaksi vain, jos valittaja voi väittää, että hänen ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan on loukattu ja että kyseinen riidanalainen teko tai laiminlyönti koskee häntä suoraan.
- 98 Yhtäältä jäsenvaltion YUTP:n alalla toteuttamista toimista – siltä osin kuin kyseiset toimet koskevat henkilöä suoraan ja niistä voidaan siis valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen – komissio toteaa, että jäsenvaltioiden tuomioistuijien tehtävänä on taata kyseisiin toimiin liittyvä oikeussuoja. Kun tällainen toimi poikkeuksellisesti perustuu neuvoston SEU 28 artiklan 1 kohdan perusteella antaman päätöksen johonkin säännökseen, tällaisen säännöksen yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa voitaisiin kyseenalaistaa. Komission mukaan tuossa tapauksessa neuvoston päätös muodostaa itsessään SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua ”rajoittavan toimenpiteen” siten, että vaikka kyseisen määräyksen mukaan unionin tuomioistuimella on nimenomaisesti toimivalta ainoastaan ratkaista ”[SEUT] 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin vireille pannut” kumoamiskanteet, tällaisista säännöistä voitaisiin kuitenkin esittää ennakkoratkaisupyyntö mahdollisesti niiden pätevyyden osalta. Tässä yhteydessä komissio vetoaa muun muassa tuomioon Segi ym. v. neuvosto (C-355/04 P, EU:C:2007:116), jossa yhteisöjen tuomioistuin siitä huolimatta, että EU-sopimuksen 35 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella, oli suljettu ”yhteiset kannat” pois yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisuja koskevan toimivallan piiristä, katsoi, että kansallisilla tuomioistuimilla oli mahdollisuus esittää ennakkoratkaisukysymys sellaisten yhteisten kantojen osalta, joiden ulottuvuus oli niiden oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden aiheuttavan sisällön vuoksi laajempi kuin EU-sopimuksessa tämällytyypisille toimille osoitettu ulottuvuus. Unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevaa menettelyä olisi komission mukaan lisäksi sovellettava myös tällaisessa tilanteessa.
- 99 Toisaalta unionin toimielinten YUTP:n alalla toteuttamista toimista komissio huomauttaa, että on erotettava toisistaan toimet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, ja toimet, joilla ei ole tällaisia vaikutuksia. Toimet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, ovat – siltä osin kuin niillä voidaan loukata perusoikeuksia – SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja ”rajoittavia toimenpiteitä”, ja niistä voidaan siis nostaa kumoamiskanne unionin tuomioistuimissa. Sitä vastoin toimet, joilla ei ole tällaisia vaikutuksia, ovat jo luonteensa vuoksi sellaisia, ettei niiden osalta ole mahdollista nostaa kumoamiskannetta eikä pyytää ennakkoratkaisua. Tällaisten toimien osalta ainoa unionin sisällä käytävissä oleva oikeussuojakeino on siten SEUT 340 artiklaan perustuva vahingonkorvauskanne, koska kyseistä kannetta ei komission mukaan ole suljettu pois SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla.
- 100 Komissio katsoo siten, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdasta, SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, SEUT 275 artiklasta ja SEUT 340 artiklasta seuraa yhdessä, että kaikkien sellaisten unionin ja jäsenvaltioiden YUTP:n alalla toteuttamien toimien ja toimenpiteiden osalta, joiden joku yksityinen voi väittää loukanneen ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan, on olemassa tehokas oikeussuojakeino unionin tai jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.
- 101 Komissio huomauttaa kolmanneksi, ettei sopimusluonnos vaikuta myöskään unionin tuomioistuimella SEUT 258, SEUT 260 ja SEUT 263 artiklan nojalla olevaan toimivaltaan. Sopimusluonnoksen 5 artiklassa on näet tulkintalauseke, jonka mukaan ”[unionin] tuomioistuimessa käytäviä menettelyjä ei pidä tulkita [ihmisoikeussopimuksen] 55 artiklassa tarkoitetuiksi riitojenratkaisumenettelyiksi”. Komission mukaan sopimusluonnoksessa on siis nimenomaisesti säilytetty mahdollisuus saattaa kyseisen yleissopimuksen tai perusoikeuksien, sellaisina kuin ne on määritelty unionin tasolla ja erityisesti perusoikeuskirjassa, tulkintaa ja soveltamista koskevat oikeusriidat unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi.
- 102 Komissio huomauttaa erityisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista kanteista, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdasta ilmenee, ettei jäsenvaltioille luoda mitään unionin oikeuteen perustuvia velvoitteita ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin nähden.

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena ei siis sen määritelmän mukaan voisi olla se, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sille ihmisoikeussopimuksen nojalla kuuluvia velvoitteita. Sopimusluonnoksen 5 artiklassa olevalla viittauksella ihmisoikeussopimuksen 55 artiklaan on kuitenkin tehokas vaikutus suhteessa vaatimukseen, jonka mukaan liittyminen ei saa vaikuttaa unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan unionin tasolla määritellyt perusoikeudet sitovat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Siltä osin kuin ihmisoikeussopimuksen 55 artiklassa ilmaistun kiellon voitaisiin katsoa tarkoittavan myös sopimuspuolten välisiä riita-asioita, jotka koskevat jonkin kansainvälisen asiakirjan – jäsenvaltioiden osalta esimerkiksi perussopimusten ja perusoikeuskirjan – sellaisten määräysten tulkintaa tai soveltamista, joilla on sama sisältö kuin ihmisoikeussopimuksen määräyksillä, sopimusluonnoksen 5 artiklasta seuraa, ettei tällaiseen tulkintaan voida vedota unionia vastaan.

103 Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi komission mukaan täsmentänyt, ettei voida katsoa olevan kyse ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 2 kappaleen b kohdassa tarkoitetuista kansainvälisistä tutkinta- tai sovittelumenettelyistä, kun komissio käyttää SEUT 258 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa (asia 23205/08, Karoussiotis v. Portugal, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.2.2011, 75 ja 76 kohta).

104 Komissio täsmentää, ettei ole tarpeen, että sopimusluonnoksessa määrätään tutkittavaksi ottamisen epäämistä koskevasta erityisestä poikkeuksesta, jota sovellettaisiin ihmisoikeustuomioistuimessa ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan mukaisesti vireille pantuihin valituksiin, jotka unioni tekee jäsenvaltiota tai kääntäen jäsenvaltio unionia vastaan kyseisen yleissopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevan riidan vuoksi, koska tällaiset valitukset ovat selvästi unionin oikeuden vastaisia. Niillä kierrettäisiin SEUT 258 artiklaa, ja tämän lisäksi päätöksestä tehdä tällainen valitus voitaisiin nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan nojalla. Jäsenvaltion unionia vastaan tekemä valitus merkitsisi lisäksi SEUT 263 artiklan tai mahdollisesti SEUT 265 artiklan kiertämistä, mistä unionin oikeudessa määrättäisiin seuraamus jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn muodossa.

5. 5. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toinen virke

105 Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä vahvistetaan vaatimus, jonka mukaan liittyminen ei saa vaikuttaa jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti siihen liitettyjen pöytäkirjojen osalta, jäsenvaltioiden ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisesti toteuttamiin, ihmisoikeussopimuksesta poikkeaviin toimenpiteisiin eikä jäsenvaltioiden ihmisoikeussopimukseen sen 57 artiklan mukaisesti tekemiin varauksiin, ja komissio huomauttaa tästä, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan unionin velvoitteiden henkilöllinen soveltamisala on rajoitettu koskemaan yksinomaan unionia, joka on jäsenvaltioihin nähden erillinen kansainvälisen oikeuden oikeussubjekti. Unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei siis vaikuta sellaisen jäsenvaltion oikeudelliseen asemaan, joka on ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan mukaisesti tehnyt varauksen, joka koskee jotakin ihmisoikeussopimuksen tai jonkin sellaisen pöytäkirjan määräystä, johon unioni liittyy, joka on toteuttanut jonkin ihmisoikeussopimuksesta poikkeavan toimenpiteen sen 15 artiklan nojalla tai joka ei ole jonkin sellaisen pöytäkirjan sopimuspuoli, johon unioni voisi liittyä tulevaisuudessa. Tästä seuraa komission mukaan myös, että vaikka SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, sopimusluonnoksella ei luoda jäsenvaltioille mitään unionin oikeuteen perustuvia velvoitteita suhteessa ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin.

6. 6. Pöytäkirjassa EU N:o 8 oleva 3 artikla

106 Siltä osin kuin lopuksi on kyse siitä pöytäkirjassa EU N:o 8 olevassa 3 artiklassa vahvistetusta vaatimuksesta, jonka mukaan liittyminen ei saa vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen, komissio väittää, että toisena seurauksena siitä, että sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen jäsenvaltioille ei luoda mitään unionin oikeuteen perustuvia velvoitteita ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin nähden, on se, että mahdollinen

jäsenvaltioiden välinen riita-asia, joka koskee ihmisoikeussopimuksen tulkintaa tai soveltamista, ei tarkkaan ottaen muodosta SEUT 344 artiklassa määrätystä kiellossa tarkoitettua, perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevaa riita-asiaa.

- 107 Sopimusluonnoksen 5 artiklassa olevalla viittauksella ihmisoikeussopimuksen 55 artiklaan on kuitenkin tehokas vaikutus suhteessa mainittuun vaatimukseen. Siltä osin kuin kyseisessä 55 artiklassa ilmaistun kiellon voitaisiin katsoa tarkoittavan myös sopimuspuolten välisiä riita-asioita, jotka koskevat jonkin kansainvälisen asiakirjan – kuten jäsenvaltioiden osalta perussopimusten ja perusoikeuskirjan – sellaisten määräysten tulkintaa tai soveltamista, joilla on sama sisältö kuin ihmisoikeussopimuksen määräyksillä, sopimusluonnoksen 5 artiklasta seuraisi, ettei tällaiseen tulkintaan voida vedota jäsenvaltioita vastaan. Komissio toteaa tässä yhteydessä vielä, ettei sellainen sääntö ole tarpeen, jonka mukaan jäsenvaltion ihmisoikeustuomioistuimessa toista jäsenvaltiota vastaan tekemä valitus riita-asiaa, joka koskee unionin oikeussäännön, jolla on sama sisältö kuin jollakin ihmisoikeussopimuksen määräyksellä, ja erityisesti perusoikeuskirjan määräysten tulkintaa tai soveltamista, on jätettävä tutkimatta. Tällaisen valituksen tekeminen merkitsisi näet jo SEUT 344 artiklan rikkomista, ja siitä määrättäisiin unionin tasolla seuraamus SEUT 258–SEUT 260 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen muodossa.

VII Yhteenveto keskeisistä unionin tuomioistuimessa esitetyistä huomautuksista

- 108 Nyt käsiteltävän lausuntopyynnön yhteydessä unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet huomautuksiaan kirjallisesti tai istunnossa suullisesti Belgian, Bulgarian, Tšekin, Tanskan, Saksan ja Viron hallitukset, Irlanti, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovakian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti ja neuvosto.
- 109 Kaikki edellä mainitut jäsenvaltiot ja toimielimet päättelevät, että sopimusluonnos on yhteensopiva perussopimusten kanssa, ja ne hyväksyvät suurilta osin komission esittämät arvioinnit. Niiden arvioinnit eroavat kuitenkin useilta kohdilta komission arvioinneista.

A Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen

- 110 Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisesta on todettava, ettei lähtökohtaisesti ole kiistetty, etteikö pyynnön kohteena olisi todellakin SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu ”suunniteltu sopimus” ja etteikö unionin tuomioistuimella olisi tarvittavia tietoja voidakseen arvioida kyseisen sopimuksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa, kuten unionin tuomioistuin edellyttää (lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 20 ja 21 kohta).
- 111 Sisäisiä sääntöjä koskevista komission arvioinneista on sitä vastoin esitetty hyvin erilaisia näkemyksiä.
- 112 Bulgarian ja Tanskan hallitukset, Irlanti, Ranskan, Unkarin, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä parlamentti ja neuvosto ovat tosin sitä mieltä, ettei sillä, että kyseisiä sääntöjä ei ole vielä annettu, ole vaikutusta pyynnön tutkittavaksi ottamiseen. Näin on varsinkin, koska yhtäältä – kuten Viron ja Latvian hallitukset korostavat – tällaisista säännöistä on seurauksia ainoastaan unionille eivätkä ne voi vaikuttaa sopimusluonnoksen kansainvälisiin näkökohtiin ja toisaalta – kuten lähinnä Puolan ja Ruotsin hallitukset korostavat – myös kyseisten sääntöjen on oltava yhteensopivia perussopimusten kanssa ja unionin tuomioistuin voi Kyproksen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan tarkastaa tarvittaessa tällaisen yhteensopivuuden SEUT 263 artiklan nojalla.
- 113 Komission olisi kuitenkin pitänyt jättää aloittamatta unionin tuomioistuimessa näkemystenvaihto tällaisista säännöistä nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn yhteydessä. Unionin tuomioistuimen on näet mahdotonta ottaa kantaa sisäisiin sääntöihin Kreikan ja Alankomaiden hallitusten mukaan siitä syystä, että ne ovat hypoteettisia, Ranskan, Kyproksen ja Liettuan hallitusten sekä neuvoston mukaan

siitä syystä, ettei niiden sisällöstä ole riittäviä tietoja, Tšekin, Viron, Ranskan, Kyproksen, Liettuan, Alankomaiden, Portugalin, Slovakian ja Ruotsin hallitusten mukaan siitä syystä, että ne ovat ulkopuolisia siihen kyseessä olevaan kansainväliseen sopimukseen nähden, joka yksinään voi olla SEUT 218 artiklan 11 kohdassa tarkoitettun lausuntopyynnön kohteena. Viron ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto ovat lisäksi sitä mieltä, että jos unionin tuomioistuimen olisi otettava kantaa sellaisten sääntöjen sisältöön, joita unionin lainsäätäjät ei ole vielä vahvistanut, se loukkaisi unionin lainsäätäjän toimivaltaa SEU 13 artiklan tai Viron hallituksen mukaan SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettun toimivallan jakoa koskevan periaatteen vastaisesti.

- 114 Tästä seuraa, että lausuntopyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan suunniteltua sopimusta koskevilta osin, kun taas sisäisten sääntöjen osalta Ranskan ja Kyproksen hallitusten mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa, Tšekin, Viron ja Ranskan hallitusten mukaan kyseinen pyyntö on jätettävä tutkimatta ja Liettuan hallituksen mukaan unionin tuomioistuimen lausunnon antaminen raukeaa.
- 115 Jos sisäisiä sääntöjä on sitä vastoin tarkasteltava sen arvioimiseksi, onko sopimusluonnos sopusoinnussa perussopimusten kanssa – mikä seikka unionin tuomioistuimen on Kreikan hallituksen mukaan ratkaistava –, Puolan hallituksen mukaan unionin tuomioistuimen on asetettava tällöin kyseisen luonnoksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa koskevan lausuntonsa edellytykseksi se, että myös sisäiset säännöt ovat sopusoinnussa perussopimusten tai Romanian hallituksen mukaan julistusluonnoksen kanssa, tai Viron hallituksen ja neuvoston mukaan menettelyä on lykättävä siihen saakka, kunnes kyseiset säännöt ovat saatavilla, tai Kreikan hallituksen ja neuvoston mukaan pyyntö on jätettävä tutkimatta kokonaisuudessaan tai Espanjan hallituksen mukaan niitä sopimusluonnokseen liittyviä näkökohtia koskevilta osin, joita on vielä täsmennettävä mainituissa sisäisissä säännöissä ja joita ovat kysymykset unionin edustamisesta ihmisoikeustuomioistuimessa, unionin tuomioistuimen ennako-osallistuminen, menettelyt, joita noudatetaan luettelon laatimiseksi kolmesta ehdokkaasta tuomarin virkaan, unionin osallistuminen yleiskokouksen tai ministerikomitean toimintaan sekä säännön nro 18 luonnokseen sisältyvät uudet äänestysäännöt.
- 116 Asianosaiset ovat toissijaisesti esittäneet siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättäisi ottaa kantaa sisäisiin sääntöihin, huomautuksia tärkeimmistä niistä.

B Asiakysymys

1. 1. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohta
- 117 Kaikki huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja toimielimet ovat yhtä mieltä niiden komission esittämien arviointien pääsisällöstä, joiden perusteella se päättää, että sopimusluonnoksella säilytetään unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet sellaisten erityisten menettelysääntöjen osalta, joita sovelletaan unionin osallistuessa ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan.
2. 2. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta
- 118 Mainitut jäsenvaltiot ja toimielimet katsovat myös, että kanssavastajaajärjestelyllä voidaan olennaisilta osin säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet varmistamalla, että Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden sekä yksityisten valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille.
- 119 Eräät jäsenvaltiot ovat kuitenkin sitä mieltä, että komission arviointeja on mukautettava tai täsmennettävä.
- 120 Ensinnäkin Itävallan hallituksen mukaan kanssavastajaajärjestely on voitava käynnistää paitsi silloin, kun ihmisoikeussopimuksen rikkominen ”olisi voitu välttää vain jättämällä noudattamatta jotakin unionin oikeuteen perustuvaa velvoitetta”, myös silloin, kun jonkin jäsenvaltion voidaan katsoa olevan

vastuussa kyseisestä rikkomisesta unionin oikeutta sovellettaessa, ja näin on, vaikka unionin oikeudessa kyseiselle jäsenvaltiolle annetaan tiettyä autonomiaa. Jos näet väitetty rikkominen liittyy direktiivin täytäntöönpanotoimeen, kyseisen direktiivin laillisuuden puolustaminen ihmisoikeustuomioistuimessa saattaisi olla unionin edun mukaista, ja näin on, vaikka kyseisessä direktiivissä asianomaisen jäsenvaltion ei edellytettäisikään toteuttavan mainittua toimea vaan siinä annettaisiin tähän vain mahdollisuus. Lisäksi saattaisi olla vaikeaa tuntea etukäteen sen liikkumavaran laajuus, joka jäsenvaltioilla on käytössään direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

- 121 Tämän jälkeen on todettava Bulgarian hallituksen katsovan, että kanssavastajajärjestelyn vapaaehtoisuus antaa potentiaaliselle kanssavastajalle mahdollisuuden välttää ihmisoikeussopimuksen 46 artiklaan perustuvat vastuunsa. Itävallan hallitus toteaa tässä yhteydessä vielä, että kyseisen järjestelyn yhteensopivuus pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan vaatimusten kanssa riippuu siitä, onko unionin oikeudessa sellainen sisäinen säännös, joka velvoittaa unionin toimielimet pyytämään siinä tapauksessa, että yhtä tai useampaa jäsenvaltiota vastaan tehdään valitus, että unionin annetaan osallistua menettelyyn kanssavastajana silloin, kun on kyse ihmisoikeussopimuksen väitetystä rikkomisesta, jolla kyseenalaistetaan unionin oikeuden yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa. Vaikka tällaisesta sisäisestä velvollisuudesta on jo määrätty julistusluonnoksen a kohdassa, kyseisestä velvollisuudesta olisi määrättävä sitovasti siten, että tällaisen pyynnön tekemättä jättäminen tai kieltäytyminen osallistumasta menettelyyn ihmisoikeustuomioistuimen kutsusta sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan perusteella merkitsee SEUT 265 artiklassa tarkoitettua laiminlyöntiä. Romanian hallituksen mukaan mainitusta julistusluonnoksesta seuraa lisäksi, että vaikka sopimusluonnoksen mukaan unionin osallistuminen menettelyyn kanssavastajana on mahdollisuus, unioni sitoutuu kuitenkin ottamaan sisäisesti käyttöön säännöt, joiden avulla voidaan määrittää, mikä ihmisoikeussopimuksen määräysten väitetty rikkominen liittyy unionin oikeuteen ja mikä on asianomaisella jäsenvaltiolla oleva liikkumavara.
- 122 Ranskan hallitus toteaa lisäksi, että jotta voidaan välttää se, että ihmisoikeustuomioistuin voisi joutua ottamaan kantaa unionin oikeutta koskeviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi vastuun jakoon sellaisen menettelyn päätteeksi todetun rikkomisen yhteydessä, jossa sopimuspuoli on kanssavastajana, sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohtaa on epäilemättä tulkittava siten, että ihmisoikeustuomioistuin voi antaa ratkaisun vastaajan ja kanssavastajan välisestä vastuun jaosta ainoastaan näiden yhteisen pyynnön yhteydessä esittämien perustelujen nojalla.
- 123 Lopuksi on huomautettava Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen täsmentävän, että siitä komission ehdotuksesta poiketen, jonka mukaan kanssavastajan on ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappaleen nojalla lopetettava ihmisoikeussopimuksen rikkominen ihmisoikeustuomioistuimen tuomion noudattamiseksi, tämä velvollisuus on todellisuudessa jaettava. Jos näet tällainen tuomio olisi annettava yhdessä unionia ja yhtä tai useampaa sen jäsenvaltiota vastaan, siinä ei itsessään annettaisi millekään unionin toimielimelle eikä erityisestikään komissiolle toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi, vaan komission on pikemminkin puututtava asiaan unionin tavallista lainsäädäntömenettelyä noudattaen.
3. 3. SEU 6 artiklan 2 kohta ja pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäinen virke
- 124 Unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot yhtyvät suurelta osin komission esittämiin arviointeihin siitä vaatimuksesta, jonka mukaan ihmisoikeussopimukseen liittyminen ei saa vaikuttaa unionin toimivaltaan, lukuun ottamatta sitä kysymystä, joka koskee unionin toimivaltaa liittyä muihin kuin niihin pöytäkirjoihin, joihin se liittyy sopimusluonnoksen 1 artiklan mukaisesti, eli lisäpöytäkirjaan ja kuudenteen pöytäkirjaan.
- 125 Erityisesti on todettava Saksan hallituksen väittävän, että lausuntopyyntöön sisältyvät näkökohdat, jotka koskevat mahdollista liittymistä muihin pöytäkirjoihin kuin lisäpöytäkirjaan ja kuudenteen pöytäkirjaan, on jätettävä tutkimatta, koska tältä osin ei ole olemassa mitään ”suunniteltua sopimusta”.

