



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN KANNANOTTO
JULIANE KOKOTT
13 päivänä kesäkuuta 2014¹

Lausuntomenettely 2/13,

jonka Euroopan komissio on pannut vireille

Unionin tekemät kansainväliset sopimukset — Unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (Euroopan ihmisoikeussopimus) — Unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttäminen — Unionin toimivallan ja sen toimielinten toimivallan säilyttäminen — Unionin osallistuminen kansainvälisellä sopimukselle perustettujen elinten toimintaan — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan tunnustaminen — Tehokas oikeussuoja yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

Sisällys

I – Johdanto	4
II – Liittymisprosessin tähänastiset vaiheet	4
III – Komission lausuntopyyntö	5
IV – Asiaa koskevat oikeussäännöt	5
V – Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen	7
VI – Sisällön arviointi	8
Alustava huomautus	8
A – Unionin toimivallan säilyminen	10
1. Liittymisellä ei rajoiteta unionin toimivaltaa	11
2. Liittymisellä ei laajenneta unionin toimivaltaa	11
3. Unioni ei tarvitse liittymisen johdosta uutta toimivaltaa	13
a) Ennako-osallistumismenettely	14

¹ — Alkuperäinen kieli: saksa.

b)	Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa koskeva velvollisuus	16
c)	Oikeussuoja YUTP:n alalla	17
4.	Välipäätelmä	22
B –	Unionin toimielinten toimivallan säilyminen	22
1.	Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta	22
a)	Unionin tuomioistuinten riidanratkaisumonopoli (SEUT 344 artikla)	22
b)	Unionin tuomioistuinten toimivalta unionin oikeuden tulkinnan ja unionin oikeudellisten toimien laillisuuden tutkimuksen osalta	25
c)	Ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista lisäpöytäkirjan vaikutukset unionin tuomioistuimen toimivaltaan	28
d)	Välipäätelmä	29
2.	Unionin muiden toimielinten toimivalta	29
a)	Yleiset huomautukset	29
b)	Unionin institutionaalinen järjestelmä, joka koskee seuraamusten määräämistä kilpailuoikeuden rikkomisista	29
i)	Komission institutionaalinen rooli kilpailuviranomaisena	30
ii)	Ne bis in idem -periaate	31
iii)	Oikeudenkäynnin kohtuullisen keston periaate	31
iv)	Yhteenveto	31
C –	Unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttäminen	32
1.	Ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan tunnustaminen	32
a)	Yleiset huomautukset	33
b)	Sopimusluonnoksen erityiset varotoimet, joilla pyritään varmistamaan unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyys	34
i)	Vastuun määrittäminen unionin ja sen jäsenvaltioiden välisessä suhteessa (sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohta)	35
ii)	Sen arvioiminen, onko Euroopan unionin tuomioistuimen ennako-osallistuminen tarpeen	36
iii)	Ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan ulottuvuuden välinen ristiriita YUTP:n yhteydessä	37
c)	Välipäätelmä	38
2.	Välitöntä oikeusvaikutusta ja unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevat periaatteet	39

3. Järjestely, joka koskee oikean vastaajan määrittämistä ihmisoikeustuomioistuimessa käytävässä menettelyssä	40
a) Tehokkaan valvonnan varmistaminen ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmässä	41
b) Sen takaaminen, että unionin oikeutta puolustetaan tehokkaasti ihmisoikeustuomioistuimessa	43
i) Se, ettei ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevista menettelyistä ole riittäviä tietoja	43
ii) Ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta tutkia niiden pyyntöjen uskottavuus, jotka koskevat osallistumista menettelyyn kanssavastajana	45
c) Yhteenveto	46
4. Välipäätelmä	46
D – Varotoimet, jotka on toteutettava, jotta unioni voi osallistua ihmisoikeustuomioistuimen seurantaelinten toimintaan	46
1. Unionin osallistuminen ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan	46
2. Unionin osallistuminen Euroopan neuvoston ministerikomitean toimintaan	47
3. Välipäätelmä	48
E – Jäsenvaltioiden aseman huomioon ottaminen ihmisoikeussopimuksen osalta	48
1. Jäsenvaltioiden asema ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjojen osalta	49
2. Jäsenvaltioiden asema ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan osalta	49
3. Jäsenvaltioiden asema niiden ihmisoikeussopimuksen suhteen tekemien kansainvälisoikeudellisten varaumien osalta	50
a) Vastaajan ja kanssavastajan yhteisvastuuta koskeva periaate	50
b) Ihmisoikeussopimus osana ensisijaisesti sovellettavaa unionin oikeutta	51
4. Jäsenvaltioiden asema kanssavastajajärjestelyn osalta	52
5. Välipäätelmä	53
Loppuhuomautus	53
VII – Kannanotto	53

I – Johdanto

1. Euroopan unionin suunnitellulla liittymisellä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen² (Euroopan ihmisoikeussopimus, jäljempänä ihmisoikeussopimus) pyritään siihen, että perusoikeuksia noudatetaan Euroopassa tehokkaammin ja yhtenäisemmin. Kyseinen liittyminen johtaa kuitenkin ennen kaikkea siihen, että unionin on itsensä alistuttava useiden tahojen jo pitkään vaatimaan ulkopuoliseen valvontaan perusoikeuksia koskevien perustavanlaatuisien sääntöjen noudattamisen osalta. Tällä tavalla unioni hyväksyy lopulta sen, että siihen sovelletaan niitä samoja sääntöjä, joiden tunnustamista se vaatii toistuvasti myös nykyisiltä ja tulevilta jäsenvaltioiltaan.

2. Suunniteltu ihmisoikeussopimukseen liittyminen on paitsi valtavan poliittisen signaalinsa myös perustuslaillisen ulottuvuutensa vuoksi hanke, jonka merkitys on huomattava. Kyseinen hanke on työllistänyt eurooppalaisia toimielimiä vuosikymmenien ajan yhä uudelleen, ja myös yhteisöjen tuomioistuin on jo kahteen kertaan tarkastellut kyseiseen hankkeeseen liittyviä oikeudellisia näkökohtia.³

3. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEU 6 artiklan 2 kohdan⁴ perusteella on selvää, että unionilla on toimivalta liittyä ihmisoikeussopimukseen mutta tämän lisäksi jäsenvaltiot ovat myös asettaneet sille velvollisuuden kulkea tätä tietä. Ihmisoikeussopimukseen liittymisen tavoite on siis kyseisestä ajankohdasta lukien ollut unionin oikeudessa perustuslain tasoinen tavoite.

4. Kuten niin usein, yksityiskohdat ovat kuitenkin pirullisia. Millä edellytyksin unioni voi liittyä ihmisoikeussopimukseen ja miten on mahdollista varmistaa, ettei tällaisella liittymisellä vaikuteta unionin oikeuden erityispiirteisiin, unionin toimivaltaan eikä sen toimielinten toimivaltaan? Nämä ovat lyhyesti sanottuna ne oikeuskysymykset, joihin unionin tuomioistuimen on vastattava tässä lausuntomenettelyssä Euroopan komission pyynnöstä. Kyse on siis siitä, että suunnitellun liittymisen ”pienellä painettua osaa” on arvioitava yksityiskohtaisesti sen tarkastamiseksi, onko kyseinen liittyminen sopusoinnussa unionin perussopimusten kanssa. Tämä tutkinta perustuu ”liittymissopimuksen tarkistettuun luonnokseen”, jonka neuvottelijat esittivät Strasbourgissa vuoden 2013 kesäkuussa ihmisoikeuksien johtokomitealle, joka on Euroopan neuvoston toimivaltainen elin.

II – Liittymisprosessin tähänastiset vaiheet

5. Komission 17.3.2010 tekemän suosituksen johdosta Euroopan unionin neuvosto antoi 4.6.2010 valtuutuksen aloittaa neuvottelut unionin liittymiseksi ihmisoikeussopimukseen, nimesi komission neuvottelijaksi ja esitti sille neuvotteluja koskevat ohjeet.

6. Liittymisneuvotteluja käytiin Euroopan neuvoston institutionaalisissa puitteissa eli tarkemmin sanottuna kahdessa Euroopan neuvoston ministerikomitean valtuuttamassa peräkkäisessä työryhmässä. Neuvotteluihin osallistuivat komission ohella myös asiasta kiinnostuneet Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, joista jotkin kuuluvat unioniin ja toiset taas eivät.

2 — Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

3 — Tarkastellessaan tätä asiaa ensimmäistä kertaa yhteisöjen tuomioistuin totesi tunnetusti 28.3.1996, että silloisella Euroopan yhteisöllä ei ollut toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen (lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 36 kohta ja lausunto-osa).

4 — Kyseinen määräys perustuu epäonnistuneen Euroopan perustuslakiehdotuksen (allekirjoitettu Roomassa 29.10.2004, EUVL 2004, C 310, s. 1) I-9 artiklan 2 kohtaan.

7. Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitealle esitettiin vuoden 2013 kesäkuussa neuvotteluja koskeva loppukertomus,⁵ johon oli liitetty liittymissopimuksen tarkistetun luonnoksen⁶ lisäksi vielä muutamia oikeudellisia asiakirjoja koskevia luonnoksia eli luonnos julistukseksi, jonka Euroopan unioni antaa liittymissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä, luonnos säännöksi, joka lisätään ministerikomitean sääntöihin, luonnos Euroopan unionin ja sopimuspuolen X väliseksi yhteisymmärryspöytäkirjaksi ja luonnos liittymissopimuksen selitysmuistioksi.⁷ Neuvottelijat ovat sopineet, että kyseiset tekstit muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja ne ovat kaikki yhtä tarpeellisia, jotta unioni voi liittyä ihmisoikeussopimukseen.⁸

III – Komission lausuntopyyntö

8. Unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen perustuslaillisen ulottuvuuden vuoksi ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi komissio pyysi 4.7.2013 päivätyllä kirjelmällä unionin tuomioistuinta antamaan SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti lausunnon seuraavasta kysymyksestä:

”Onko sopimusluonnos, joka koskee Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, sopuoinnussa perussopimusten kanssa?”

9. Komission lausuntopyyntöön on liitetty sopimusluonnoksen lisäksi myös kaikki muut edellä 7 kohdassa mainitut oikeudellisia asiakirjoja koskevat luonnokset. Kyseiset tekstit ovat valitettavasti kuitenkin saatavilla vain ranskan ja englannin kielellä.

10. Komission lausuntopyyntöä käsiteltiin unionin tuomioistuimessa aluksi kirjallisesti ja tämän jälkeen suullisesti 5. ja 6.5.2014 järjestetyissä istunnoissa. Kirjalliseen vaiheeseen osallistuivat lausuntopyynnön esittäjän komission lisäksi Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti sekä Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi, Ruotsi ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta. Bulgariaa ja Puolaa lukuun ottamatta kyseiset asianosaiset ovat esittäneet myös suullisia huomautuksia, ja istunnoissa olivat lisäksi edustettuina Belgia ja Italia.

IV – Asiaa koskevat oikeussäännöt

11. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevat oikeussäännöt ilmenevät SEU 6 artiklasta, EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetystä pöytäkirjasta N:o 8 (jäljempänä pöytäkirja N:o 8)⁹ ja EU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta annetusta julistuksesta (jäljempänä julistus N:o 2).¹⁰

12. EU 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään 7 päivänä joulukuuta 2000 hyväksytyssä ja Strasbourgissa 12 päivänä joulukuuta 2007 mukautetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

5 — Loppukertomus ihmisoikeuksien johtokomitealle (*Rapport final au CDDH*), Dok. Nr. 47+1(2013)008 rev2, esitetty Strasbourgissa 10.6.2013; jäljempänä loppukertomus.

6 — Jäljempänä sopimusluonnos.

7 — Jäljempänä selitysmuistio.

8 — Loppukertomuksen 9 kohta.

9 — Pöytäkirja (N:o 8) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta, joka koskee liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen.

10 — Julistus N:o 2, joka on liitetty 13.12.2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan.

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 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan.

3. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisiä periaatteina osa unionin oikeutta.”

13. Pöytäkirjassa N:o 8 määrätään seuraavaa:

”1 artikla

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa sopimuksessa Euroopan unionin liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen on otettava huomioon tarve säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet erityisesti seuraavien osalta:

- a) erityiset menettelysäännöt, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 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 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ja erityisesti tähän yleissopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen osalta, jäsenvaltioiden yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti toteuttamiin, yleissopimuksesta poikkeaviin toimenpiteisiin eikä jäsenvaltioiden yleissopimukseen sen 57 artiklan mukaisesti tekemiin varumiin.

3 artikla

Mikään 1 artiklassa tarkoitettun sopimuksen määräys ei saa vaikuttaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 344 artiklan soveltamiseen.”

14. Hallitustenvälinen konferenssi, joka hyväksyi Lissabonin sopimuksen, on todennut julistuksessa N:o 2 lisäksi seuraavaa:

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

15. Täydennyksen vuoksi on vielä viitattava perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohtaan, jossa määrätään seuraavaa:

”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

V – Lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen

16. Muutamat asianosaiset ovat esittäneet yksittäisiä epäilyksiä lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamisesta. Niiden arvostelu koskee komission esittämiä selityksiä suunnitelluista unionin sisäisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä ihmisoikeussopimukseen liittymisen osalta. Jotkin asianosaiset ovat paheksuneet sitä, että komissio ylipäättensä esittää tätä kysymystä koskevia selityksiä, kun taas toisten asianosaisten mielestä sen selitykset eivät ole riittävän yksityiskohtaisia.

17. SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaan parlamentti, neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu kansainvälinen sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Lausuntomenettelyn tarkoituksena on ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua myöhemmistä oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat unionia sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensoveltuvuutta unionin primaarioikeuden kanssa.¹¹

18. Lausuntomenettelyn kohteena voi SEUT 218 artiklan 11 kohdan mukaan olla ”suunniteltu sopimus”, mikä edellyttää sitä, että unionin tuomioistuimella on oltava käytössään riittävästi tietoa itse kyseisen sopimuksen sisällöstä.¹²

19. Käsiteltävässä asiassa komissio on esittänyt unionin tuomioistuimelle sopimusluonnoksen ja liiteasiakirjojen täydellisen tekstin. Kaikkien näiden asiakirjojen perusteella voidaan päätellä selkeästi ja yksiselitteisesti ne edellytykset, joilla unionin on tarkoitus liittyä ihmisoikeussopimukseen, ja erityisesti ne edellytykset, joilla unionin on tarkoitus alistua ihmisoikeussopimuksella käyttöön otettuun tuomioistuinvalvontaa koskevaan järjestelyyn.¹³ Nämä tiedot riittävät sen arvioimiseksi, onko suunniteltu ihmisoikeussopimukseen liittyminen sopusoinnussa perussopimusten kanssa.

20. Se, ettei komissio ole esittänyt unionin tuomioistuimelle tässä menettelyssä mitään luonnoksia suunniteltua liittymissopimusta koskeviksi unionin sisäisiksi täytäntöönpanotoimenpiteiksi, ei estä sen lausuntopyynnön tutkittavaksi ottamista. Lausuntomenettelyn kohteena on ainoastaan suunniteltu liittymissopimus sellaisenaan eivätkä sellaiset unionin sisäiset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka saattaisivat olla tarpeellisia. Suunniteltuja unionin sisäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevat tiedot eivät ole tarpeen sopimusluonnoksen ja sen liiteasiakirjojen sisällön ja ulottuvuuden ymmärtämiseksi.

11 — 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).

12 — Lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 20–22 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 49 kohta).

13 — Ks. tästä myös lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 20 kohta).

21. Myöskään se, etteivät asianosaiset ole tällä hetkellä yksimielisiä siitä, missä oikeudellisessa muodossa unionin sisäiset täytäntöönpanotoimenpiteet olisi toteutettava ja millaisia niiden olisi oltava sisällöltään, ei estä unionin tuomioistuinta arvioimasta sopimusluonnoksen yhteensopivuutta perussopimusten kanssa. Koska unionin tuomioistuin ei ole menneisyydessäkään edellyttänyt, että kyseessä olevat toimitelmit ovat ensin päässeet keskenään lopulliseen yhteisymmärrykseen suunnitellun kansainvälisen sopimuksen konkreettisesta sisällöstä,¹⁴ se ei sitäkään suuremmalla syyllä voi nyt käsiteltävässä tapauksessa katsoa, että lausuntopyynnön tutkittavaksi ottaminen riippuisi siitä, ovatko kyseessä olevat toimitelmit päässeet yksimielisyyteen mahdollisten unionin sisäisten täytäntöönpanotoimenpiteiden täsmällisestä muotoilusta.

22. Kun otetaan huomioon toimitelinten välisen tasapainon periaate, joka edellyttää sitä, että kukin toimitelin käyttää toimivaltaansa muiden toimitelinten toimivaltaa kunnioittaen¹⁵ (ks. myös SEU 13 artiklan 2 kohta), unionin tuomioistuimen tehtävänä nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä ei voi myöskään olla antaa toimivaltaisille toimitelimille tässä vaiheessa kattavia ja yksityiskohtaisia tietoja suunniteltua liittymissopimusta koskevien unionin sisäisten täytäntöönpanotoimenpiteiden sisällöstä.

23. Jos sopimusluonnosta sisällöllisesti arvioitaessa osoittautuu, että sen voimaan saattamiseksi on ehdottoman välttämätöntä antaa tiettyjä unionin sisäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, unionin tuomioistuin voi todeta komission lausuntopyyntöön antamassaan vastauksessa tämän olevan edellytys sille, että suunniteltu liittymissopimus on sopusoinnussa perussopimusten kanssa.

24. Komission lausuntopyyntö voidaan kuitenkin kaiken kaikkiaan ottaa tutkittavaksi ilman, että olisi tarvetta ottaa huomioon asianosaisten välillä mahdollisesti olevat erimielisyydet vielä toteutettavien unionin sisäisten täytäntöönpanotoimenpiteiden konkreettisesta sisällöstä.

VI – Sisällön arviointi

Alustava huomautus

25. Unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen johtaa erityiseen, jollei jopa ainutlaatuihin tilanteeseen, jossa kansainvälinen ylikansallinen järjestö eli Euroopan unioni alistuu toisen kansainvälisen järjestön eli Euroopan neuvoston valvontaan perusoikeuksia koskevien perustavanlaatuisien sääntöjen noudattamisen osalta. Tästä on seurauksena se, että perusoikeuksien noudattamista unionin oikeudessa säännellyillä aloilla eivät vastedes valvo pelkästään kansalliset tuomioistuimet ja unionin tuomioistuimet vaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä ihmisoikeustuomioistuin).

26. Varmistaakseen sen, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen on sopusoinnussa voimassa olevan unionin primaarioikeuden kanssa, neuvotteludelegaatiot ovat sisällyttäneet sopimusluonnokseen useita sääntelyjä. Toisin kuin joskus oletetaan, unionia ei ole tämän johdosta tarkoitus suosia muihin ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoliin nähden, vaan kaavailluilla sääntelyillä on pikemminkin tarkoitus ottaa huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden erityistilanne. Kyseiselle tilanteelle on ominaista myös etenkin se, että Euroopan unionia koskevissa asioissa on usein kyse unionin ja jäsenvaltioiden toimien ja toimivallan monitahoisesta vuorovaikutuksesta, ja erityisesti se, että jäsenvaltiot osallistuvat yleensä unionin oikeuden täytäntöön panemiseen.

14 — Lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 55 kohta).

15 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-70/88, EU:C:1990:217, 22 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-133/06, EU:C:2008:257, 57 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 55 kohta).

27. On selvää, että tämä erityinen ja monitahoinen tilanne on otettava huomioon toteuttamalla perusoikeuksien suojelemisen kannalta tarkoituksenmukaiset varotoimet. Erityisesti on tuotava esiin kolme sopimusluonnoksessa esitettyä uudistusta, joissa on kyse unionin vastuun määrittämisestä, kanssavastajajärjestelystä ja unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskevasta menettelystä.

28. Ensinnäkin *unionin vastuusta* mahdollisista ihmisoikeussopimuksen rikkomisista sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että ihmisoikeussopimukseen liittymisestä unionille aiheutuvat velvoitteet koskevat vain sen omien toimielinten, elinten ja laitosten tai niiden nimissä toimivien henkilöiden hyväksymiä toimia ja toimenpiteitä tai näiden tekemiä laiminlyöntejä. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä määrätään lisäksi, ettei millään ihmisoikeussopimuksen tai sen lisäpöytäkirjan määräyksillä velvoiteta unionia toteuttamaan sellaisia toimia tai hyväksymään sellaisia toimenpiteitä, joihin sillä ei ole toimivaltaa unionin oikeuden nojalla. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan lopuksi selkeästi, että jäsenvaltion elinten tai niiden nimissä toimivien henkilöiden toteuttamat toimet tai toimenpiteet tai näiden tekemät laiminlyönnit katsotaan kyseisen jäsenvaltion tekemiksi, myös silloin kun ne tapahtuvat unionin oikeutta, EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen nojalla tehdyt päätökset mukaan lukien, sovellettaessa. Unioni voi kuitenkin sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen mukaan joutua tällaisissa tapauksissa kanssavastajana vastaamaan mahdollisista ihmisoikeussopimuksen rikkomisista yhdessä asianomaisten jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

29. Sopimusluonnoksen 3 artiklassa vahvistettu uusi *kanssavastajajärjestely*, josta käytetään nykyään myös nimitystä *lisävastajajärjestely*, mahdollistaa sen, että tietyissä tapauksissa sekä unioni että yksi tai useampi sen jäsenvaltio voivat olla yhdessä vastaajia ja näin ollen tasavertaisia *osapuolia* ihmisoikeustuomioistuimessa käytävässä menettelyssä jopa siinä tapauksessa, että valittajan valitus on tehty vain unionia tai vain yhtä tai useampaa sen jäsenvaltiota vastaan. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen mukaan näin on varsinkin silloin, kun toimi, toimenpide tai laiminlyönti, josta jäsenvaltion elintä moititaan, on tapahtunut unionin oikeutta sovellettaessa.

30. Kanssavastajajärjestelyyn liittyy kiinteästi sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa käyttöön otettu *ennakko-osallistumismenettely*. Kyseisen menettelyn, josta käytetään nykyään myös nimitystä ”sisäinen ennakkovalvontamenettely”, tarkoituksena on mahdollistaa se, että unionin tuomioistuin voi oikeusriidassa, joka on saanut alkunsa kansallisissa tuomioistuimissa ja joka ei ole missään vaiheessa ollut SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisumenettelyn kohteena,¹⁶ ottaa kantaa unionin oikeuden yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin antaa asiassa ratkaisunsa.

31. Nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä on tutkittava kysymystä siitä, voidaanko kyseisellä uudistuksella ja sopimusluonnoksessa määrättyillä muilla uudistuksilla varmistaa unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen tavalla, joka on sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Tässä tarkoituksessa on komission lausuntopyynnössä esitettyä jäsentelyä noudattaen tarkasteltava yksitellen niitä erilaisia oikeudellisia vaatimuksia, jotka liittymissopimukselle asetetaan unionin primaarioikeudessa. Sekä unionin vastuuta koskevia sääntöjä että kanssavastajajärjestelyä ja ennakko-osallistumismenettelyä on tältä osin tarkasteltava erilaisissa asiayhteyksissä. Asiassa on tutkittava erityisesti,

— säilykö unionin toimivalta (A luku)¹⁷

16 — Tämä saattaa joissakin tapauksissa johtua siitä, että viimeisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudata SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa määrättyä velvollisuutta esittää ennakkoratkaisupyynnö, mutta se voi myös aivan yhtä hyvin perustua johonkin niistä kolmesta ennakkoratkaisupyynnön esittämisvelvollisuutta koskevaan poikkeukseen, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut CILFIT-oikeuskäytännössään (ks. olennaisesti tuomio Cilfit ym., 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Tämän kannanoton 33–104 kohta.