- 126 Slovakian hallitus väittää asiakysymyksestä, että unionilla on tällä hetkellä toimivalta liittyä yksinomaan kahteen edellä olevassa kohdassa mainittuun pöytäkirjaan, kun taas Tanskan hallituksen mielestä unionilla ei ole toimivaltaa liittyä olemassaoleviin pöytäkirjoihin, joiden osapuolia kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole.
- 127 Latvian, Alankomaiden ja Puolan hallitukset katsovat sitä vastoin, että unionilla voisi teoriassa olla toimivalta liittyä myös näihin viimeksi mainittuihin pöytäkirjoihin. Tämä seikka ei kuitenkaan ole niiden mukaan ratkaiseva. Alankomaiden hallituksen mukaan on näet niin, että kun otetaan huomioon SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan ii alakohdassa ja 8 kohdan toisessa alakohdassa määrätty menettely, joka edellyttää yksimielisyyttä kyseisessä artiklassa tarkoitetun sopimuksen tekemiseksi ja sitä, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät tällaisen sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, on epätodennäköistä, että unioni voisi saada jäsenvaltioiden hyväksynnän voidakseen liittyä pöytäkirjoihin, joiden osapuolia nämä eivät ole. Tällä hetkellä unioni ei missään tapauksessa voisi liittyä muihin kuin niihin pöytäkirjoihin, jotka mainitaan sopimusluonnoksen 1 artiklassa, ja näin on Latvian hallituksen mukaan, jollei neuvosto ole hyväksynyt tätä varten erityistä valtuutusta, tai Puolan hallituksen mukaan jäsenvaltioiden tahdosta riippumatta. Saksan hallitus toteaa vielä, että kyseistä toimivaltaa on käytettävä ottamalla huomioon pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toinen virke, jonka mukaan liittymissopimus ei saa vaikuttaa jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti sen pöytäkirjojen osalta. Välitön liittyminen pöytäkirjoihin, joiden osapuolia kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole, olisi ristiriidassa kyseisen määräyksen tai Kreikan hallituksen mukaan vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa.
4. 4. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohta ja 2 artiklan ensimmäinen virke
- 128 Perussopimuksissa määrättyjen oikeussuojakeinojen tehokkuutta YUTP:n alalla koskevasta kysymyksestä ja erityisesti niistä komission tekemistä arvioinneista, jotka koskevat vastuuseen joutumista kyseisen politiikan yhteydessä toteutetuista toimista, on todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on pitänyt näitä arviointeja tarpeettomina sen vuoksi, ettei ihmisoikeustuomioistuimien ole milloinkaan soveltanut unioniin oikeuskäytäntöään, joka koskee kansainvälisten järjestöjen vastuuseen joutumista sopimuspuolten toimista. Saksan hallituksen mukaan sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdassa määrätty sääntö, sellaisena kuin sitä on selkeytetty selitysmuistiota koskevan luonnoksen 22–26 kohdassa, voi joka tapauksessa päteä ainoastaan unionin liittymiseksi ihmisoikeussopimukseen eikä se saa vaikuttaa kansainvälisen oikeuden yleisiin periaatteisiin, jotka koskevat kansainvälisten järjestöjen vastuuseen joutumista toimista.
- 129 Siltä osin kuin on kyse niistä rajoituksista, joista perussopimuksissa määrätään unionin tuomioistuimella YUTP:n alalla olevan toimivallan osalta, jäsenvaltioiden näkemykset ovat monivaihteisempia.
- 130 Aluksi on todettava, ettei Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan ole tarpeen, että unionin tuomioistuin tulkitsee SEUT 275 artiklaa ja ottaa kantaa sillä mahdollisesti olevaan toimivaltaan muun muassa asiaa koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen osalta.
- 131 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa joka tapauksessa vielä, että komission suosittelema mainitun artiklan laaja tulkinta, jonka mukaan unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklaan perustuva toimivalta ulottuisi myös YUTP:n alaan kuuluviin toimiin, on virheellinen ja se perustuu tuomioon *Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* ja tuomioon *Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116)*, eli Lissabonin sopimusta aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Kuten myös Espanjan ja Suomen hallitukset huomauttavat, kyseisellä sopimuksella eli SEUT 275 artiklalla on nimenomaan rajoitettu YUTP:n alaan kuuluvien toimien pätevyyden valvonta koskemaan pelkästään kumoamiskanteita ja siinä on siis suljettu pois pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö. Näiden kahden viimeksi mainitun hallituksen mukaan SEUT 275 artiklaa on tulkittava suppeasti paitsi sen seikan vuoksi, että unionin tuomioistuimelta kyseisellä alalla puuttuva toimivalta on pääsääntö ja sillä oleva toimivalta on vain poikkeus, kuten Ranskan ja Puolan hallitukset ja neuvosto huomauttavat,

myös sen seikan vuoksi, jota Espanjan ja Puolan hallitukset korostavat ja jonka mukaan laaja tulkinta, jolla laajennettaisiin unionin toimivaltaa YUTP:n alalla, ei täyttäisi pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan vaatimuksia. Alankomaiden hallitus väittää lisäksi, että tällaisella laajalla tulkinnalla luodaan epävarmuutta tällaisista toimista nostettavien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta. Unionin tuomioistuimilla on näet yksinomainen toimivalta ottaa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla kantaa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettuun, neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemään, rajoittavia toimenpiteitä sisältävään päätökseen. Ranskan hallituksen mukaan käsitteen ”rajoittavat toimenpiteet” laajalla tulkinnalla on seurauksia kumoamiskanteiden ja SEUT 277 artiklassa määrättyyn lainvastaisuusväitteeseen perustuvien kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten tulkinnalle. Ranskan hallitus ja neuvosto katsovat lopuksi, että tällainen laajentaminen voi lisäksi ulottua koskemaan myös unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevaa menettelyä. Silläkkin uhalla, että unionin tuomioistuimen toimivaltaa laajennetaan, kyseinen menettely voitaisiin kuitenkin todellisuudessa käynnistää ainoastaan, jos ihmisoikeustuomioistuimessa vedotaan ihmisoikeussopimuksen rikkomiseen, joka liittyy rajoittavaan toimenpiteeseen.

- 132 Tämän jälkeen on todettava Ranskan hallituksen ja neuvoston olevan sitä mieltä, että komission tekemä ero toimenpiteiden, joilla on sitovia vaikutuksia, ja toimenpiteiden, joilla ei ole tällaisia vaikutuksia, välillä ei ole perusteltu, koska on yksinomaan selvitettävä, onko kyse SEUT 275 artiklassa tarkoitettusta ”rajoittavasta toimenpiteestä”. Käsite ”rajoittava toimenpide” ei voi kuitenkaan riippua pelkästään siitä, saatetaanko toimenpiteellä rikkoa yksityisten perusoikeuksia, koska tällainen määritelmä menisi SEUT 215 artiklan 2 kohdan sanamuotoa pidemmällä ja sen johdosta SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla ei olisi enää tehokasta vaikutusta.
- 133 Neuvosto on siis sitä mieltä, että unionin tuomioistuimella on edelleen toimivalta ratkaista SEUT 277 artiklaan perustuva lainvastaisuusväite, kun sillä ei sitä vastoin ole Puolan hallituksen mukaan toimivaltaa käsitellä muiden toimenpiteiden kuin rajoittavien toimenpiteiden pätevyyttä ennakkoratkaisupyynnön perusteella eikä Ranskan hallituksen ja neuvoston mukaan toimivaltaa ratkaista sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevia vaatimuksia, joilla pyritään saamaan korvausta YUTP:n alaan kuuluvasta toimesta tai toimenpiteestä aiheutuneesta vahingosta. Ranskan ja Alankomaiden hallitusten sekä neuvoston mukaan rajoittavien toimenpiteiden käsite kattaa ainoastaan luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden osalta toteutetut ”seuraamuspäätökset”, joiden tarkoituksena on rajoittaa kyseisten henkilöiden pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja jäädyttää heidän varansa ja taloudelliset resurssinsa, ja tämä koskee samalla tavalla SEU 31 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettuja perustoimia kuin saman artiklan 2 kohtaan perustuvia täytäntöönpanotoimia.
- 134 Tässä yhteydessä Ranskan hallitus täsmentää, että tuomiota Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116), joka koskee entisen ”kolmannen pilarin” yhteydessä esitettyjen ennakkoratkaisupyynnöjen tutkittavaksi ottamista, ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska EU 35 artiklan 1 kohdasta poiketen unionin tuomioistuimella ei ole SEUT 275 artiklan nojalla mitään toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja.
- 135 Lopuksi on todettava Ranskan hallituksen olevan sitä mieltä, ettei unionin tuomioistuimelle voida myöntää toimivaltaa, josta perussopimuksissa ei määrätä, pelkästään sen perusteella, että SEUT 275 artiklan kyseisen tulkinnan johdosta yksityiset voivat menettää mahdollisuuden saada tehokasta oikeussuojaa tiettyjen YUTP:n alaan kuuluvien toimien osalta. Ranskan, Puolan, Suomen ja Ruotsin hallitusten mukaan sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdassa sekä selitysmuistiota koskevan luonnoksen 23 ja 24 kohdassa täsmennetään juuri sen välttämiseksi, että unionin katsottaisiin järjestelmällisesti rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaa, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja oikeutta tosiasialliseen muutoksenhakuun tuomioistuimessa suojataan, ja näin on varsinkin, koska neuvoston mukaan unioniin ei sovelleta lainkäytöllistä koskemattomuutta EU-, EUT- ja EHTY-sopimukseen liitetyn Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan (N:o 7) mukaan, joten unioni voidaan haastaa kansallisiin tuomioistuimiin vahingonkorvauskanteella. Neuvoston mukaan on lisäksi niin, että kysymys siitä, onko oikeussuojajärjestelmä YUTP:n alalla mainittujen 6 ja 13 artiklan

mukainen, on merkityksellinen ainoastaan sellaisten YUTP:n alalla toteutettujen toimien osalta, joista unionin voidaan katsoa olevan vastuussa ja jotka koskevat niin sotilasoperaatioita kuin siviilioperaatioitakin, koska jäsenvaltioiden tuomioistuimien on taattava oikeussuojan tehokkuus tällaisten toimien osalta, joista jäsenvaltioiden voidaan katsoa olevan vastuussa.