- säilykö unionin toimielinten toimivalta ennallaan (B luku)¹⁸
- säilytetäänkö unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet (C luku)¹⁹
- onko tarpeelliset varotoimet toteutettu, jotta unioni voi osallistua ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan (D luku),²⁰ ja
- onko jäsenvaltioiden asema otettu asianmukaisesti huomioon ihmisoikeussopimuksen osalta (E luku)²¹.

32. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota myös kysymykseen siitä, onko ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan tunnustaminen sopusoinnussa unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa²² ja vastaako unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä omaksuman toiminnan tuomioistuINVALVONTA niitä vaatimuksia, jotka ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa on asetettu tehokkaan oikeussuojan osalta.²³

A – Unionin toimivallan säilyminen

33. SEU 6 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan.

34. Kyseisessä määräyksessä ilmaistaan se jäsenvaltioiden perustavanlaatuinen huolenaihe, joka kulkee punaisena lankana läpi koko Lissabonin sopimuksen ja jossa on kyse siitä, että perusoikeussuojan parantaminen Euroopan tasolla – riippumatta siitä, toteutetaanko se perusoikeuskirjalla vai ihmisoikeussopimukseen liittymisellä – ei saa johtaa sen hienosti tasapainotetun toimivaltajärjestelmän vääristymiseen, johon Euroopan unioni perustuu ja joka on ominaista sen suhteelle jäsenvaltioihin.²⁴

35. SEU 6 artiklan 2 kohdan toisella virkkeellä on viime kädessä tarkoitus varmistaa, että unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen ei kierretä perussopimusten muuttamista koskevia menettelyjä (SEU 48 artikla) eikä unionin ”perustuslakia vastaavaa asiakirjaa” siten rikota.²⁵

36. Se, että kaikkien unionin jäsenvaltioiden on ratifioitava suunniteltu liittymissopimus (ks. SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan viimeinen lause), ei merkitse mitenkään sitä, että sen määräyksillä voitaisiin poiketa unionin primaarioikeudesta. Unioni voi pikemminkin tehdä suunnitellun liittymissopimuksen kaltaisen kansainvälisen sopimuksen ainoastaan, jos ja siltä osin kuin kyseinen sopimus on sopusoinnussa perussopimusten kanssa. Jos näin ei ole, perussopimuksia on nimenomaisesti muutettava unionin tasolla ennen kansainvälisen sopimuksen tekemistä.²⁶ Unionin toimielimet eivät missään tapauksessa voi hiljaisesti rikkoa unionin primaarioikeutta (*”treaty override”*)²⁷ edes siinä tapauksessa, että unionin jäsenvaltiot auttaisivat sitä tältä osin kansainvälisestä sopimuksesta neuvoteltaessa ja sitä ratifioitaessa.

18 — Tämän kannanoton 105–156 kohta.

19 — Tämän kannanoton 157–236 kohta.

20 — Tämän kannanoton 237–248 kohta.

21 — Tämän kannanoton 249–279 kohta.

22 — Ks. tästä tämän kannanoton 162–196 kohta ja erityisesti YUTP:n osalta 185–194 kohta.

23 — Ks. tästä tämän kannanoton 82–103 kohta.

24 — Ks. tästä SEU 6 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohta, joihin on itse asiassa otettu Euroopan perustuslakisopimuksen I-9 artiklan 2 kohdan toinen virke ja II-111 artiklan 2 kohta.

25 — Vastaavasti lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 35 kohta, viimeinen virke).

26 — Kyseinen periaate on ilmaistu erityisesti SEUT 218 artiklan 11 kohdan toisessa virkkeessä.

27 — Vastaavasti myös tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 285 kohta), jonka mukaan kansainvälisessä sopimuksessa asetetut velvollisuudet eivät voi vaikuttaa siten, että loukattaisiin perussopimusten perustuslaillisia periaatteita.

37. Tätä taustaa vasten nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä on tutkittava, merkitseekö suunniteltu liittymissopimus EU-sopimuksen tai EUT-sopimuksen vastaisesti unionin toimivallan rajoittamista (ks. tästä seuraavaksi 1 jakso) tai unionin toimivallan laajentamista (ks. jäljempänä 2 jakso); lisäksi on tarkasteltava kysymystä siitä, onko unionille annettava mahdollisesti uutta toimivaltaa niiden velvoitteiden johdosta, joihin unioni sitoutuu liittymissopimuksen tehdessään (ks. jäljempänä 3 jakso).

1. Liittymisellä ei rajoiteta unionin toimivaltaa

38. SEU 6 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan on ensinnäkin varmistettava, ettei unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen rajoiteta unionin toimivaltaa. Tätä korostetaan lisäksi myös pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan liittymissopimuksessa on varmistettava, ettei liittyminen ihmisoikeussopimukseen ”vaikuta” unionin toimivaltaan.

39. Unionin tuomioistuimen käytössä tässä lausuntomenettelyssä olevaan sopimusluonnokseen ja siihen liitettyihin asiakirjoihin ei sisälly mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen rajoittaisi unionin toimivaltaa. Myöskään asianosaiset eivät ole esittäneet huomautuksissaan mitään tämän suuntaista.

40. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittäväällä kansainvälisellä siteellä asetetaan epäilemättä rajoituksia sille, miten unioni *käyttää* sillä olevaa toimivaltaa. Yhtenä unionin tekemänä kansainvälisenä sopimuksena ihmisoikeussopimuksella on näet unionin liittyttyä ihmisoikeussopimukseen unionin toimielimiin nähden sitovia vaikutuksia (SEUT 216 artiklan 2 kohta).

41. Tällaiset toimivallan käyttöön liittyvät rajoitukset perustuvat kuitenkin sen sääntelyn luonteeseen, jolla perusoikeudet turvataan. Perusoikeuksien omimpana tehtävänä on näet asettaa rajat niin valtiollisten kuin myös kansainvälisten toimielinten toiminnalle yksityisten suojaamiseksi. SEU 6 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä tehtävä liittyä ihmisoikeussopimukseen menettäisi tarkoituksensa, jos unioni ei voisi hyväksyä ihmisoikeussopimuksesta seuraavia rajoituksia toimivallan käytölleen.

42. Unioni soveltaa muutenkin jo nykyään eli ennen virallista liittymistään ihmisoikeussopimukseen kyseiseen sopimukseen perustuvia kriteereitä perusoikeuksien suojeluun, joten ne rajoitukset, jotka ihmisoikeussopimukseen liittymisestä saattaisi tulevaisuudessa seurata unionin toimielinten toimivallan käytölle, ovat yksinomaan sisällöllisesti tarkasteltuina olleet voimassa jo pitkään (ks. erityisesti SEU 6 artiklan 3 kohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke).²⁸

43. Kaiken kaikkiaan ei siis ole syytä pelätä, että unionin suunnitellulla liittymisellä ihmisoikeussopimukseen rajoitettaisiin unionin toimivaltaa SEU 6 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä ja pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla tavalla.

2. Liittymisellä ei laajenneta unionin toimivaltaa

44. Lisäksi on tarkasteltava sitä, voiko suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen johtaa sinällään jollain tavalla unionin olemassa olevan toimivallan laajenemiseen. Myös tämä olisi SEU 6 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen nojalla kiellettyä.

28 — Vastaavasti jo aikaisemmin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö: ks. lukuisista tuomioista esim. tuomio Hauer (44/79, EU:C:1979:290, 15 ja 17 kohta); tuomio Johnston (222/84, EU:C:1986:206, 18 kohta) sekä tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461, 283 kohta).

45. Unionin toimivallan laajentamista koskevan kiellon, joka on vahvistettu SEU 6 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä, tarkoituksena on viime kädessä varmistaa annetun toimivallan periaatteen noudattaminen. Kuten tiedetään, kyseinen periaate edellyttää, että unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke ja 2 kohdan ensimmäinen virke) ja että toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille (SEU 4 artiklan 1 kohta ja SEU 5 artiklan 2 kohdan toinen virke).

46. Jo ensimmäisessä ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevassa lausunnossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että silloisen EY:n perustamissopimuksen missään määräyksessä unionin toimielimille ei anneta yleisesti toimivaltaa antaa säännöksiä ihmisoikeuksien alalla tai tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia tällä alalla.²⁹ Tämän osalta mitään ei ole muutettu myöskään unionin primaarioikeuteen tämän jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantuloon saakka tehdyillä muutoksilla. Unionilla ei edelläänkään ole mitään yleistä toimivaltaa perus- ja ihmisoikeuksien alalla. Tämän vuoksi se ei voi myöskään saada mitään tällaista toimivaltaa ihmisoikeussopimukseen liittymisensä johdosta.³⁰

47. Mahdolliset epäilyt siitä, että suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen saattaisi johtaa tällaiseen unionin toimivallan laajenemiseen, ovat joka tapauksessa perusteettomia. Lukuisat sopimusluonnoksen ja sen liitteenä olevien asiakirjojen muotoilut viittaavat pikemminkin siihen, että kyseisten tekstien laatijat pyrkivät nimenomaan hälventämään nämä huolet heti alkuunsa.

48. Erityisesti sekä sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä että sen 1 artiklan 4 kohdassa varmistetaan, että unionin liittyessä ihmisoikeussopimukseen primaarioikeudessa vahvistettu unionin ja sen jäsenvaltioiden välinen toimivallan ja velvoitteiden jako säilyy ennallaan.

49. Yhtäältä sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä korostetaan, 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. Kyseisellä määräyksellä varmistetaan, että unionin ei sen vuoksi, että se on jäsenenä ihmisoikeussopimuksessa, tarvitse ryhtyä mihinkään sellaiseen, mihin sillä ei olisi unionin oikeuden nojalla toimivaltaa.

50. Toisaalta sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden toteuttamia toimia tai toimenpiteitä tai näiden tekemiä laiminlyöntejä ei voida katsoa unionin tekemiksi edes silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta.

51. Toisinaan esitetään kysymys siitä, voisiko sopimusluonnoksen mukainen unionin osallistuminen ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan merkitä unionin toimivallan laajenemista. Näin ei kuitenkaan ole. Unionin osallistuminen ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan ei johda siihen, että unionin olisi toimittava jotenkin sille EU-sopimuksessa ja EUT-sopimuksessa annetun toimivallan ulkopuolella. Unionin primaarioikeudessa edellytetään pikemminkin jopa nimenomaisesti, että unioni myötävaikuttaa Strasbourgin toimielinten toimintaan osallistumalla tiettyjen parlamentaarisen yleiskokouksen ja ministerikomitean päätösten tekemiseen tai nimittämällä ehdokkaita ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin virkaan (ks. tästä pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohda).

29 — Lausunto 2/94 (EU:C:1996:140, 27 kohta).

30 — Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen koskevista institutionaalisista näkökohdista 19.5.2010 annetun Euroopan parlamentin päätöslauselman 2 kohta, asiakirja P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), jäljempänä parlamentin vuoden 2010 päätöslauselma.

52. Siltä osin kuin on erityisesti kyse siitä, että ministerikomitea valvoo ihmisoikeustuomioistuimen lopullisten tuomioiden täytäntöönpanoa (ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 2–5 kappale) ja sovintoratkaisun ehtojen täytäntöönpanoa (ihmisoikeussopimuksen 39 artiklan 4 kappale), on todettava, ettei unionin osallistuminen kyseisen elimen toimintaan voi rajoittua pelkästään niihin tapauksiin, jotka koskevat sitä itseään tai sen jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Ulkopuolisen valvonnan – sellaisena kuin se on otettu käyttöön ihmisoikeussopimuksessa – tarkoituksena on pikemminkin juuri se, että jokaisen ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolen tehtävänä on valvoa niitä tapauksia, jotka kuuluvat yhden tai useamman muun sopimuspuolen vastuualueeseen. Unionin kattava osallistuminen kyseiseen vastavuoroiseen valvontajärjestelmään vastaa ulkopuolisen valvonnan henkeä, johon ihmisoikeussopimus perustuu, ja se kuuluu siis välittömästi sen SEU 6 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun velvollisuuden alaan, joka koskee ihmisoikeussopimukseen liittymistä.