- 136 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää aluksi unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevasta menettelystä, ettei kyseinen menettely ole tarpeen, jotta sopimusluonnoksen voitaisiin katsoa olevan yhteensopiva perussopimusten kanssa, koska kun otetaan huomioon se, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat luonteeltaan vahvistavia, niillä ei ole mitään vaikutusta unionin oikeuden pätevyteen. Bulgarian hallitus on joka tapauksessa sitä mieltä, että kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta sekä olettaen siitä, että unionin oikeus saa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä samanlaista suojaa (asia 45036/98, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi v. Irlanti, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005, 155 kohta), kyseistä menettelyä ei ole tarpeen käynnistää silloin, kun unionin tuomioistuin on joutunut kantaa asianomaisen toimen pätevyteen perusoikeuskirjan vastaavan perusoikeuden kannalta.
- 137 Tämän jälkeen Tšekin hallitus, Irlanti sekä Kreikan, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat sitä mieltä, että vaikka ennako-osallistumismenettelyssä unionin tuomioistuimelle annetaan lisätehtäviä sille perussopimuksilla jo annettuihin tehtäviin nähden, tämä ei merkitse kuitenkaan sitä, että sopimusluonnoksella laajennetaan unionin tuomioistuimen toimivaltaa, koska kyseiset lisätehtävät eivät vääristä sen nykyistä toimivaltaa (lausunto 1/92, EU:C:1992:189, 32 kohta; lausunto 1/00, EU:C:2002:231, 21, 23 ja 26 kohta sekä lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 75 kohta). Tanskan ja Unkarin hallitukset katsovat lisäksi, että unionin tuomioistuimella oleva mahdollisuus ottaa asiaan kantaa ennako-osallistumisen yhteydessä ilmenee luonnollisella ja välttämättömällä tavalla perussopimuksista itsestään ja erityisesti SEU 6 artiklan 2 kohdasta. Vaikka Ranskan ja Itävallan hallitusten mukaan perussopimuksia ei tarvitsekaan muuttaa, neuvoston SEUT 218 artiklan 8 kohdan nojalla tekemä päätös on Tanskan, Saksan ja Itävallan hallitusten mukaan riittävä tämän uuden tehtävän antamiseksi unionin tuomioistuimelle, koska kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä tällainen päätös valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Tässä yhteydessä parlamentti väittää kuitenkin myös, että neuvoston päätöksillä kansainvälisten sopimusten tekemisestä lähtökohtaisesti vain annetaan oikeusvoima unionin tekemälle sopimukselle, joten on epävarmaa, voiko tällaisilla päätöksillä olla oma normatiivinen sisältö, ja näin on varsinkin, koska ”parlamentti ei voi muuttaa” niitä.
- 138 Puolan hallitus väittää toimielinten toimivallasta tekemättä kuitenkaan johtopäätöstä, jonka mukaan unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskeva menettely olisi ristiriidassa pöytäkirjan EU N:o 8 vaatimusten kanssa, että jos komissiolla katsotaan olevan oikeus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 263 ja SEUT 267 artiklan ulkopuolella ratkaisupyynnöitä, jotka koskevat unionin oikeudellisten toimien säännösten pätevyyttä ja tulkintaa, toimielinten – niin komission kuin unionin tuomioistuimen itsensäkin – toimivalta saattaisi vääristyä ja kyseisissä määräyksissä asetetut tutkittavaksi ottamisen edellytykset saatettaisiin kiertää. Esimerkiksi SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan mukaan toimiin voi nostaa kumoamiskanteen unionin toimesta kahden kuukauden kuluessa toimen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi. Jos komissio ei ole nostanut kumoamiskannetta kyseisessä määräajassa, se voisi saada toimen kumotuksi ennako-osallistumismenettelyn avulla ja kiertää siis mainitun määräajan. Samoin unionin tuomioistuimen toimivallalle saattaisi aiheutua merkittäviä muutoksia, koska vaikka nykyään SEUT 267 artiklalla annetaan vain jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuus esittää ennakkoratkaisupyynnöitä, liittymisen jälkeen unionin tuomioistuin tulkitseisi unionin oikeutta myös komission pyynnöstä. Unionin tuomioistuimella ei ole kuitenkaan – kuten ei muillakaan unionin toimielimillä – yleistä toimivaltaa, ja sen toimivalta rajoittuu asioihin, jotka on saatettu sen käsiteltäväksi. Unionin tuomioistuimella olevalla mahdollisuudella ottaa kantaa komission esittämiin kysymyksiin olisi siis oltava erityinen perusta perussopimuksessa, mikä ei kuitenkaan ole tilanne tällä hetkellä.

139 Alankomaiden ja Itävallan hallitusten mukaan on lisäksi niin, että vaikka unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevassa menettelyssä on otettava huomioon nopeuden vaatimukset, kyseisen menettelyn on oltava kattavampi kuin Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 a artiklassa määrätyn nykyisen kiireellisen ennakkoratkaisumenettelyn ja sen yhteydessä kaikkien jäsenvaltioiden olisi voitava esittää kirjallisia huomautuksia. Alankomaiden hallituksen mukaan kyseistä menettelyä ei missään tapauksessa ole säänneltävä liittymissopimuksen tekemisestä annettavan neuvoston päätöksen erityisillä säännöksillä vaan suoraan kyseisissä perussäännössä ja työjärjestyksessä.

140 Neuvosto väittää lopuksi, että sen toimivallan, jonka nojalla unionin tuomioistuin voi ottaa ihmisoikeustuomioistuimessa ennakolta kantaa siihen, kunnioitetaanko niillä toimilla perusoikeuksia, joista unionin voidaan katsoa olevan suoraan tai välillisesti vastuussa YUTP:n alalla, on oltava ulottuvuudeltaan sama kuin unionin tuomioistuimella tällä alalla olevan sisäisen toimivallan. Unionin tuomioistuimen olisi siis asioissa, jotka on pantu vireille yhtä tai useampaa jäsenvaltiota vastaan ja joissa unioni on kanssavastaajana, otettava ennakolta kantaa sellaiseen jäsenvaltion toimeen, jolla tämä panee täytäntöön unionin YUTP:n alalla toteuttaman toimen, jos SEUT 275 artiklassa määrätty edellytykset täyttyvät. Jos unionin tuomioistuimen olisi päätettävä, että SEU 40 artiklassa vahvistetut rajat on todellakin ylitetty ja ettei kyseistä toimea olisi pitänyt antaa EU-sopimuksen YUTP:aa koskevan luvun nojalla, sillä olisi siis toimivalta ottaa kantaa myös kyseessä olevan toimen tulkintaan ja pätevytyteen, sillä kyse ei olisi YUTP:n alaan kuuluvasta toimesta. Se, että lainkäyttöelin ei voi unionin oikeussuojajärjestelmässä kumota unionin YUTP:n alalla toteuttamia toimia, jotka eivät koske henkilöitä suoraan, ei merkitse sitä, että kyseinen järjestelmä on ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa.

5. 5. Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toinen virke

141 Eräät jäsenvaltiot väittävät, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ja mahdollisesti sen pöytäkirjoihin, joita kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole ratifioineet, johtaa – toisin kuin komissio väittää – jäsenvaltioilla SEUT 216 artiklan nojalla oleviin velvoitteisiin. Vaikka Saksan hallituksen mielestä tämä merkitsee sitä, että liittyminen kyseisiin pöytäkirjoihin on ristiriidassa pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan toisen virkkeen kanssa, Tšekin hallitus tekee kuitenkin vastakkaisen päätelmän, koska sen mukaan mainitut velvoitteet perustuisivat SEUT 216 artiklan 2 kohtaan eivätkä ihmisoikeussopimukseen itsessään. Tšekin hallituksen mukaan kyseisiin pöytäkirjoihin voitaisiin joka tapauksessa liittyä ainoastaan SEUT 218 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, jolloin unionin tuomioistuimelta voitaisiin tarvittaessa pyytää lausuntoa.

142 Puolan hallituksen mukaan on lisäksi niin, että vaikka unionilla olisi toimivalta tehdä pöytäkirjoja, joita kaikki jäsenvaltiot eivät vielä ole ratifioineet, on kuitenkin mahdollista, että jos unioni liittyy johonkin näistä pöytäkirjoista, jäsenvaltio, joka ei ole ratifioinut kyseistä pöytäkirjaa, antaa neuvostossa suostumuksensa siihen, että se tulee sidotuksi unionin välityksellä ja tämän johdosta ”hyväksyy” päätöksen siitä, että kyseinen pöytäkirja sitoo sitä tällä tavalla. Mainittu pöytäkirja sitoisi tuota valtiota siis ainoastaan unionin toimivaltaan kuuluvalla alalla. Tämä ratkaisu herättää kuitenkin epäilyksiä etenkin sen suhteen, että oikeutta on sovellettava johdonmukaisesti, avoimesti ja yhtenäisesti. Nämä epäilyt ovat sitäkin merkittävämpiä niiden pöytäkirjojen osalta, jotka koskevat jaetun toimivallan alaan kuuluvia aloja.

6. 6. Pöytäkirjassa EU N:o 8 oleva 3 artikla

143 SEUT 344 artiklan noudattamisen osalta on niin, että vaikka Kreikan hallitus katsoo, että ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan jäsenvaltioiden välisen valituksen tutkittavaksi jättämisestä määrääminen on hyödytöntä, koska tällainen valitus on jo kielletty SEUT 344 artiklalla, Ranskan hallitus täsmentää kuitenkin, että jäsenvaltion on kolmantena osapuolena voitava esiintyä väliintulijana

tukeakseen jotakin kansalaistaan sellaisessa ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa, jossa asianosaisina ovat kyseinen kansalainen ja jokin toinen jäsenvaltio, myös silloin, kun viimeksi mainittu jäsenvaltio toimii unionin oikeutta sovellettaessa.

VIII Unionin tuomioistuimen kannanotto

A Tutkittavaksi ottaminen

- 144 Eräät nyt vireillä olevaan menettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot ovat esittäneet epäilyksensä komission lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisesta siltä osin kuin se sisältää sisäisiä sääntöjä koskevia arviointeja.
- 145 Tästä on huomautettava, että SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaan parlamentti, neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten määräysten kanssa. Kyseisen määräyksen tarkoituksena on ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat unionia sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensopivuutta perussopimusten kanssa (ks. lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 3 kohta; lausunto 1/08, EU:C:2009:739, 107 kohta ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 47 kohta).
- 146 On nimittäin niin, että tuomioistuimen ratkaisusta, jossa mahdollisesti todetaan unionia sitovan kansainvälisen sopimuksen tekemisen jälkeen, että tällainen sopimus on joko sisältönsä tai sopimuksen tekemisessä käytetyn menettelytavan vuoksi yhteensopimaton perussopimusten määräysten kanssa, aiheutuisi paitsi unionin sisällä myös kansainvälisissä suhteissa vakavia vaikeuksia ja mahdollisesti vahinkoa kaikille osapuolille, joita asia koskee, kolmannet valtiot mukaan lukien (ks. lausunto 3/94, EU:C:1995:436, 17 kohta ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 48 kohta).
- 147 Jotta unionin tuomioistuin voisi lausua suunnitellun sopimuksen määräysten yhteensopivuudesta perussopimusten sääntöjen kanssa, sillä on oltava käytössään riittävästi tietoa itse kyseisen sopimuksen sisällöstä (ks. lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 20–22 kohta ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 49 kohta).
- 148 Tässä tapauksessa komissio on toimittanut unionin tuomioistuimelle liittymisasiakirjoja koskevat luonnokset, joista neuvottelijat ovat jo päässeet periaatesopimukseen. Kyseiset asiakirjat luovat kokonaisuudessaan riittävän täydelliset ja täsmälliset puitteet niiden menettelytapojen osalta, joita noudattaen suunniteltu liittyminen olisi toteutettava, ja unionin tuomioistuin voi siis niiden perusteella arvioida mainittujen luonnosten yhteensopivuutta perussopimusten kanssa.
- 149 Sisäisistä säännöistä on sitä vastoin todettava, ettei niitä ole vielä hyväksytty, joten ne ovat sisällöltään vain hypoteettisia, ja koska ne ovat luonteeltaan unionin sisäistä oikeutta, ne eivät missään tapauksessa voi olla tämän lausuntomenettelyn kohteena, joka voi koskea ainoastaan kansainvälisiä sopimuksia, joita unioni suunnittelee tekevänsä.
- 150 Perussopimuksissa on lisäksi asetettu tiukat puitteet sille tutkinnalle, joka unionin tuomioistuimen on suoritettava lausuntomenettelyn yhteydessä – ja joka voidaan toteuttaa annettavien sisäisten sääntöjen tulevasta sisällöstä riippumatta –, joten unionin tuomioistuimen on tutkittava vain liittymissopimuksen yhteensopivuus perussopimusten kanssa ja varmistettava paitsi se, että kyseisellä sopimuksella ei rikota mitään primaarioikeuden määräystä, myös se, että siihen sisältyvät kaikki primaarioikeuden mahdollisesti edellyttämät määräykset, sillä muuten loukattaisiin niiden muiden toimielinten toimivaltaa, joiden tehtävänä on vahvistaa sisäiset säännöt, jotka ovat edellytyksenä sille, että liittymissopimus voisi käytännössä toimia.
- 151 Tästä seuraa, että sekä komission että unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden ja muiden toimielinten mainittujen sisäisten sääntöjen osalta esittämät arvioinnit eivät ole merkityksellisiä nyt käsiteltävän lausuntopyynnön tutkinnan kannalta eikä niillä voida siis kyseenalaistaa lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista.