53. Lopuksi on huomattava, että suunnitellulla liittymissopimuksella ei oteta ennalta kantaa myöskään siihen kysymykseen, onko – ja missä olosuhteissa – unionilla toimivalta liittyä perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehtyihin muihin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten esimerkiksi olemassa oleviin tai tuleviin ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoihin. Suunnitellulla ihmisoikeussopimuksen 59 artiklan 2 kappaleen muuttamisella³¹ sopimusluonnoksessa annetaan näet unionille yksinomaan Euroopan neuvoston kannalta katsoen kansainväliseen oikeuteen perustuva mahdollisuus liittyä muihin ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoihin kuin ensimmäiseen ja kuudenteen lisäpöytäkirjaan, joihin unionin on tarkoitus liittyä jo nykyisessä vaiheessa. Tällaisen liittymisen toteutuminen edellyttää kuitenkin erillisiä liittymisasiakirjoja,³² joiden ratifioimiseen unionin sisällä sovelletaan jälleen SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan toisessa virkkeessä säädettyä menettelyä.

54. On tosin mahdollista esittää kysymys siitä, saako unioni niin kutsutun ERTA-doktriinin³³ perusteella yksinomaisen toimivallan tehdä muita kansainvälisiä sopimuksia perus- ja ihmisoikeuksien alalla heti ihmisoikeussopimukseen liittymisensä jälkeen. Ihmisoikeussopimuksesta tulee joka tapauksessa liittymisen johdosta erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä.³⁴ Olisi siis teoreettisesti mahdollista väittää, että unioni saa ihmisoikeussopimukseen liittymisensä johdosta SEUT 216 artiklan 1 kohdan, kun sitä tulkitaan yhdessä SEUT 3 artiklan 2 kohdan kanssa, viimeisen vaihtoehdon mukaisesti uuden yksinomaisen ulkoisen toimivallan eli ulkoisen toimivallan, jonka perusteella se voi yksin tehdä tulevaisuudessa kansainvälisiä sopimuksia, jos tällaisten sopimusten tekeminen voi vaikuttaa ihmisoikeussopimuksen määräyksiin osana unionin sisällä voimassa olevia ”yhteisiä sääntöjä” tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Mielestäni tällainen ERTA-vaikutus estetään kuitenkin SEU 6 artiklan 2 kohdan toisella virkkeellä, joka on *lex specialis* -määräys ja jonka mukaan liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan eli toimivaltaan, joka sillä *oli ennen* liittymistä.

55. Tätä taustaa vastaan ei kaiken kaikkiaan voida katsoa, että suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen johtaisi jonkinlaiseen unionin toimivallan laajenemiseen.

3. Unioni ei tarvitse liittymisen johdosta uutta toimivaltaa

56. Lopuksi on selvitettävä, edellyttääkö liittyminen ihmisoikeussopimukseen sitä, että unioni saa jäsenvaltioiltaan lisätoimivaltaa.

31 – Ks. tästä sopimusluonnoksen 1 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta.

32 – Ks. myös selitysmuistion 17 kohta.

33 – ERTA-doktriini perustuu tuomioon komissio v. neuvosto (22/70, EU:C:1971:32, 15–19 kohta); tuorempi yhteenveto on esitetty mm. lausunnossa 1/03 (EU:C:2006:81, 114–133 kohta).

34 – Tuomio Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, 5 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).

57. Tähän kysymykseen ei varmastikaan voida nykytilassa vastata heti yhdellä kertaa lopullisesti ja sitovasti. Ei näet voida sulkea pois sitä, että ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee ihmisoikeussopimuksen tiettyä määräystä tulevaisuudessa tavalla, joka saattaisi edellyttää unionin primaarioikeuden muuttamista.

58. Tällainen tilanne ei kuitenkaan ole kovin todennäköinen, koska yhtäältä unioni käyttää jo nykyään perusoikeuksien suojelussa lähtökohtanaan ihmisoikeussopimukseen perustuvia kriteereitä (ks. erityisesti SEU 6 artiklan 3 kohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke) ja toisaalta sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä todetaan selkeästi, ettei ihmisoikeussopimuksella aseteta unionille sellaisia velvoitteita, joiden täyttämiseen sillä ei ole toimivaltaa unionin oikeuden nojalla.

59. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä varmistaa, että unioni ei suunnitellulla ihmisoikeussopimukseen liittymisellään sitoudu tietoisesti sellaisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, joita se ei jo nykyisin voi selvästikään täyttää olemassa olevan toimielinrakenteensa vuoksi.

60. Tässä yhteydessä on tarkasteltava yksityiskohtaisemmin kolmea unionin suunniteltuun ihmisoikeussopimukseen liittymiseen liittyvää näkökohtaa, joita ovat ensinnäkin ennakko-osallistumismenettely (ks. jäljempänä a kohta); toiseksi velvollisuus panna täytäntöön ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, joissa ihmisoikeussopimuksen rikkominen todetaan (ks. jäljempänä b kohta), ja kolmanneksi problematiikka, joka koskee oikeussuojaa YUTP:n alalla (ks. jäljempänä c kohta).

a) Ennakko-osallistumismenettely

61. Ennakko-osallistumismenettelystä määrätään sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa. Sen mukaan ihmisoikeustuomioistuin varaa tietyn edellytyksin siinä vireillä olevissa menettelyissä unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden lausua tietyn unionin oikeussäännön yhteensopivuudesta ihmisoikeussopimuksen kanssa.

62. Unionin sisällä tämä merkitsee sitä, että unionilla on oltava tarpeellinen toimivalta ottaa käyttöön tällainen ennakko-osallistumismenettely. Unioni olisi estynyt tekemään liittymissopimuksen, jos todettaisiin, ettei sillä ole unionin sisällä oikeudellisia edellytyksiä ottaa käyttöön ennakko-osallistumismenettelyä.

63. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevassa julkisessa keskustelussa eräät tahot ovat todellakin esittäneet epäilyksiä siitä, voidaanko ennakko-osallistumismenettely toteuttaa muuttamatta ensin Euroopan unionin perussopimuksia. Nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä näet Puola on sitä mieltä, että ennakko-osallistumismenettelyn käyttöön ottaminen ei unionin oikeuden nykyvaiheessa ole yhteensopivaa perussopimusten kanssa.

64. Pitää paikkansa, että ennakko-osallistumismenettely ei kuulu niiden EU-sopimuksessa ja EUT-sopimuksessa nimenomaisesti määrättyjen tuomioistuimenmenettelyjen piiriin, joiden täytäntöönpano kuuluu toimielimelle Euroopan unionin tuomioistuin (SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke). Tämä seikka yksinään ei kuitenkaan oikeuta päättelemään, että primaarioikeus estäisi nykyisessä kehitysvaiheessaan ennakko-osallistumismenettelyn käyttöön ottamisen.

65. Unionin tuomioistuin on näet todennut, että sille voidaan kolmannen valtion kanssa tehdyllä kansainvälisellä sopimuksella myöntää jopa uutta tuomiovaltaa, jollei tällä myöntämisellä vääristetä unionin tuomioistuimen tehtävää sellaisena kuin se käsitetään EU- ja EUT-sopimuksissa.³⁵

35 — Lausunto 1/92 (EU:C:1992:189, 32 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 75 kohta).

66. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa määrätyn ennako-osallistumisen osalta on jo kyseenalaista, voidaanko sitä ylipäättänsä pitää unionin tuomioistuimen *uutena toimivaltana*. On näet täysin mahdollista katsoa, että unionin tuomioistuimen osallistuminen ennakolta ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn merkitsee pelkästään uutta tapaa käyttää unionin tuomioistuimilla SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ja 3 kohdan mukaan jo olevaa lainkäyttötoimivaltaa.

67. Vaikka haluttaisiin katsoa, että ennako-osallistumismenettelyllä unionin tuomioistuimelle annetaan uutta toimivaltaa, kyse ei ole kuitenkaan toimivallasta, jolla *vääristettäisiin* unionin tuomioistuimelle perussopimuksissa annetun tehtävän *luonnetta*. Ennako-osallistumismenettely vaikuttaa sitä vastoin omalta osaltaan siihen, että unionin tuomioistuin voi hoitaa paremmin sille jo aikojen alusta annettua tehtävää, ja lisäksi sillä – ainakin yhteisöllistettyjen politiikkojen alalla – oleva monopoli-asema valvoa unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimien laillisuutta säilyä ennallaan.³⁶

68. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on lähinnä huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen virke). Tätä tehtävää täyttäessään sen on erityisesti tulkittava unionin oikeutta (SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan a ja b alakohta) ja tutkittava unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimien laillisuus (SEUT 263 artiklan ensimmäinen kohta ja SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta).

69. Unionin tuomioistuimelle on olennaisilta osin tarkoitus antaa tämä sama tehtävä – unionin oikeuden tulkinta ja unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimien laillisuuden valvonta – myös sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitettussa ennako-osallistumismenettelyssä.

70. Menettelyä koskeva säännöstö, jonka puitteissa unionin tuomioistuin hoitaa kyseistä tehtävää silloin, kun se osallistuu asian käsittelyyn ennakolta, voi varmastikin erota siitä, minkälainen se on pätemättömyyskanteiden tai ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä (SEUT 263 ja SEUT 267 artikla). Erityisesti asian vireille saattamiseen oikeutettujen, menettelyn kulun, mahdollisesti noudatettavien määräaikojen ja unionin tuomioistuimen ratkaisun vaikutusten osalta saattaa olla eroja.

71. Tällaisilla eroilla yksinään ei muuteta unionin tuomioistuimen eikä myöskään muiden ennako-osallistumismenettelyyn mahdollisesti osallistuvien unionin toimielinten toimivallan luonnetta; niillä ei missään tapauksessa vaikuteta toimivallan luonteeseen siinä määrin, että olisi oikeutettua katsoa, että sopimusluonnos on yhteensopimaton perussopimusten kanssa.³⁷

72. Ennako-osallistumismenettely kuuluu pikemminkin – kuten unionin tuomioistuin on itse huomauttanut – unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen olennaisiin edellytyksiin.³⁸ Tällaisen menettelyn luomisella pyritään säilyttämään unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet sekä tuomioistuimen toimivalta (pöytäkirjassa N:o 8 oleva 1 artikla ja 2 artiklan ensimmäinen virke).³⁹

36 — Vastaavasti lausunto 1/00 (EU:C:2002:231, 24 kohta).

37 — Ks. vastaavasti myös lausunto 1/00 (EU:C:2002:231, 14 kohta luettuna yhdessä 18 ja 23 kohdan kanssa).

38 — Tietyistä seikoista, jotka koskevat Euroopan unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaisen yleissopimukseen, 5.5.2010 laadittu unionin tuomioistuimen muistio, johon on mahdollista tutustua Euroopan unionin tuomioistuimen internetsivustolla osoitteessa http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (viittauspäivä 12.5.2014), erityisesti 9, 11 ja 12 kohta; vastaavasti 24.1.2011 julkaistu yhteinen tiedonanto, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentti ja unionin tuomioistuimen presidentti antoivat kyseisten tuomioistuinten välillä tammikuussa 2011 järjestetyn tapaamisen johdosta ja johon on mahdollista tutustua Euroopan unionin tuomioistuimen internetsivustolla osoitteessa http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (viittauspäivä 12.5.2014), erityisesti 2 kohdan viimeinen alakohta.

39 — Ks. jäljempänä tämän kannanoton 121–135 ja 180–184 kohta.

73. Tällainen menettely on siis välttämätön osa niitä nyt esillä olevan liittymisen edellyttämiä toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen SEU 6 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ei anneta pelkästään toimivaltaa vaan johon siinä asetetaan myös velvollisuus. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdassa edellytetään lisäksi nimenomaisesti vahvistamaan tällaiset ”erityiset menettelysäännöt, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu [ihmisoikeussopimuksen] seurantaelinten toimintaan”.

74. Jotta ennakko-osallistumismenettely voidaan konkreettisesti toteuttaa unionin sisällä, Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä on muutettava tavalla, joka ei ole luonteeltaan kuitenkaan ”perustuslakia tarkistava”, ja kyseinen muutos voidaan siis toteuttaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen (SEUT 281 artiklan toinen kohta) tarvitsematta panna vireille muodollista perussopimusten tarkistusmenettelyä (SEU 48 artikla).⁴⁰

75. Mielestäni riittävänä ei kuitenkaan voitaisi pitää sitä, että kyseessä olevat menettelysäännöt otetaan perussääntöön pelkällä suunnitellun liittymissopimuksen hyväksymisestä annetulla neuvoston päätöksellä, koska se merkitsisi SEUT 281 artiklan toisessa kohdassa määrätyn tavallisen lainsäätämisyjärjestuksen kiertämistä, eikä annettavilla menettelysäännöillä olisi näin myöskään samaa vaikutusta ja samaa etusijaa kuin perussääntöön määräyksillä.

76. Vasta sen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöön on otettu vaadittavat määräykset erityisesti asiavaltuuden, menettelyn kulun ja unionin tuomioistuimen ratkaisun vaikutuksen osalta, ennakko-osallistumismenettely on täysin toiminnallinen ja sen voidaan katsoa kuuluvan SEU 19 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 281 artiklan ensimmäisen kohdan ja SEU 51 artiklan kanssa, mukaan niihin ”perussopimuksissa määrät[tyihin] mui[hin] tapauksi[in]”, joissa unionin tuomioistuin tekee ratkaisun.

b) Ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa koskeva velvollisuus

77. Myöskään ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappaleeseen perustuva velvollisuus panna täytäntöön ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, joissa unionin toimielinten, elinten tai laitosten todetaan rikkoneen ihmisoikeussopimusta, ei edellytä, että unionille siirretään uutta toimivaltaa.

78. Tällaiset ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat luonteeltaan vahvistavia, eikä ihmisoikeussopimuksessa määrätä konkreettisesti siitä, miten sopimuspuolten on pantava täytäntöön niille osoitetut tuomiot, vaan siinä annetaan niille tässä tarkoituksessa tiettyä liikkumavaraa.⁴¹

79. Unionin sisällä ihmisoikeustuomioistuimen toteama ihmisoikeussopimuksen rikkominen olisi tavallisesti korjattava siten, että unionin toimielimen riidanalainen oikeudellinen toimi kumotaan tai sitä muutetaan. Unionilla on epäilemättä tarvittava toimivalta antaa tällainen *actus contrarius*; toimivalta on sama, jonka nojalla kulloinenkin oikeudellinen toimi on aikoinaan annettu. Tämän toimivallan lisäksi kyseeseen tulee unionin tuomioistuimilla oleva toimivalta todeta perussopimuksissa määrätyn edellytyksin unionin oikeudelliset toimet pätemättömiksi (SEUT 263 ja SEUT 267 artikla).

40 — Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöön uusia määräyksiä olisi tarvittaessa täydennettävä joillakin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen yksityiskohtaisilla lisäsäännöillä.

41 — Ks. tästä myös ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltioiden Brightonissa vuoden 2012 huhtikuussa järjestetyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevaisuutta käsittelevän korkean tason konferenssin yhteydessä antaman julistuksen (jäljempänä Brightonin julistus), johon on mahdollista tutustua ranskan ja englannin kielellä Euroopan neuvoston internetsivustolla osoitteessa <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (viittauspäivä 14.5.2014), 11 kohta.

80. Lisäksi on mahdollista, että vasta ihmisoikeustuomioistuimen tuomio edellyttää unionin oikeussäännön antamista tai vahingonkorvauksen myöntämistä. Unionin toimielimet voivat täyttää vaikeuksitta myös tällaisen velvollisuuden niille perussopimuksissa annetun toimivallan nojalla varsinkin, kun sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä todetaan, että ihmisoikeussopimus ei velvoita unionia mihinkään, mihin sillä ei ole perussopimusten nojalla toimivaltaa.

81. Siltä osin kuin ihmisoikeustuomioistuimen toteama ihmisoikeussopimuksen rikkominen olisi seurausta unionin tuomioistuimen antamasta lainvoimaisesta ratkaisusta, tietyissä tapauksissa saattaisi olla tarpeen aloittaa kyseessä oleva tuomioistuimen menettely uudelleen. Tämän johdosta olisi täydennettävä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 44 artiklaa,⁴² mikä voitaisiin toteuttaa SEUT 281 artiklan toisen kohdan nojalla ilman, että vaarana olisi unionin tuomioistuinten tehtävien vääristyminen. Tältä osin pätee soveltuvin osin se, mitä edellä on todettu ennako-osallistumismenettelystä.⁴³

c) Oikeussuoja YUTP:n alalla

82. Kumpaakin edellä tarkasteltua näkökohtaa paljon kiistellympi on kysymys siitä, riittääkö unionin tämänhetkinen toimivalta – tarkemmin sanottuna Euroopan unionin tuomioistuimella toimielimenä oleva toimivalta (SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke) – varmistamaan sen, että oikeussuojan taso yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa täyttää ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan vaatimukset.⁴⁴

83. Yhtäältä näet unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisestä on epäilemättä seurauksena se, että unionin on noudatettava kaikilla toiminnan aloillaan, YUTP mukaan lukien, ihmisoikeussopimuksesta johtuvia perusoikeuksia koskevia takeita ja näin ollen myös ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa määrättyä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.⁴⁵ Unioni ei voi laiminlyödä näitä veloitteita edes esittämällä kansainväliseen oikeuteen perustuvan varauman liittymissopimusta allekirjoitettaessa tai ratifioimisasiakirjaa talletettaessa, koska ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan ”yleisluont[e]iset varaumat” eivät ole sallittuja,⁴⁶ eikä myöskään sopimusluonnoksen 11 artiklassa sallita minkäänlaisia varaumia liittymissopimuksen suhteen.

84. Toisaalta unionin sisällä on kuitenkin voimassa periaate, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:aa koskevien primaarioikeuden määräysten eikä näiden määräysten perusteella annettujen oikeudellisten toimien osalta (SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke ja SEUT 275 artiklan ensimmäinen kohta). Unionin tuomioistuimilla voi olla enintään vain poikkeuksellisesti SEUT 275 artiklan toisen kohdan nojalla YUTP:aa koskeva toimivalta; kyseinen toimivalta kattaa yhtäältä niin kutsutun koskemattomuuslausekkeen noudattamisen valvonnan (SEU 40 artikla) ja toisaalta yksityisten nostamat kumoamiskanteet (SEUT 263 artiklan neljäs kohta) rajoittavista toimenpiteistä, jotka neuvosto on toteuttanut YUTP:n yhteydessä.

42 — Ks. tältä osin Euroopan neuvoston ministerikomitean 19.1.2000 hyväksymä suositus nro R (2000) 2 jäsenvaltioille tiettyjen asioiden uudelleen tarkastelusta tai uudelleen aloittamisesta kansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien tuomioiden johdosta. Mallina voitaisiin käyttää esimerkiksi niitä uudelleen aloittamisen perusteita, joista säädetään Saksan siviiliprosessilain 580 §:n 8 momentissa ja rikosprosessilain 359 §:n 6 momentissa.

43 — Ks. tämän kannanoton 64–74 kohta.

44 — Ks. tähän liittyvästä kysymyksestä siitä, ovatko YUTP:n erityispiirteet esteenä sille, että unioni tunnustaa ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan, jäljempänä tämän kannanoton 185–195 kohta.

45 — Selitysmuiston 23 kohdan mukaan unioni on vastuussa riippumatta siitä tilanteesta, jossa sen toimielinten, laitosten ja muiden elinten toimet, toimenpiteet tai laiminlyönnit tulevat esiin, ja se kattaa nimenomaisesti YUTP:aa koskevat asiat; ks. täydentävästi sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan unionin vastuun piiriin kuuluvat myös sen EU-sopimuksen nojalla tekemät päätökset.

46 — Strasbourgin tuomarit tarkastavat kunkin yksittäistapauksen osalta erittäin yksityiskohtaisesti, voidaanko jonkin sopimuspuolen esittämä varauma hyväksyä, ja erityisesti, onko se muotoiltu riittävän täsmällisesti; ks. asiat nro 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 ja 18698/10, Grande Stevens ym. v. Italia, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014 (204–211 kohta).

85. Voidaanko unionin oikeusjärjestyksessä YUTP:n alalla taattua oikeussuojaa pitää ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa tarkoitettuna tehokkaana oikeussuojana, kun otetaan huomioon edellä mainitut unionin tuomioistuimien lainkäyttövaltaa koskevat rajoitukset? Vai sitoutuisiko unioni ihmisoikeussopimukseen liittyessään, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksessa, YUTP:n alalla sovellettavan oikeussuojan osalta sellaisiin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, joiden täyttämiseen sen toimielimillä – eli Euroopan unionin tuomioistuimella – ei ole tarpeellista toimivaltaa? Jos unionin tuomioistuin toteaa, että jälkimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, unioni ei voisi liittyä ihmisoikeussopimukseen ja tämän lisäksi myös unionin sisällä ilmenisi sellainen aukko oikeussuojajärjestelmässä, joka jo tällä hetkellä olisi erittäin ongelmallinen erityisesti myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetun vastaavuusvaatimuksen kannalta.

86. Komissio⁴⁷ ehdottaa, että mahdolliset epäilyt, jotka koskevat yksityisten oikeussuojan tehokkuutta YUTP:n alalla, olisi mahdollista hälventää tulkitsemalla erityisen laajasti SEUT 275 artiklan toisen kohdan toista vaihtoehtoa. Sen mielestä kyseinen määräys olisi ymmärrettävä siten, että Euroopan unionin tuomioistuimella on paitsi toimivalta ratkaista yksityisten rajoittavista toimenpiteistä nostamat kumoamiskanteet myös toimivalta käsitellä vahingonkorvauskanteet ja vastata kansallisten tuomioistuimien YUTP:n alalla esittämiin ennakkoratkaisupyynnöihin. Tämän lisäksi se puoltaa sitä, että yksityisten oikeussuojamahdollisuuksia YUTP:n alalla tarkastellaan siten, että niiden piiriin kuuluvat paitsi SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettut toimet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, myös pelkät konkreettiset toimet (Realakte) eli toimet, joilla ei ole oikeusvaikutuksia.

87. Komissio on suullisessa käsittelyssä todennut vielä, että unionin tuomioistuimet voisivat SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarjotussa ensimmäisessä vaihtoehdossa kyseessä olevan SEU 40 artiklan noudattamista koskevan valvonnan kautta huolehtia asianmukaisesta oikeussuojasta YUTP:n alalla.

88. Kuten useilla asianosaisilla⁴⁸ myös minulla on vahvoja epäilyjä siitä, onko komission omaksuma tulkinta SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa esitetyistä kahdesta vaihtoehdosta sellainen oikeudellisesti hyväksyttävä mahdollisuus, jonka avulla yksityisille voidaan taata ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuoja YUTP:n alalla.