152 Nyt käsiteltävä lausuntopyyntö voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

B Asiakysymys

1. Alustavat huomautukset

153 Ennen kuin komission pyyntöä aletaan ylipäänsä tutkia on alustavasti korostettava, että sinä ajankohtana, jolloin yhteisöjen tuomioistuin antoi lausuntonsa 2/94 (EU:C:1996:140), voimassa olleesta yhteisön oikeudesta poiketen unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen olemassa erityinen oikeusperusta SEU 6 artiklassa.

154 Kyseinen liittyminen sisältää kuitenkin edelleen merkittäviä erikoispiirteitä.

155 Ihmisoikeussopimuksen hyväksymisestä lähtien ihmisoikeussopimukseen ovat näet voineet kuulua pelkästään valtiot, mikä selittää sen, että ihmisoikeussopimus sitoo tällä hetkellä vain valtioita. Tätä tukee myös se, että jotta unioni voisi liittyä ihmisoikeussopimukseen, ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaa on muutettu, minkä lisäksi myös suunnitellussa sopimuksessa on itsessään lukuisia ihmisoikeussopimukseen tehtäviä muutoksia, joilla kyseinen liittyminen voidaan toteuttaa käytännössä ihmisoikeussopimuksessa itsessään käyttöön otetun järjestelmän puitteissa.

156 Nämä muutokset ovat oikeutettuja nimenomaan sen vuoksi, että kaikista muista sopimuspuolista poiketen unionia ei kansainvälisen oikeuden kannalta katsoen voida luonteensa perusteella pitää valtiona.

157 Kuten unionin tuomioistuin on näet useaan otteeseen todennut, on niin, että toisin kuin tavanomaisilla kansainvälisillä sopimuksilla, unionin perussopimuksilla on perustettu uusi oikeusjärjestys, jolla on omat toimitelimet, jonka hyväksi sen jäseninä olevat valtiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan yhä laajemmilla aloilla ja jonka oikeussubjekteja ovat sekä nämä valtiot että niiden kansalaiset (ks. mm. tuomio van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; tuomio Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158 ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 65 kohta).

158 Sillä, että unionilla on uudenlainen oikeusjärjestys, jolla on sille erityinen luonteensa, oma perustuslaillinen kehys ja omat peruseriaatteen, erityisen pitkälle kehitetty toimielinrakenne ja sen toiminnan varmistavien oikeussäätöjen kattava kokonaisuus, on vaikutuksia ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevan menettelyn ja kyseisen liittymisen edellytysten kannalta.

159 Juuri tämän seikan vuoksi perussopimuksissa määrätään, että liittymisen on täytettävä erilaiset edellytykset.

160 Aluksi on huomautettava, että SEU 6 artiklan 2 kohdassa määrätään ensin, että unioni liittyy ihmisoikeussopimukseen, minkä jälkeen sen toisessa virkkeessä täsmennetään suoralta kädeltä, että ”liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan”.

161 Tämän jälkeen on todettava, että pöytäkirjassa EU N:o 8, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, määrätään muun muassa, että liittymissopimuksessa on otettava huomioon tarve säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet ja varmistettava, ettei liittyminen vaikuta unionin toimivaltaan, sen toimielinten toimivaltaan, jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen osalta eikä SEUT 344 artiklan soveltamiseen.

162 Lopuksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohtaa koskevalla julistuksella Lissabonin sopimuksen tehnyt hallitustenvälinen konferenssi oli yhtä mieltä siitä, että liittymisen on tapahduttava sellaisin menettelyin, että unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteet säilytetään.

- 163 Unionin tuomioistuimen on etenkin noiden määräysten perusteella valvottava sille SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa annetun tehtävän puitteissa, että ne oikeudelliset menettelytavat, joiden mukaan unionin on tarkoitus liittyä ihmisoikeussopimukseen, ovat yhteensopivia mainittujen vaatimusten ja yleisemmin unionin perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perussopimusten kanssa (tuomio *Les Verts v. parlamentti*, 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta).
- 164 Jotta tällainen valvonta voidaan suorittaa, on huomautettava, että – kuten tämän lausunnon 160–162 kohdasta ilmenee – perussopimuksissa liittymiselle asetetuilla edellytyksillä pyritään aivan erityisesti takaamaan se, ettei liittyminen vaikuta unionin ja unionin oikeuden erityispiirteisiin.
- 165 Tässä yhteydessä on huomautettava, että näihin erityispiirteisiin kuuluvat unionin perustuslaillista rakennetta, joka kuvastuu SEU 4 artiklan 1 kohdassa sekä SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa annetun toimivallan periaatteessa ja SEU 13–SEU 19 artiklassa määritellyssä toimielinrakenteessa, koskevat erityispiirteet.
- 166 Tämän lisäksi on otettava huomioon unionin oikeuden luonteeseen liittyvät erityispiirteet. Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen korostanut, unionin oikeudelle on ominaista sen perustuminen itsenäiseen, perussopimuksista muodostuvaan oikeuslähteeseen, sen ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden (ks. vastaavasti tuomio *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1159 ja 1160; tuomio *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, 3 kohta; lausunto 1/91, EU:C:1991:490, 21 kohta; lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 65 kohta ja tuomio *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, 59 kohta) ja lukuisien niiden kansalaisiin ja niihin itseensä sovellettavien säännösten ja määräysten välitön oikeusvaikutus (tuomio *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, s. 23 ja lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 65 kohta).
- 167 Nämä unionin oikeuden keskeiset ominaispiirteet ovat olleet pohjana sellaisen keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevien periaatteiden, sääntöjen ja oikeussuhteiden jäsennellyn verkoston luomiselle, joka sitoo vastavuoroisesti unionia itseään ja sen jäsenvaltioita sekä jäsenvaltioita – jotka ovat vastedes mukana, kuten SEU 1 artiklan toisessa kohdassa huomautetaan, ”kehityksessä – – yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi” – keskenään.
- 168 Tällainen oikeudellinen rakennelma nojautuu siihen perustavanlaatuihin lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa – ja tunnustaa sen, että nuo muut jäsenvaltiot jakavat sen kanssa – lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa täsmennetään. Tämä lähtökohta merkitsee sitä – ja perustelee sen –, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että siis ne täytäntöön panevaa unionin oikeutta noudatetaan.
- 169 Kyseisen oikeudellisen rakennelman keskiöön kuuluvat lisäksi perusoikeudet, sellaisina kuin ne on tunnustettu perusoikeuskirjassa, jolla on SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, ja näiden oikeuksien kunnioittaminen on unionin toimien laillisuuden edellytys siten, että unionissa ei voida hyväksyä sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa näiden samojen oikeuksien kanssa (ks. tuomio *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, 41 kohta; tuomio *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, 14 kohta; tuomio *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, 73 kohta sekä tuomio *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, EU:C:2008:461, 283 ja 284 kohta).
- 170 Se, että unionin oikeus on itsenäinen suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen, edellyttää sitä, että näitä perusoikeuksia tulkitaan unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, 4 kohta sekä tuomio *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, EU:C:2008:461, 281–285 kohta).
- 171 Unionin rakenteesta on korostettava, että unionin toimielinten, elinten ja laitosten lisäksi perusoikeuskirjaa on noudatettava myös jäsenvaltioiden silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (ks. vastaavasti tuomio *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, 17–21 kohta).

- 172 Unionin tavoitteisiin, sellaisina kuin ne on esitetty SEU 3 artiklassa, pyritään puolestaan lukuisissa sellaisissa perustavanlaatuisissa säännöissä, joihin kuuluvat muun muassa tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta, unionin kansalaisuutta, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta sekä kilpailupolitiikkaa koskevat säännöt. Kyseiset säännöt, jotka kuuluvat unionin omaan järjestelmään, on rakennettu niin, että niillä kullakin tuetaan niiden erityisalalla ja niihin liittyvin erityispiirtein sen integraatioprosessin toteutumista, joka on unionin itsensä olemassaolon syy.
- 173 Jäsenvaltioiden on samoin erityisesti SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla varmistettava omilla alueillaan unionin oikeuden soveltaminen ja noudattaminen. Saman kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten toimista johtuvien veloitteiden täyttäminen (lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 174 Kyseisen oikeusjärjestyksen erityispiirteiden ja itsenäisyyden säilyttämisen takaamiseksi perussopimuksissa on otettu käyttöön tuomioistuinjärjestelmä, jolla pyritään varmistamaan se, että unionin oikeutta tulkitaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti.
- 175 Tässä yhteydessä kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävänä on taata unionin oikeuden täysi soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja yksityisillä unionin oikeuden nojalla olevien oikeuksien oikeussuoja (lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 176 Erityisesti on todettava, että näin suunnitellun tuomioistuinjärjestelmän kantavana voimana on SEUT 267 artiklassa määrätty ennakkoratkaisumenettely, jolla – ottamalla käyttöön tuomioistuinten välinen vuoropuhelu nimenomaan unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä – on tavoitteena varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan yhtenäisesti (ks. vastaavasti tuomio van Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23), jolloin voidaan siis varmistaa sen johdonmukaisuus, täysi vaikutus ja itsenäisyys sekä viime kädessä perussopimuksilla luodun oikeuden ominaisluonne (ks. vastaavasti lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 67 ja 83 kohta).
- 177 Perusoikeuksia, sellaisina kuin ne on tunnustettu erityisesti perusoikeuskirjassa, on siis tulkittava ja sovellettava unionissa ottamalla huomioon kyseinen perustuslaillinen kehys, joka on palautettu mieleen tämän lausunnon 155–176 kohdassa.
2. 2. Suunnitellun sopimuksen yhteensopivuus unionin primaarioikeuden kanssa
- 178 Jotta komission lausuntopyyntöön voitaisiin ottaa kantaa, on tarkastettava, saatetaanko suunnitellulla sopimuksella puuttua unionin oikeuden erityispiirteisiin, jotka edellä on palautettu mieleen, ja – kuten komissio itse on korostanut – rajoittaa unionin oikeuden itsenäisyyttä perusoikeuksia, sellaisena kuin ne tunnustetaan unionin oikeudessa ja erityisesti perusoikeuskirjassa, tulkittaessa ja sovellettaessa, sekä tutkittava, varmistetaanko kyseisessä sopimuksessa määrätyillä institutionaalisilla ja menettelyllisillä järjestelyillä niiden edellytysten täyttyminen, joilla unioni voi perussopimusten mukaan liittyä ihmisoikeussopimukseen.
- a) Unionin oikeuden erityispiirteet ja itsenäisyys
- 179 On huomautettava, että SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan ihmisoikeussopimuksessa taatut perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Koska unioni ei ole liittynyt ihmisoikeussopimukseen, kyseinen yleissopimus ei kuitenkaan ole muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvä oikeudellinen väline (ks. vastaavasti tuomio Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 60 kohta ja tuomio Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, 44 kohta).