89. Yhtäältä komissio jättää tulkinnassaan ottamatta huomioon sen, että SEUT 275 artikla perustuu pääsääntöön ja siitä tehtyyn poikkeukseen; komissio muuttaa periaatteen, jonka mukaan unionin tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa YUTP:n alalla, sellaisena kuin se on vahvistettu SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennessa virkkeessä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa, sisällöltään päinvastaiseksi. Kun toisaalta komissio katsoo, että unionin tuomioistuimella on YUTP:n yhteydessä toimivalta ennakkoratkaisumenettelyjen ja vahingonkorvauskanteiden osalta, se rikkoo sen SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa annetun toisen vaihtoehdon selkeää sanamuotoa, jossa on kyse vain toimivallasta ratkaista kumoamiskanteet, jotka yksityiset ovat nostaneet rajoittavista toimenpiteistä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuun edellytykseen, muttei muista kanteiden kohteista tai kannelajeista eikä varsinkaan SEUT 267 artiklassa tarkoitetuista kansallisten tuomioistuimien esittämistä ennakkoratkaisupyynnöistä.

47 — Lausuntomenettelyyn osallistuneiden jäsenvaltioiden vähemmistö on esittänyt vastaavanlaisen näkemyksen.

48 — Komission näkemystä ovat vastustaneet erityisen painavasti kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta ja neuvosto.

90. Se, ettei komission omaksumaa näkemystä voida hyväksyä, saa vahvistuksen, kun tarkasteluun otetaan mukaan SEUT 275 artiklan syntyhistoria.⁴⁹ Kyseisen määräyksen oli alun perin tarkoitus sisältyä III-376 artiklana Euroopan perustuslaista tehtyyn sopimukseen. Sen muotoilu perustuu olennaisilta osin Eurooppa-valmistelukunnan työhön, joka puolestaan kuvastui Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen⁵⁰ III-282 artiklassa. Kuten Eurooppa-valmistelukunnan valmisteluasiakirjat osoittavat, unionin tuomioistuimille YUTP:n alalla mahdollisesti annettavasta laajemmasta toimivallasta keskusteltiin aikoinaan seikkaperäisesti, mutta tähän suuntaan menevistä ehdotuksista ei päästy yksimielisyyteen.⁵¹ Loppujen lopuksi valmistelukunta ja sen jälkeen perustuslakiosopimusta ja Lissabonin sopimusta käsitelleet hallitustenväliset konferenssit hyväksyivät mallin, jonka mukaan YUTP:aa kehitetään laajalti hallitusten välillä siten, että unionin tuomioistuimilla on vain tiukasti rajattu toimivalta.

91. Lisäksi sellainen SEUT 275 artiklan tulkinta, jota komissio ehdottaa, johtaisi unionin toimivallan SEU 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja 2 kohdan toisen virkkeen kanssa ristiriidassa olevaan laajentamiseen, tarkemmin sanoen unionin toimielimen eli Euroopan unionin tuomioistuimen lainkäyttövallan laajentamiseen.⁵²

92. Myöskään sen komission esiin tuoman oikeuskäytännön nojalla, joka perustuu tuomioihin ”Les Verts”, ”Kadi”, ”Gestoras Pro Amnistía” ja ”Segi”,⁵³ ei voida päätellä mitään, millä voitaisiin tukea kyseisen toimielimen omaksumaa näkemystä. Mainituissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin tosin korosti, että unioni on oikeusyhteisö eli nykyisin oikeusunioni. Tämän perustavanlaatuisen toteamuksen perusteella unionin tuomioistuin on palauttanut mieliin, että sekä jäsenvaltiot että unionin toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensovittuvuus unionin perustuslakia vastaavien asiakirjojen eli perussopimusten kanssa.⁵⁴ Se ei ole päätelty mitenkään tämän perustavanlaatuisen toteamuksen perusteella, että samalla olisi tunnustettava praeter legem sellainen uusi oikeussuojakeino tai menettely unionin tuomioistuimissa, josta primaarioikeudessa ei ole määrätty.

93. On myönnettävä, että unionin tuomioistuin tulkitsi edellä mainituissa asioissa primaarioikeutta tavalla, jolla voitaisiin taata mahdollisimman hyvin perussopimuksissa nimenomaisesti määrättyjen eri menettelyjen käytännön tehokkuus. Se korosti esimerkiksi tuomiossa ”Les Verts”, että ETY-sopimuksen 173 artiklaan perustuva kumoamiskanne voitiin nostaa myös sellaisista parlamentin toimista, joilla oli oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden.⁵⁵ Se tulkitsi tuomiossa ”Gestoras Pro

49 — Ks. yleisesti mahdollisuudesta ottaa syntyhistoria huomioon perussopimusten määräyksiä tulkittaessa tuomio Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 135 kohta); tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 36 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50, 59 ja 70 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni viimeksi mainitussa asiassa (EU:C:2013:21, 32 kohta).

50 — Eurooppa-valmistelukunta hyväksyi sen 13.6.2003 ja 10.7.2003, ja se luovutettiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18.7.2003.

51 — Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö, selittävä muistio tuomioistuinvalvonnasta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (asiakirja CONV 689/1/03 16.4.2003, 5 kohta ja 7 kohdan c alakohta) sekä puheenjohtajiston muistio unionin tuomioistuinta ja unionin yleistä tuomioistuinta koskevista artikloista (asiakirja CONV 734/03 2.5.2003, ks. sen osalta erityisesti suunniteltua 240a artiklaa koskevat huomautukset).

52 — Ks. tästä tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:625, 97 kohta) ja ratkaisuehdotukseni kyseisessä asiassa (EU:C:2013:21, 112 ja 113 kohta).

53 — Tuomio Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166); tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P, EU:C:2007:115); tuomio Segi ym. v. neuvosto (C-355/04 P, EU:C:2007:116) sekä tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461).

54 — Tuomio Les Verts v. parlamentti (EU:C:1986:166, 23 kohta); tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (EU:C:2007:115, 51 kohta) ja tuomio Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116, 51 kohta); vastaavasti tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281 kohta); tuomio E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382, 44 kohta); tuomio Puola v. komissio (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36 kohta) sekä tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:625, 91 kohta).

55 — Tuomio Les Verts v. parlamentti (EU:C:1986:166, 25 kohta).

Amnistía” ja tuomiossa ”Segi”vastaavasti EU⁵⁶ 35 artiklan 1 kohtaan perustuvan ennakkoratkaisumenettelyn soveltamisalaa silloisen ”kolmannen pilarin” osalta siten, että kyseistä menettelyä voitiin soveltaa kaikkiin neuvoston toimiin, joilla oli tarkoitus luoda oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden.

94. Nyt tarkasteltavana olevan kysymyksen kannalta valaisevampana voidaan mielestäni kuitenkin pitää sitä seikkaa, että yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi tuomiossa ”Gestoras Pro Amnistía”ja tuomiossa ”Segi” nimenomaisesti hyväksymästä silloisen ”kolmannen pilarin”yhteydessä sellaisia kannelajeja, joista ei nimenomaisesti ollut määrätty EU-sopimuksessa, sellaisena kuin se oli Amsterdamin sopimuksessa. Se totesi erityisesti tuossa asiayhteydessä, ettei sillä ollut toimivaltaa tutkia vahingonkorvauskannetta.⁵⁷ Tätä oikeuskäytäntöä voidaan ilman muuta soveltaa myös nyt kyseessä olevaan kysymyksen oikeussuojasta entisen ”toisen pilarin” eli YUTP:n yhteydessä, jossa unionin tuomioistuimien toimivalta on perinteisesti vieläkin suppeampi.⁵⁸

95. Tätä taustaa vasten komission ehdottama tulkinta SEUT 275 artiklasta ei ole vakuuttava. Täysin riippumatta siitä, etteivät komission väitteet pidä paikkaansa, on todettava, ettei sen esittämä erityisen laaja tulkinta unionin tuomioistuimien toimivallasta ole millään tavalla myöskään tarpeen tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi yksityisille YUTP:n alalla. Toteamuksen, joka on täysin asianmukainen ja jonka mukaan jäsenvaltiot ja unionin toimielimet eivät voi jäädä sellaisen valvonnan ulkopuolelle, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus unionin perustuslakia vastaavien asiakirjojen eli perussopimusten kanssa, ei tarvitse kaikissa tapauksissa johtaa välttämättä siihen päätelmään, että unionin tuomioistuimet olisivat toimivaltaisia.

96. Kuten näet SEU 19 artiklan 1 kohta osoittaa, perussopimusten oikeussuojajärjestelmä perustuu kahteen pilariin, joista toisen muodostavat unionin tuomioistuimet ja toisen kansalliset tuomioistuimet.⁵⁹ Jos siis unionin tuomioistuimissa ei ole mahdollista nostaa suoraa kannetta – mikä yleensä on tilanne YUTP:n alalla – toimivalta on ja pysyy kansallisilla tuomioistuimilla. Tämä perustuu itse asiassa annetun toimivallan periaatteeseen, jonka mukaan toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille (SEU 4 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä SEU 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 2 kohdan kanssa).⁶⁰

97. Jäsenvaltioilla on lisäksi SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan nimenomainen velvollisuus säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi YUTP:n alalla, joka on yksi unionin oikeuteen kuuluva ala.⁶¹

98. YUTP edellyttää useilta osin jäsenvaltioiden elinten täytäntöönpanotoimia (SEU 26 artiklan 3 kohta, SEU 42 artiklan 3 kohta ja SEU 44 artiklan 1 kohta). Yksityisen mahdollisuudesta kääntyä kansallisten tuomioistuimien puoleen on määrätty muutenkin silloin, kun yksityinen haluaa saattaa tuomioistuinvalvonnan piiriin sellaiset YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet, toimenpiteet tai laiminlyönnit, jotka vaikuttavat siihen jollakin tapaa.⁶²

56 — Euroopan unionista tehty sopimus, sellaisena kuin se on Amsterdamin sopimuksessa.

57 — Tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (EU:C:2007:115, 46–48 kohta) ja tuomio Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116, 46–48 kohta).

58 — Vastaavasti – vaikkakin Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltäneen oikeudellisen tilanteen osalta – tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (EU:C:2007:115, 50 kohta) ja tuomio Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116, 50 kohta).

59 — Lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 66 kohta) sekä tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:625, 90 kohta).

60 — Vastaavasti myös – vaikkakin Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltäneen oikeudellisen tilanteen osalta – julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P ja C-355/04 P, EU:C:2006:667, erityisesti 99 ja 104 kohta).

61 — Vastaavasti jo tuomio Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 41 kohta); tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (EU:C:2007:115, 56 kohta); tuomio Segi ym. v. neuvosto (EU:C:2007:116, 56 kohta) sekä tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (EU:C:2013:625, 100 ja 101 kohta).

62 — Vastaavasti myös sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kansallisten elinten unionin oikeutta soveltaessaan toteuttamat toimet, toimenpiteet ja laiminlyönnit katsotaan jäsenvaltioiden tekemiksi.

99. Jopa silloin, kun unionin omat toimielimet, elimet ja muut laitokset panevat YUTP:n täytäntöön tavalla, joka koskee yksityisiä suoraan ja erikseen, yksityistä ei ole kielletty turvautumasta kansallisiin tuomioistuimiin siltä osin kuin se ei poikkeuksellisesti voi saada oikeussuojaa suoraan unionin tuomioistuimilta SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarjotun toisen vaihtoehdon mukaisesti. Jollei Euroopan unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa perussopimusten nojalla, SEUT 274 artiklan mukaan jopa riidat, joissa unioni on itse asianosainen, eivät jää yksittäisten jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennessa virkkeessä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettu sääntö, tämä voisi olla normaali tilanne YUTP:n alalla.

100. Jos kansalliset tuomioistuimet saavat käsiteltäväkseen tällaisia oikeusriitoja YUTP:n yhteydessä, niillä on velvollisuus soveltaa unionin oikeutta. Tässä yhteydessä niiden on tarvittaessa tutkittava unionin toimielinten, elinten ja laitosten YUTP:n yhteydessä toteuttamien toimien yhteensopivuus ylemmäntasoisien unionin oikeuden kanssa, ja – jos ne toteavat ne unionin oikeuden kanssa yhteensopimattomiksi – jätettävä ne soveltamatta konkreettisesti oikeusriidassa.⁶³ Kuten edellä on jo todettu,⁶⁴ unionin tuomioistuimelle ei näet nimenomaan ole myönnetty perussopimuksissa SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennen virkkeen ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan *mitään* toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja YUTP:n alalla yhteisöllistettyjen politiikkojen alasta poiketen. Unionin tuomioistuin ei siis voi YUTP:n yhteydessä vedota monopoliin, joka sillä muuten katsotaan olevan unionin toimielinten, elinten ja laitosten toiminnan lainmukaisuuden valvonnan osalta. Sen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka perustuu tuomioon Foto-Frost,⁶⁵ ei vastaavasti voida mielestäni soveltaa YUTP:aan. Toisin kuin on tilanne niillä unionin oikeuden aloilla, jotka ovat rakenteeltaan ylikansallisia, YUTP:n alalla ei ole voimassa sellaista yleistä periaatetta, jonka mukaan ainoastaan unionin tuomioistuimet voivat tutkia unionin toimielinten toimien laillisuuden.

101. Poliittisen integraation kannalta on epäilemättä hyvin valitettavaa, ettei unionin tuomioistuimella ole YUTP:aan liittyvien kysymysten osalta toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja ja ettei sillä ole tuomiossa Foto-Frost tarkoitettua monopolia tutkia toimielinten antamien toimien pätevyys, koska tämän johdosta ei ole mahdollista varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti YUTP:n yhteydessä. Tämä on kuitenkin johdonmukainen seuraus siitä, että lainsäätäjä on päättänyt, että YUTP:aa kehitetään edelleen olennaisilta osin hallitusten välillä, ja se ylikansallinen tekijä, joka muodostaa olennaisen osa kaikkea unionin tuomioistuimen toimivaltaa, rajoitetaan suppeasti rajattuihin poikkeustapauksiin, jotka on lueteltu tyhjentävästi SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa.

102. Yksityisten tehokas oikeussuoja, jota ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa edellytetään, voidaan varmistaa myös ilman unionin tuomioistuimella olevaa toimivaltaa antaa ennakkoratkaisu ja ilman sillä olevaa monopolia tutkia toimielinten antamien toimien pätevyys.

103. YUTP:n osalta on siis kaiken kaikkiaan todettava, että unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen voidaan toteuttaa ilman, että Euroopan unionin tuomioistuimelle olisi annettava uutta toimivaltaa, koska YUTP:aan liittyvissä kysymyksissä yksityisten tehokas oikeussuoja turvataan osittain unionin tuomioistuinten (SEUT 275 artiklan toinen kohta) ja osittain kansallisten tuomioistuinten (SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja SEUT 274 artikla) toimesta.

63 – Tässä tarkoituksessa myös – tosin hieman erilaisessa asiayhteydessä – julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (EU:C:2006:667, 121–132 kohta).

64 – Ks. edellä tämän kannanoton 88–95 kohta.

65 – Tuomio Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 15–20 kohta).

4. Välipäätelmä

104. Kaiken edellä esitetyn perusteella ei siis ole syytä pelätä, että sopimusluonnoksella voitaisiin muuttaa perussopimuksissa vahvistettua unionin toimivaltaa. Myöskään se, miten suunniteltu liittymissopimus pannaan täytäntöön unionin sisällä, ei edellytä uuden toimivallan siirtämistä unionille.

B – *Unionin toimielinten toimivallan säilyminen*

105. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisestä virkkeestä ja 3 artiklasta seuraa lisäksi, ettei liittyminen ihmisoikeussopimukseen saa vaikuttaa unionin toimielinten toimivaltaan. Kyseistä vaatimusta on tarkasteltava ensisijaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen (SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke) toimivallan osalta (ks. tältä osin jäljempänä 1 jakso). Täydellisyyden vuoksi käsittelen lopuksi lyhyesti myös muiden unionin toimielinten toimivaltaa (ks. jäljempänä 2 jakso), missä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota unionin oikeudessa käyttöön otettuun järjestelmään, joka koskee taloudellisten seuraamusten määräämistä kilpailuoikeuden alalla (ks. jäljempänä 2 jakson b kohta).

1. Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta

106. Euroopan unionin tuomioistuimen – jonka on huolehdittava siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (SEU 19 artiklan 1 kohta) – roolilla on perustavanlaatuisen merkitys perussopimuksilla käyttöön otetussa oikeusjärjestyksessä.⁶⁶ Unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen kannalta on tarkasteltava erityisesti kahta seikkaa, joita ovat yhtäältä unionin tuomioistuinten riidanratkaisumonopoli (ks. jäljempänä a kohta) ja toisaalta unionin tuomioistuinten toimivalta unionin oikeutta tulkittaessa ja unionin oikeudellisten toimien laillisuutta tutkittaessa (ks. jäljempänä b kohta). Näiden seikkojen lisäksi on lyhyesti käsiteltävä ihmisoikeussopimuksen 16. lisäpöytäkirjaa (ks. jäljempänä c kohta).

a) Unionin tuomioistuinten riidanratkaisumonopoli (SEUT 344 artikla)

107. SEUT 344 artiklan mukaan unionin jäsenvaltiot sitoutuvat ”ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain perussopimuksissa määrättyllä tavalla”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseinen määräys merkitsee sitä, että Euroopan unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista kaikki jäsenvaltioiden väliset oikeusriidat siltä osin kuin niissä on kyse unionin oikeudesta⁶⁷ (ks. tästä SEUT 259 artikla). Näin on oltava sitäkin suuremmalla syyllä myös unionin ja yhden tai useamman sen jäsenvaltion välisten oikeusriitojen osalta (ks. erityisesti SEUT 258 artikla, SEUT 263 artiklan toinen kohta, SEUT 265 artiklan ensimmäinen kohta ja SEUT 268 artikla). Jäsenvaltiot ovat toisin sanoen antaneet unionin oikeuteen perustuvien riitojensa ratkaisemiseksi unionin tuomioistuimille riidanratkaisumonopolin, jonka primaarioikeudellisena perustana on SEUT 344 artikla.

108. Kyseisen perustavanlaatuisen tehtävän suojaamiseksi pöytäkirjassa N:o 8 olevassa 3 artiklassa määrätään, ettei mikään suunnitellun liittymissopimuksen määräys saa vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen.

66 — Vastaavasti lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 46 kohta) ja tuomio komissio v. Irlanti (C-459/03, EU:C:2006:345, 169 kohta), jossa mainitaan unionin tuomioistuimen roolin yhteydessä ”yhteisön perusteet” tai ”yhteisön tuomioistuinjärjestelmän peruspiirteet”; vastaavasti tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461, 285 ja 304 kohta).

67 — Lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 46 kohta) ja tuomio komissio v. Irlanti (EU:C:2006:345, 123 ja 169 kohta).

109. Tässä yhteydessä näyttää olevan syytä tarkastella erityisesti ihmisoikeussopimuksen 33 artiklassa määrättyä valtiovalitusmenettelyä,⁶⁸ jonka mukaan jokainen sopimuspuoli voi ilmoittaa ihmisoikeustuomioistuimelle, että sen mielestä jokin toinen sopimuspuoli on rikkonut ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä.⁶⁹ Jälkimmäistä määräystä on arvioitava yhdessä ihmisoikeussopimuksen 55 artiklan kanssa, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat pääsääntöisesti olemaan saattamatta muille kuin ihmisoikeussopimuksessa tarkoitetuille sovitteluelimille ratkaistavaksi valitusteitse ihmisoikeussopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvän kiistan.

110. Sen jäsenvaltioille SEUT 344 artiklasta seuraavan velvollisuuden, jonka mukaan niiden on turvauduttava unionin oikeuteen perustuvissa oikeusriidoissa yksinomaan unionin tuomioistuimeen, ja sen ihmisoikeussopimuksen 55 artiklassa vahvistetun velvollisuuden, joka koskee ihmisoikeussopimukseen liittyvien oikeusriitojen saattamista valtiovalituksella ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, välillä on selvästi jännitteitä. Unionin liittymisen johdosta näet – kuten edellä on jo huomautettu – ihmisoikeussopimuksesta tulee erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä⁷⁰ (ks. myös SEUT 216 artiklan 2 kohta). Komission yllättävästä näkemyksestä poiketen on hyvin todennäköistä, että kyseisen liittymisen jälkeen unionin jäsenvaltioiden välille tai jäsenvaltioiden ja unionin välille syntyy unionin oikeuden soveltamisalalla oikeusriitoja ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta tai soveltamisesta.

111. Sillä, että tällaisen oikeusriidan ratkaiseminen edellyttää ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan mukaisen valtiovalitusmenettelyn vireille panemista ihmisoikeustuomioistuimessa, loukattaisiin unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa, ja se olisi siis ristiriidassa SEUT 344 artiklan kanssa.

112. Kyseinen ongelma oli jo täysin tiedossa neuvoteltaessa unionin suunnitellusta liittymisestä ihmisoikeussopimukseen. Sen ratkaisemiseksi sopimusluonnokseen otettiin 5 artikla, jonka mukaan Euroopan unionin tuomioistuimessa käytäviä menettelyjä ”ei pidä tulkita [ihmisoikeussopimuksen] 55 artiklassa tarkoitetuiksi riitojenratkaisumenettelyiksi”. Selitysmuistiossa täsmennetään tämän sopimusluonnoksen määräyksen osalta, että ”[ihmisoikeussopimuksen] 55 artikla ei estä soveltamasta SEUT 344 artiklassa määrättyä oikeussääntöä”.⁷¹

113. Se, miten selitysmuistiossa tulkitaan sopimusluonnoksen 5 artiklaa, ratkaisee siis ihmisoikeussopimuksen 55 artiklan ja SEUT 344 artiklan välisen mahdollisen ristiriidan siinä mielessä, että unioni ja sen jäsenvaltiot voivat saattaa niiden välillä mahdollisesti ilmenevät oikeusriidat, jotka koskevat ihmisoikeussopimuksen tulkintaa ja soveltamista, myös jatkossa unionin tuomioistuimien käsiteltäviksi, eikä niillä ole velvollisuutta panna ihmisoikeustuomioistuimessa vireille ihmisoikeussopimuksen 33 artiklan mukaista valtiovalitusmenettelyä.

114. Sopimusluonnoksessa tai sen liiteasiakirjoissa ei kuitenkaan tosiasiallisesti suljeta pois sitä mahdollisuutta, että unionin jäsenvaltiot saattavat niiden välisen unionin oikeuteen perustuvan oikeusriidan, joka koskee ihmisoikeussopimuksen tulkintaa ja soveltamista, kaikesta huolimatta valtiovalituksella ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka niillä ei olisikaan siihen mitään kansainväliseen oikeuteen perustuvaa velvollisuutta ihmisoikeussopimuksen 55 artiklan, kun sitä tulkitaan yhdessä sopimusluonnoksen 5 artiklan kanssa, perusteella.

68 — Sopimusluonnoksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisestä menettelystä aletaan sen jälkeen, kun unioni on liittynyt ihmisoikeussopimukseen, käyttää nimitystä ”sopimuspuolten valitusmenettely”. Yksinkertaisuuden vuoksi käytän kuitenkin jäljempänä edelleen käsitettä ”valtiovalitus”.

69 — Käytännössä tällaiset menettelyt ovat harvinaisia.

70 — Tuomio Haegeman (EU:C:1974:41, 5 kohta); tuomio IATA ja ELFAA (EU:C:2006:10, 36 kohta) ja tuomio Air Transport Association of America ym. (EU:C:2011:864, 73 kohta).

71 — Selitysmuistion 74 kohdan viimeinen virke.