- 180 Liittymisen johdosta ihmisoikeussopimus sitoisi sitä vastoin SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, kuten kaikki muutkin unionin tekemät kansainväliset sopimukset, ja muodostaisi näin ollen olennaisen osan unionin oikeutta (tuomio Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5 kohta; lausunto 1/91, EU:C:1991:490, 37 kohta; tuomio IATA ja ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, 36 kohta ja tuomio Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 73 kohta).
- 181 Unioni kuuluisi siis – kuten kaikki muutkin sopimuspuolet – sellaisen ulkoisen valvonnan piiriin, joka kohdistuu niiden oikeuksien ja vapauksien noudattamiseen, joita unioni sitoutuisi noudattamaan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaisesti. Tässä yhteydessä unioniin ja sen toimielimiin ja myös unionin tuomioistuimeen sovellettaisiin ihmisoikeussopimuksessa määrättyjä valvontajärjestelyjä ja erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen päätöksiä ja tuomioita.
- 182 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo tosin täsmentänyt, ettei kansainvälinen sopimus, jossa määrätään perustettavaksi kyseisen sopimuksen määräysten tulkinnasta vastaava tuomioistuin, jonka ratkaisut sitovat toimielimiä ja myös unionin tuomioistuinta, ole lähtökohtaisesti yhteensopimaton unionin oikeuden kanssa, ja näin on varsinkin, kun – kuten tässä tapauksessa – tällaisen sopimuksen tekemisestä määrätään itse perussopimuksissa. On näet niin, että toimivaltaan, joka unionilla on kansainvälisissä suhteissa, ja sen kelpoisuuteen tehdä kansainvälisiä sopimuksia sisältyy pakostakin valta alistua ratkaisuihin, joita tällaisten sopimusten nojalla perustettu tai nimetty tuomioistuin antaa sopimusten määräysten tulkinnasta ja soveltamisesta (ks. lausunto 1/91, EU:C:1991:490, 40 ja 70 kohta sekä lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 74 kohta).
- 183 Unionin tuomioistuin on kuitenkin myös täsmentänyt, että kansainvälinen sopimus voi vaikuttaa sen omaan toimivaltaan ainoastaan, jos tämän toimivallan luonteen säilyttämistä koskevat olennaiset edellytykset täyttyvät eikä unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä siis loukata (ks. lausunto 1/00, EU:C:2002:231, 21, 23 ja 26 kohta sekä lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 76 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, EU:C:2008:461, 282 kohta).
- 184 Sellaisten elinten, joille on annettu ihmisoikeussopimuksessa päätöksentekovaltaa, toiminta – sellaisena kuin siitä määrätään suunnitellussa sopimuksessa – ei erityisestikään saa johtaa siihen, että unioni ja sen toimielimet olisivat sidottuja unionin oikeussääntöjen tiettyyn tulkintaan niiden käyttäessä sisäistä toimivaltaansa (ks. lausunto 1/91, EU:C:1991:490, 30–35 kohta ja lausunto 1/00, EU:C:2002:231, 13 kohta).
- 185 Ulkoisen valvonnan käsitteelle itselleen on tosin ominaista, että yhtäältä ihmisoikeustuomioistuimen esittämä tulkinta ihmisoikeussopimuksesta sitoisi kansainvälisen oikeuden nojalla unionia ja sen toimielimiä unionin tuomioistuin mukaan lukien ja että toisaalta unionin tuomioistuimen omaksuma tulkinta ihmisoikeussopimuksessa tunnustetusta oikeudesta ei olisi sitova ihmisoikeussopimuksessa määrättyjen valvontajärjestelyjen osalta eikä erityisestikään ihmisoikeustuomioistuimen osalta, kuten sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa määrätään ja selitysmuistiota koskevan luonnoksen 68 kohdassa täsmennetään.
- 186 Tilanne ei voisi kuitenkaan olla sama sen tulkinnan osalta, jonka unionin tuomioistuin omaksuu unionin oikeudesta ja siis myös perusoikeuskirjasta. Ihmisoikeustuomioistuin ei erityisestikään saisi kyseenalaistaa sellaisia unionin oikeuden asiallista soveltamisalaa koskevia arviointeja, jotka unionin tuomioistuin on esittänyt muun muassa sen määrittämiseksi, onko jäsenvaltion noudatettava unionin perusoikeuksia.
- 187 Tässä yhteydessä on ensimmäiseksi palautettava mieleen, että perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä perusoikeuksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeussopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.

- 188 Unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseistä määräystä siten, että perusoikeuksien suojan kansallisen tason soveltaminen ei saa vaarantaa perusoikeuskirjassa vahvistettua suojan tasoa eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta (tuomio Melloni, EU:C:2013:107, 60 kohta).
- 189 Koska ihmisoikeussopimuksen 53 artiklassa sopimuspuolille varataan pääosin mahdollisuus määrätä korkeammasta perusoikeuksien suojan tasosta kuin mikä ihmisoikeussopimuksella taataan, on varmistettava, että kyseinen määräys ja perusoikeuskirjan 53 artikla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, sovitetaan yhteen, jotta ihmisoikeussopimuksen 53 artiklassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus jää rajalliseksi niiden perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien osalta, jotka vastaavat ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, mikä on tarpeen, etteivät perusoikeuskirjassa määrätty suojan taso sekä unionin oikeuden ensisijaisuus, yhtenäisyys ja tehokkuus vaarannu.
- 190 Suunnitellussa sopimuksessa ei kuitenkaan ole yhtään määräystä, jolla tällainen yhteensovittaminen varmistettaisiin.
- 191 Toiseksi on huomautettava, että jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteella on unionin oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, koska sen avulla voidaan luoda ja pitää yllä alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Kyseinen periaate edellyttää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo – jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista –, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia (ks. vastaavasti tuomio N. S. ym., C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80 kohta ja tuomio Melloni, EU:C:2013:107, 37 ja 63 kohta).
- 192 Kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, niitä voidaan tämän saman oikeuden nojalla vaatia oletamaan, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia, siten, että ne eivät voi vaatia toiselta jäsenvaltiolta perusoikeuksille annettavaa korkeampaa kansallisen suojan tasoa kuin mitä unionin oikeudessa annetaan ja tämän lisäksi ne eivät myöskään voi poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta tarkastaa, onko tuo toinen jäsenvaltio tosiasiallisesti kunnioittanut tietyssä konkreettisessä tapauksessa unionin takaamia perusoikeuksia.
- 193 Suunnitellun sopimuksen yhteydessä omaksutulla lähestymistavalla, jonka mukaan unioni rinnastetaan valtioon ja unionille annetaan asema, joka on kaikilta kohdin samanlainen kuin kaikkien muiden sopimuspuolten asema, jätetään nimenomaan huomiotta unionin ominaisuus ja siinä jätetään erityisesti ottamatta huomioon se, että jäsenvaltiot ovat unioniin kuulumisensa vuoksi hyväksyneet sen, että niiden välisiä suhteita säännellään aloilla, joilla toimivalta on siirretty jäsenvaltioilta unionille, unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa, vaikka siinä näin vaadittaisiin.
- 194 Siltä osin kuin ihmisoikeussopimuksessa edellytetään, että unionia ja jäsenvaltioita on pidettävä sopimuspuolina paitsi niiden suhteissa sellaisiin sopimuspuoliin, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita, myös niiden keskinäisissä suhteissa, mukaan lukien silloin, kun kyseisiä suhteita säännellään unionin oikeudessa, siinä vaaditaan, että jäsenvaltio tarkastaa, onko toinen jäsenvaltio noudattanut perusoikeuksia, vaikka unionin oikeuden mukaan kyseisten jäsenvaltioiden on luotettava keskenään toisiinsa, liittyminen voi vaarantaa unionin perustana olevan tasapainon ja unionin oikeuden itsenäisyyden.
- 195 Suunnitellussa sopimuksessa ei ole kuitenkaan määrätty mistään, millä tällainen kehitys voitaisiin estää.
- 196 Kolmanneksi on korostettava, että kuudennentoista pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet voivat pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa taattujen oikeuksien ja vapauksien tulkintaa tai soveltamista, vaikka unionin oikeudessa edellytetään, että nuo samat tuomioistuimet esittävät tässä tarkoituksessa unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyynnön.

- 197 Vaikka on tosin totta, että suunnitellussa sopimuksessa ei määrätä unionin liittymisestä sellaisenaan kuudenteentoista pöytäkirjaan ja että kyseinen pöytäkirja on allekirjoitettu 2.10.2013 eli sen jälkeen, kun neuvottelijat pääsivät 5.4.2013 sopimukseen liittymisasiakirjoja koskevista luonnoksista, mainitulla pöytäkirjalla käyttöön otettu järjestely voisi kuitenkin sen vuoksi, että ihmisoikeussopimuksesta tulisi olennainen osa unionin oikeutta, vaikuttaa etenkin silloin, kun on kyse perusoikeuskirjassa taatuista oikeuksista, jotka vastaavat ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia, SEUT 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn itsenäisyyteen ja tehokkuuteen.
- 198 Ei erityisestikään voida pitää mahdottomana, että kuudenteentoista pöytäkirjaan liittyneen jäsenvaltion tuomioistuimen kyseisen pöytäkirjan nojalla tekemä pyyntö neuvoa-antavasta lausunnosta voisi käynnistää unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevan menettelyn, mikä johtaisi siis siihen, että SEUT 267 artiklassa määrättyä ennakkoratkaisumenettelyä, joka muodostaa – kuten tämän lausunnon 176 kohdassa on huomautettu – perussopimuksilla käyttöön otetun tuomioistuinjärjestelmän kantavan voiman, saatettaisiin kiertää.
- 199 Koska suunnitellussa sopimuksessa ei määrätä mitään kuudenteentoista pöytäkirjalla käyttöön otetun järjestelyn ja SEUT 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn välisestä suhteesta, se voi rajoittaa ennakkoratkaisumenettelyn itsenäisyyttä ja heikentää sen tehokkuutta.
- 200 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksessa, voidaan puuttua unionin oikeuden erityispiirteisiin ja rajoittaa sen itsenäisyyttä.
- b) SEUT 344 artikla
- 201 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälisellä sopimuksella ei voida loukata perussopimuksissa määrättyä toimivaltajärjestelmää eikä näin ollen unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. Kyseinen periaate on erityisesti vahvistettu SEUT 344 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain perussopimuksissa määrättyllä tavalla (ks. vastaavasti lausunto 1/91, EU:C:1991:490, 35 kohta; lausunto 1/00, EU:C:2002:231, 11 ja 12 kohta; tuomio komissio v. Irlanti, C-459/03, EU:C:2006:345, 123 ja 136 kohta sekä tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, EU:C:2008:461, 282 kohta).
- 202 Jäsenvaltioiden velvollisuutta turvautua unionin oikeudessa käyttöön otettuihin riitojenratkaisumenettelyihin ja etenkin kunnioittaa unionin järjestelmän peruspiirteitä olevaa unionin tuomioistuimen toimivaltaa on lisäksi pidettävä SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvan jäsenvaltioiden yleisen lojaalisuusvelvollisuuden erityisenä ilmentymänä (ks. vastaavasti komissio v. Irlanti, EU:C:2006:345, 169 kohta), kun otetaan huomioon, että kyseisen määräyksen mukaan mainittua velvollisuutta sovelletaan myös jäsenvaltioiden ja unionin välisissä keskinäisissä suhteissa.
- 203 Juuri näiden seikkojen perusteella pöytäkirjassa EU N:o 8 olevassa 3 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että liittymissopimus ei saa vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen.
- 204 Kuten tämän lausunnon 180 kohdassa on täsmennetty, ihmisoikeussopimuksesta tulisi kuitenkin liittymisen johdosta olennainen osa unionin oikeutta. Näin ollen silloin, kun on kyse unionin oikeudesta, unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista kaikki ihmisoikeussopimuksen noudattamista koskevat jäsenvaltioiden väliset riidat sekä jäsenvaltioiden ja unionin väliset riidat.
- 205 Poiketen siitä tuomion komissio v. Irlanti (EU:C:2006:345, 124 ja 125 kohta) taustalla olleessa asiassa kyseessä olleesta kansainvälisestä sopimuksesta, jossa määrättiin nimenomaisesti, että unionin oikeuteen sisältyvä riitojenratkaisujärjestelmä on lähtökohtaisesti ensisijainen kyseisellä sopimuksella

käyttöön otettuun järjestelmään nähden, ihmisoikeussopimuksen 33 artiklassa määrättyä riitojenratkaisumenettelyä voidaan soveltaa kaikkiin sopimuspuoliin ja näin ollen myös jäsenvaltioiden välisiin tai jäsenvaltioiden ja unionin välisiin riitoihin, vaikka kyse on unionin oikeudesta.

- 206 Toisin kuin mitä eräissä tässä menettelyssä unionin tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on väitetty, unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa ei tässä yhteydessä voida säilyttää pelkästään sillä, että sopimusluonnoksen 5 artiklassa määrätään, että unionin tuomioistuimessa käytäviä menettelyjä ei pidä katsoa ihmisoikeussopimuksen 55 artiklassa tarkoitetuiksi riitojenratkaisumenettelyiksi, joista sopimuspuolet ovat luopuneet.
- 207 Sopimusluonnoksen 5 artiklassa näet vain kavennetaan mainitussa 55 artiklassa määrätyn velvollisuuden laajuutta, mutta siinä jätetään mahdollisuus siihen, että unioni tai jäsenvaltiot saattavat ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan perusteella ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi pyynnön, joka koskee sitä, että jäsenvaltion tai unionin väitetään rikkoneen ihmisoikeussopimusta unionin oikeuden yhteydessä.
- 208 Tällaisen mahdollisuuden olemassaolo itsessään on ristiriidassa SEUT 344 artiklassa vahvistetun vaatimuksen kanssa.
- 209 Näin on varsinkin, koska jos unionin tai jäsenvaltioiden täytyisi todellakin saattaa niiden välinen riita ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, tällainen riita olisi ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan perusteella saatettu ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 210 Niistä erilaisia unionin sisäisiä tuomioistuinmenettelyjä sääntelevistä perussopimusten määräyksistä poiketen, joilla on niille ominaiset tavoitteensa, SEUT 344 artiklalla pyritään nimenomaan turvaamaan se yksinomainen luonne, joka kyseisten riitojen ratkaisumenettelyillä on unionin sisällä ja joka erityisesti unionin tuomioistuimen lainkäyttövallalla on tässä yhteydessä, ja se on siis esteenä etukäteen tai jälkikäteen harjoitetulle ulkoiselle valvonnalle.
- 211 Pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdassa itsessään viitataan lisäksi yksinomaan niihin tarpeellisiin järjestelyihin, joilla varmistetaan, että unionin ulkopuolisten valtioiden ihmisoikeustuomioistuimessa esittämät valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille.
- 212 Näin ollen se, että jäsenvaltioilla tai unionilla on mahdollisuus valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen, voi sinänsä loukata SEUT 344 artiklan tavoitetta, ja se on lisäksi ristiriidassa unionin oikeuden luonteen kanssa, joka edellyttää – kuten tämän lausunnon 193 kohdassa on huomautettu –, että jäsenvaltioiden välisiä suhteita säännellään unionin oikeudessa eikä missään muussa oikeudessa, vaikka siinä näin vaadittaisiin.
- 213 Tämän perusteella SEUT 344 artiklan kanssa yhteensopivaa olisi pelkästään se, että ihmisoikeustuomioistuimella ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan nojalla oleva toimivalta suljetaan nimenomaisesti pois sellaisten jäsenvaltioiden välisten tai jäsenvaltioiden ja unionin välisten riitojen osalta, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksen soveltamista unionin oikeuden asiallisella soveltamisalalla.
- 214 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että suunniteltu sopimus voi vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen.

c) Kansavastaajajärjestely

- 215 Kansavastaajajärjestely on otettu käyttöön, jotta – kuten selitysmuistiota koskevan luonnoksen 39 kohdasta ilmenee – voitaisiin välttää ”sellaiset aukot [ihmisoikeussopimuksen] järjestelmässä, jotka liittyvät osallistumiseen, vastuuseen ja mahdollisuuteen vedota kyseiseen sopimukseen” ja jotka voisivat – kun otetaan huomioon unionin erityispiirteet – seurata unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen.
- 216 Kyseisen järjestelyn tavoitteena on lisäksi myös huolehtia siitä, että pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdassa vaaditun mukaisesti unionin ulkopuolisten valtioiden sekä yksityisten valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille.
- 217 Kyseisiin tavoitteisiin on kuitenkin pyrittävä siten, että ne ovat yhteensopivia unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämisen varmistamista koskevan vaatimuksen kanssa, kuten mainitun pöytäkirjan 1 artiklassa edellytetään.
- 218 Ensimmäiseksi on todettava, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdassa määrätään, että sopimuspuolesta tulee kansavastaaja joko siten, että se hyväksyy ihmisoikeustuomioistuimen esittämän kutsun, tai siten, että ihmisoikeustuomioistuin tekee päätöksen sopimuspuolen itsensä esittämän pyynnön perusteella.
- 219 Kun ihmisoikeustuomioistuin pyytää sopimuspuolta osallistumaan menettelyyn kansavastaajana, kyseinen pyyntö ei ole sitova, kuten selitysmuistiota koskevan luonnoksen 53 kohdassa on nimenomaisesti täsmennetty.
- 220 Tällainen sitovuuden puuttuminen kuvastaa paitsi sitä – kuten mainitussa 53 kohdassa todetaan –, että alkuperäistä valitusta ei ole tehty potentiaalista kansavastaajaa vastaan ja että yhtäkään sopimuspuolta ei voitaisi velvoittaa tulemaan osapuoleksi asiassa, jota ei ole pantu vireille sitä vastaan valituskirjelmällä, vaan myös ennen kaikkea sitä, että unionin ja jäsenvaltioiden on voitava vapaasti arvioida, ovatko kansavastaajajärjestelyn soveltamiseksi määrättyt aineelliset edellytykset täyttyneet.
- 221 Kun näet otetaan huomioon se, että kyseiset edellytykset riippuvat lähinnä niistä unionin oikeussäännöistä, joilla säännellään unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niitä perusteita, jotka koskevat vastuuseen joutumista sellaisesta toimesta tai laiminlyönnistä, joka saattaa merkitä ihmisoikeussopimuksen rikkomista, päätöksen tekeminen siitä, ovatko kyseiset edellytykset täyttyneet jossakin tietyssä asiassa, edellyttää välttämättäkin unionin oikeuden arvioimista.
- 222 Vaikka sopimusluonnoksessa otetaan huolellisesti huomioon kyseiset seikat niiden yksityiskohtaisten sääntöjen osalta, joiden mukaan ihmisoikeustuomioistuin voi kutsua sopimuspuolen osallistumaan menettelyyn kansavastaajana, tilanne ei ole kuitenkaan sama sopimuspuolen tässä tarkoituksessa tekemän pyynnön osalta.
- 223 Kuten sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdassa määrätään, silloin, kun unioni tai jäsenvaltiot pyytävät saada osallistua kansavastaajina ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn, niiden on näet esitettävä perustelut, joilla voidaan osoittaa, että edellytykset niiden menettelyyn osallistumiselle ovat täyttyneet, ja ihmisoikeustuomioistuin ottaa kyseiseen pyyntöön kantaa niiden perustelujen uskottavuuden kannalta.
- 224 Tällaisella valvonnalla ihmisoikeustuomioistuin tarkastaa tosin mainittujen perustelujen valossa, onko uskottavaa, että mainitun 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistetut edellytykset ovat täyttyneet, eikä kyseinen valvonta koske niiden perustelujen oikeellisuutta. Kyseisen valvonnan yhteydessä ihmisoikeustuomioistuin joutuu kuitenkin arvioimaan unionin oikeussääntöjä, joilla säännellään

unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa ja niitä perusteita, jotka koskevat vastuuseen joutumista unionin ja sen jäsenvaltioiden toimista tai laiminlyönneistä, voidakseen tehdä tältä osin lopullisen päätöksen, joka sitoisi sekä jäsenvaltioita että unionia.

- 225 Tällaisella valvonnalla voitaisiin puuttua unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon.
- 226 Toiseksi on huomautettava, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdassa määrätään, että jos oikeudenloukkaus, jota koskevaan menettelyyn sopimuspuoli osallistuu kanssavastajaana, todetaan tapahtuneeksi, vastaaja ja kanssavastaja ovat yhteisesti vastuussa tästä loukkauksesta.
- 227 Mainitussa määräyksessä ei kuitenkaan suljeta pois sitä, etteikö jäsenvaltion voitaisi katsoa olevan vastuussa yhdessä unionin kanssa sellaisen ihmisoikeussopimuksen määräyksen rikkomisesta, jonka osalta tuo sama jäsenvaltio on tehnyt varauksen ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan perusteella.
- 228 Tällainen mainitusta 3 artiklan 7 kohdasta aiheutuva seuraus on ristiriidassa pöytäkirjassa EU N:o 8 olevan 2 artiklan kanssa, jonka mukaan liittymissopimuksessa on varmistettava, ettei se mitenkään vaikuta jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen eikä etenkin siihen tehtyjen varaumien osalta.
- 229 Kolmanneksi on todettava, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdan lopussa määrätään poikkeuksesta siihen yleiseen sääntöön, jonka mukaan vastaaja ja kanssavastaja ovat yhteisesti vastuussa todetusta rikkomisesta. Ihmisoikeustuomioistuimien voi näet vastaajan ja kanssavastajan esittämien perustelujen nojalla ja valittajaa kuultuaan päättää, että vain jommankumman niistä on katsottava olevan vastuussa kyseisestä rikkomisesta.
- 230 Myös päätös vastuun jakamisesta unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä sellaisen toimen tai laiminlyönnon osalta, joka on merkinnyt ihmisoikeustuomioistuimen toteamaa ihmisoikeussopimuksen rikkomista, perustuu sellaisten unionin oikeussääntöjen arvioimiseen, joilla säännellään unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa sekä vastuuseen joutumista kyseisestä toimesta tai laiminlyönneistä.
- 231 Myös sillä, että ihmisoikeustuomioistuimen sallittaisiin tehdä tällainen päätös, saatettaisiin siis loukata unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa.
- 232 Tätä päätelmää ei kumoa se, että ihmisoikeustuomioistuimen olisi otettava asiaan kantaa yksinomaan vastaajan ja kanssavastajan esittämien perustelujen nojalla.
- 233 Toisin kuin eräät nyt vireillä olevaan menettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot ja komissio väittävät, sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohtaa ja selitysmuistiota koskevan luonnoksen 62 kohtaa luettaessa ei selkeästi ilmene, että kanssavastajan ja vastaajan on esitettävä perustelunsa samanaikaisesti.
- 234 Vaikka oletetaan, että vastuun jakamista koskeva pyyntö perustuu kanssavastajan ja vastaajan väliseen sopimukseen, pelkästään kyseisen seikan perusteella ei missään tapauksessa voida yksinään katsoa, ettei unionin oikeuden itsenäisyyttä mitenkään rajoiteta. Kysymys vastuun jakamisesta on näet ratkaistava yksinomaan merkityksellisten unionin oikeussääntöjen perusteella mahdollisesti unionin tuomioistuimen – jolla on yksinomainen toimivalta varmistaa, että kanssavastajan ja vastaajan välinen sopimus on mainittujen sääntöjen mukainen – valvonnassa. Jos ihmisoikeustuomioistuimen sallittaisiin vahvistaa unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä mahdollisesti tehty sopimus vastuun jakamisesta, se voisi unionin tuomioistuimen sijasta ratkaista unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvan kysymyksen.
- 235 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei suunnitellussa sopimuksessa määrätyillä kanssavastajajärjestelyn toimintaa koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä varmisteta sitä, että unionin ja sen oikeuden erityispiirteet säilytetään.

d) Unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskeva menettely

- 236 Unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevan menettelyn tarpeellisuus liittyy tosin – kuten selitysmuistiota koskevan luonnoksen 65 kohdasta ilmenee – ihmisoikeussopimuksella käyttöön otettua valvontajärjestelyä, joka on palautettu mieleen tämän lausunnon 19 kohdassa, kuvaavan toissijaisuuden huomioon ottamiseen. On kuitenkin myös korostettava, että kyseinen menettely on välttämätön niin ikään unionin tuomioistuinjärjestelmän moitteettoman toiminnan varmistamiseksi.
- 237 Tässä yhteydessä se, että unionin tuomioistuimen on ennakolta osallistuttava sellaisen ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn, jossa on kyse unionin oikeudesta, vastaa vaatimusta unionin toimivallan ja sen toimielinten ja etenkin unionin tuomioistuimen toimivallan säilyttämisestä, kuten pöytäkirjassa EU N:o 8 olevassa 2 artiklassa vaaditaan.
- 238 Tässä tarkoituksessa on ensimmäiseksi siis tarpeen, että ainoastaan unionin toimivaltainen toimielin, jonka päätöksen olisi sidottava ihmisoikeustuomioistuinta, voi ratkaista, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa samaan oikeudelliseen kysymykseen, joka on ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn kohteena.
- 239 Jos ihmisoikeustuomioistuimen sallittaisiin ratkaisevan tällaisen kysymyksen, sille annettaisiin toimivalta tulkita unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.
- 240 Sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa ja selitysmuistiota koskevan luonnoksen 65 ja 66 kohdassa ei ole kuitenkaan sellaisia seikkoja, joiden nojalla voitaisiin päätellä, että tällainen mahdollisuus on suljettu pois.
- 241 Ennako-osallistumismenettely olisi siis järjestettävä siten, että unionille annetaan kaikissa ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa täydelliset ja järjestelmälliset tiedot, jotta unionin toimivaltainen toimielin voi arvioida, onko unionin tuomioistuin ottanut jo kantaa tällaisen asian kohteena olevaan kysymykseen, ja jos näin ei olisi, saada aikaan sen, että kyseinen menettely aloitetaan.
- 242 Toiseksi on korostettava, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa kuvatulla menettelyllä pyritään antamaan unionin tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia asianomaisen unionin oikeussäännön yhteensopivuus kyseessä olevien ihmisoikeussopimuksessa tai pöytäkirjoissa, joihin unioni on mahdollisesti liittynyt, taattujen oikeuksien kanssa. Selitysmuistiota koskevan luonnoksen 66 kohdassa täsmennetään, että ilmaisulla ”tutki[a] – – oikeussäännön yhteensopivu[u]s” tarkoitetaan lähinnä ratkaisun antamista johdetun oikeuden säännöksen pätevyydestä tai primaarioikeuden määräyksen tulkinnasta.
- 243 Tästä seuraa, että suunnitellussa sopimuksessa suljetaan pois mahdollisuus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että tämä ottaisi kantaa johdetun oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen ennako-osallistumismenettelyssä.
- 244 On kuitenkin todettava, että samalla tavoin kuin primaarioikeutta on tulkittava ennakolta, jotta unionin tuomioistuin voisi ottaa kantaa primaarioikeuden yhteensopivuuteen unionille sen ihmisoikeussopimukseen liittymisestä aiheutuvien sitoumusten kanssa, tässä samassa tarkoituksessa myös johdettua oikeutta olisi voitava tulkita tällä tavalla.
- 245 Unionin oikeuden, mukaan lukien johdetun oikeuden, jonkin säännöksen tai määräyksen tulkinta edellyttää näet lähtökohtaisesti unionin tuomioistuimen ratkaisua, kun kyseisestä säännöksestä tai määräyksestä voidaan tehdä useita uskottavia tulkintoja.

- 246 Jos unionin tuomioistuin ei saisi tulkita lopullisesti johdettua oikeutta ja jos ihmisoikeustuomioistuimen olisi tämän oikeuden yhteensopivuutta ihmisoikeussopimuksen kanssa tutkiessaan itse valittava useista uskottavista tulkinnoista yksi, tällä loukattaisiin epäilemättä periaatetta, jonka mukaan unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tulkita lopullisesti unionin oikeutta.
- 247 Sillä, että ennako-osallistumismenettelyn katsotaan ulottuvan johdetun oikeuden osalta ainoastaan pätevyyttä koskeviin kysymyksiin, loukataan siis unionin ja unionin tuomioistuimen toimivaltaa, koska sen johdosta unionin tuomioistuin ei voi tulkita lopullisesti johdettua oikeutta ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien osalta.
- 248 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että niillä suunnitellussa sopimuksessa määrätyillä yksityiskohtaisilla säännöillä, jotka liittyvät unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevan menettelyn toimintaan, ei voida säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteitä.
- e) Unionin oikeuden erityispiirteet, jotka koskevat tuomioistuinvalvontaa YUTP:n alalla
- 249 SEU 24 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta seuraa, että unionin tuomioistuimella on YUTP:aa sääntelevien perussopimusten määräysten osalta toimivalta ainoastaan valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus.
- 250 Tuon viimeksi mainitun määräyksen nojalla unionin tuomioistuimella on muun muassa toimivalta ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista.
- 251 Huolimatta siitä komission näistä määräyksistä lausuntopyynnössään esittämästä systemaattisesta tulkinnasta, jonka eräät unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ovat kiistäneet ja jolla pyritään pääosin määrittelemään unionin tuomioistuimen kyseisellä alalla harjoittaman tuomioistuinvalvonnan laajuus riittävän laajaksi siten, että se voi kattaa kaikki tilanteet, jotka voivat olla valituksen kohteena ihmisoikeustuomioistuimessa, on korostettava, että unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta täsmentää mainituista määräyksistä sen toimivallalle YUTP:n alalla seuraavien rajoitusten ulottuvuutta.
- 252 Jotta nyt käsiteltävään lausuntopyyntöön voitaisiin ottaa kantaa, on kuitenkin riittävää todeta, että unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.
- 253 Tällainen tilanne aiheutuu jo luonnostaan siitä, miten unionin tuomioistuimen toimivalta on järjestetty perussopimuksissa, ja sitä voidaan sellaisenaan pitää oikeutettuna vain pelkästään unionin oikeuden kannalta.
- 254 Ihmisoikeustuomioistuimella olisi kuitenkin liittymisen, sellaisena kuin siitä määrätään suunnitellussa sopimuksessa, johdosta oikeus ottaa kantaa tiettyjen YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien, toimintojen tai laiminlyöntien ja erityisesti sellaisten toimien, toimintojen tai laiminlyöntien, joiden osalta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia niiden laillisuutta perusoikeuksien kannalta, yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa.
- 255 Tällainen tilanne johtaisi siihen, että mainittuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuva tuomioistuinvalvonta annettaisiin yksinomaan unionin ulkopuoliselle elimelle, vaikka se rajoittuisikin pelkästään ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien noudattamiseen.

- 256 Unionin tuomioistuimella on kuitenkin jo ollut tilaisuus todeta, että toimivaltaa harjoittaa unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa myös perusoikeuksien kannalta ei voida antaa yksinomaan kansainväliselle tuomioistuimelle, joka ei kuulu unionin toimielin- ja tuomioistuinjärjestelmään (ks. vastaavasti lausunto 1/09, EU:C:2011:123, 78, 80 ja 89 kohta).
- 257 Vaikka tämä olisikin seuraus siitä, miten unionin tuomioistuimen toimivalta on nykyään järjestetty, suunnitellulla sopimuksella siis jätetään kuitenkin huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla toteutettuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta.
- 258 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että suunniteltu sopimus ei ole sopusoinnussa SEU 6 artiklan 2 kohdan eikä pöytäkirjan EU N:o 8 kanssa, koska
- sillä voidaan puuttua unionin oikeuden erityispiirteisiin ja rajoittaa sen itsenäisyyttä siltä osin kuin siinä ei varmisteta ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan ja perusoikeuskirjan 53 artiklan välistä yhteensovittamista, siinä ei estetä jäsenvaltioiden välillä unionin oikeudessa vallitsevan keskinäisen luottamuksen periaatteen loukkaamisen vaaraa eikä siinä määrätä mitään kuudennelatoista pöytäkirjalla käyttöön otetun järjestelyn ja SEUT 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn välisestä suhteesta
 - sillä voidaan vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen siltä osin kuin siinä ei suljeta pois mahdollisuutta siitä, että jäsenvaltioiden väliset tai jäsenvaltioiden ja unionin väliset riidat, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksen soveltamista unionin oikeuden asiallisella soveltamisalalla, saatetaan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäviksi
 - siinä ei määrätä sellaisista kansavastajajärjestelyn ja unionin tuomioistuimen ennako-osallistumista koskevan menettelyn toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joilla voitaisiin säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet, ja
 - siinä jätetään huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla toteutettuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta siltä osin kuin siinä annetaan tiettyjen näiden toimien, toimintojen tai laiminlyöntien tuomioistuinvalvonta yksinomaan unionin ulkopuoliselle elimelle.

Näin ollen unionin tuomioistuin (täysitunto) antaa seuraavan lausunnon

Sopimus Euroopan unionin liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen ei ole sopusoinnussa SEU 6 artiklan 2 kohdan eikä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen, tehdyn pöytäkirjan (N:o 8) kanssa.

Allekirjoitukset