115. Jos halutaan varmistaa, että ihmisoikeussopimukseen liittyvissä unionin oikeuteen perustuvissa oikeusriidoissa unionin jäsenvaltiot eivät missään olosuhteissa loukkaa tällä tavalla unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa, suunnitellussa liittymissopimuksessa olisi – mahdollisesti Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen⁷² 282 artiklan antaman esimerkin mukaan – oltava sopimusluonnoksen 5 artiklaa yksityiskohtaisempi säännöstö, jonka mukaan on paitsi niin, että ihmisoikeussopimuksen 33 artikla ei vaikuta SEUT 344 artiklan soveltamiseen, myös niin, että SEUT 344 artikla on ensisijainen ihmisoikeussopimuksen 33 artiklaan nähden. Ihmisoikeustuomioistuimessa tästä huolimatta tehtyjen valtiovalitusten osalta voitaisiin siten esittää tutkimatta jättämistä koskeva väite. Ihmisoikeustuomioistuimelle olisi lisäksi ennen kuin se antaa ratkaisunsa siinä vireillä olevassa unionin jäsenvaltioiden välisessä valtiovalitusmenettelyssä – ainakin epäselvissä tapauksissa – asetettava velvollisuus antaa unionin tuomioistuimelle ennako-osallistumismenettelyn kautta tilaisuus ottaa kantaa siihen, onko menettelyn kohteena SEUT 344 artiklassa tarkoitettu unionin oikeuteen perustuva riita.

116. Näin laajakantoinen säännöstö, joka ei myöskään vastaa mitään tavallista käytäntöä kansainvälisissä sopimuksissa, ei mielestäni ole kuitenkaan ehdottoman välttämätön SEUT 344 artiklan käytännön tehokkuuden varmistamiseksi ja näin ollen unionin tuomioistuimen riitojenratkaisumonopolin säilyttämiseksi.

117. Mutta tähän liittyy muutakin. Jos nyt käsiteltävässä tapauksessa haluttaisiin ottaa käyttöön nimenomainen säännöstö, joka koskee ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevien valtiovalitusten tutkimatta jättämistä ja SEUT 344 artiklan ensisijaisuutta, ennakoedellytyksenä suunnitellun liittymissopimuksen yhteensopivuudelle unionin primaarioikeuden kanssa, tämä merkitsisi implisiittisesti sitä, että lukuisissa unionin aiemmin tekemissä kansainvälisissä sopimuksissa olisi puute, koska niissä ei määrätä mistään tällaisesta lausekkeesta.

118. Mielestäni SEUT 344 artiklan käytännön tehokkuuden turvaamiseksi on riittävää, että niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka saattavat unionin oikeuteen perustuvat oikeusriitansa muiden kansainvälisten elinten kuin Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, on mahdollista panna vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely (SEUT 258–SEUT 260 artikla),⁷³ jonka yhteydessä voidaan tarvittaessa päättää myös välitoimista (SEUT 279 artikla).⁷⁴

119. Olen tämän vuoksi kaiken kaikkiaan sitä mieltä, että sopimusluonnos ei tuo esiin mitään oikeudellisia ongelmia SEUT 344 artiklan kannalta, kun sitä tulkitaan yhdessä pöytäkirjassa N:o 8 olevan 3 artiklan kanssa.

120. Jos unionin tuomioistuin olisi kuitenkin sitä mieltä, että SEUT 344 artiklan käytännön tehokkuus on varmistettava paremmin kuin miten se on nykyisin toteutettu sopimusluonnoksessa, se voisi todeta, että unionin suunniteltu ihmisoikeussopimukseen liittyminen on yhteensopiva perussopimusten kanssa ainoastaan, jos unioni ja sen jäsenvaltiot antavat unionin liittymisen yhteydessä julistuksen. Kyseisessä julistuksessa unionin ja jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava muihin ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoliin nähden kansainvälisoikeudellisesti sitovalla tavalla, etteivät ne aio keskenään panna ihmisoikeustuomioistuimessa vireille ihmisoikeussopimuksen 33 artiklaan perustuvia menettelyjä ihmisoikeussopimuksen mahdollisten rikkomisten vuoksi, jos riidan kohde koskee unionin oikeuden soveltamisalaa.⁷⁵

72 — Allekirjoitettiin 10.12.1982 Montego Bayssa (EYVL 1998, L 179, s. 1).

73 — Näin tapahtui asiassa komissio v. Irlanti (EU:C:2006:345).

74 — Välitoimena unionin tuomioistuin voisi velvoittaa kyseessä olevan jäsenvaltion toteamaan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, ettei se aio viedä ihmisoikeustuomioistuimessa vireille panemaansa valtiovalitusta pidemmälle (ihmisoikeussopimuksen 37 artiklan 1 kappaleen a kohta). Jos unionin tuomioistuin myöhemmin hylkäisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen perusteettomana, ihmisoikeustuomioistuimella olisi mahdollisuus päättää valtiovalituksen ottamisesta takaisin asialistalleen (ihmisoikeussopimuksen 37 artiklan 2 kappale).

75 — Vastaavasti parlamentin vuoden 2010 päätöslauselman 8 kohta (mainittu edellä alaviitteessä 30).

b) Unionin tuomioistuinten toimivalta unionin oikeuden tulkinnan ja unionin oikeudellisten toimien laillisuuden tutkinnan osalta

121. Riippumatta siitä unionin tuomioistuimilla SEUT 344 artiklan perusteella olevasta riidanratkaisumonopolista, jota edellä on juuri tarkasteltu, unionin tuomioistuimilla on Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmässä tehtävänä tulkita unionin oikeutta viimeisenä asteenä sitovasti, ja sillä on monopoliasema⁷⁶ sen valvoessa unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimien laillisuutta.⁷⁷

122. Lähtökohtaisesti mikään ei tältä osin muutu myöskään unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, joissa ihmisoikeussopimuksen rikkominen todetaan, ovat näet puhtaasti vahvistavia ja niissä jätetään kulloinkin kyseessä olevalle sopimuspuolelle tiettyä harkintavaltaa niiden täytäntöönpanon osalta (ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappale).⁷⁸ Ihmisoikeustuomioistuin ei myöskään ota tuomioissaan kantaa sitovaan tulkintaan tai kyseessä olevien sopimuspuolten oikeussääntöjen pätevyteen.⁷⁹ Se pikemminkin vain tulkitsee ihmisoikeussopimusta ja toteaa siinä vahvistettujen perusoikeuksien mahdolliset loukkaukset.

123. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan voi välttää tarkastelemasta tuomioissaan kyseessä olevien sopimuspuolten kansallista oikeutta, jos tämä on tarpeen, jotta se voi ottaa kantaa ihmisoikeussopimuksessa taattujen perusoikeuksien loukkaamista koskevaan väitteeseen. Ihmisoikeustuomioistuimen on tuomioissaan nojaututtava välttämättä kansallisten oikeussääntöjen sisällön ja ulottuvuuden määrätynlaiseen tulkintaan. Vain tällä tavalla se voi esimerkiksi arvioida järkevästi, täyttävätkö kansallisessa oikeusjärjestyksessä säädetyt oikeussuojakeinot vaatimukset, jotka koskevat oikeutta ”tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”(ihmisoikeussopimuksen 13 artikla), ja onko tietyistä ihmisoikeussopimuksen perusoikeuksia koskevista rajoituksista ”säädetty laissa” kansallisessa oikeusjärjestyksessä (ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappale, 8 artiklan 2 kappale, 9 artiklan 2 kappale, 10 artiklan 2 kappale ja 11 artiklan 2 kappale).⁸⁰ Ihmisoikeustuomioistuin on tässä tarkoituksessa tarkastellut jo aikaisemmin antamissaan ratkaisuissa myös unionin oikeutta ja unionin tuomioistuimen sen osalta antamaa oikeuskäytäntöä.⁸¹

124. Jotta voidaan varmistaa, että tällaisissa tilanteissa unionin tuomioistuinten toimivalta säilyy ja ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän sisällä noudatetaan samalla toissijaisuusperiaatetta, sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa määrätään ennako-osallistumismenettelystä. Kyseisen määräyksen mukaan silloin, kun ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä menettely, jossa unioni on kanssavastajana, unionin tuomioistuimelle on annettava riittävästi aikaa tutkia unionin oikeussäännön yhteensopivuutta ihmisoikeussopimuksen kanssa, jos se ei ole vielä suorittanut tällaista tutkintaa.

125. Kuten unionin tuomioistuin on itse todennut muistiossaan,⁸² tällaisella ennako-osallistumismenettelyllä voidaan lähtökohtaisesti turvata unionin tuomioistuinten toimivalta unionin liittyessä ihmisoikeussopimukseen ja se on tämän kannalta lisäksi myös välttämätön.

76 — Ks. kyseisestä monopoliasemasta lausunto 1/00 (EU:C:2002:231, 24 kohta) ja tuomio Foto-Frost (EU:C:1987:452, 15–20 kohta).

77 — Toisin on ainoastaan YUTP:n osalta (ks. tästä SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke ja SEUT 275 artikla sekä huomautukseni edellä tämän kannanoton 85–101 kohdassa).

78 — Ks. edellä tämän kannanoton 78 kohta.

79 — Selitysmuistion 62 kohdan viimeinen virke; ks. lisäksi asia 11801/85, *Kruslin v. Ranska*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.4.1990 (A-sarja, nro 176-A, 29 kohta) ja asia 20689/08, *W v. Alankomaat*, ihmisoikeustuomioistuimen päätös 20.1.2009.

80 — Ks. esim. asia 71362/01, *Smirnov v. Venäjä*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.6.2007 (Recueil des arrêts et décisions 2007-VII, 45 kohta); asia 56716/09, *Harju v. Suomi*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.2.2011 (40 ja 44 kohta) ja asia 56720/09, *Heino v. Suomi*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.2.2011 (45 kohta).

81 — Ks. esim. asia 17862/91, *Cantoni v. Ranska*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.1996 (Recueil des arrêts et décisions 1996-V); asia 24833/94, *Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1999 (Recueil des arrêts et décisions 1999-I); asia 45036/98, *Bosphorus v. Irlanti*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005 (Recueil des arrêts et décisions 2005-VI); asia 30696/09, *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.1.2011 (Recueil des arrêts et décisions 2011) ja asia 13645/05, *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij ym. v. Alankomaat*, ihmisoikeustuomioistuimen päätös 20.1.2009.

82 — Mainittu edellä alaviitteessä 38.

126. On kuitenkin vielä tutkittava, etteivät ennakko-osallistumisen edellytykset, sellaisina kuin ne on vahvistettu sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa, ole liian rajoittavia siten, että unionin tuomioistuimien toimivalta saattaa vaarantua. Nämä edellytykset voidaan jakaa kolmeen seuraavaan ryhmään:

- ennakko-osallistumismenettelyn soveltamisala liittyy erottamattomasti kanssavastajaan asemaan siten, että unionin tuomioistuin voi alusta pitäen osallistua menettelyyn ennakkolta ainoastaan, jos unioni on kanssavastajana ihmisoikeustuomioistuimessa
- ennakko-osallistumisesta määrätään vain niitä tapauksia varten, joissa unionin tuomioistuin ei ole vielä tutkinut kysymyksessä olevan unionin oikeussäännön yhteensopivuutta ihmisoikeussopimuksen kanssa
- ennakko-osallistumisen kohteena on kyseisen unionin oikeussäännön yhteensopivuus niiden ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen perusoikeuksien kanssa, joihin ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä vedotaan.

127. Ensinnäkin se, että ennakko-osallistumismenettelyn soveltamisala liittyy unionin asemaan kanssavastajana, on mielestäni unionin tuomioistuimien toimivallan turvaamisen kannalta asianmukaista. Kyseisestä liittymästä voidaan tosin tehdä se vastakkaispäätelmä, että unionin tuomioistuin ei voi osallistua menettelyyn ennakkoon, jos valitus ihmisoikeustuomioistuimessa on pantu vireille unionia itseään vastaan vastaajana tai jos unioni ei ylipäättänsä ole osapuolena ihmisoikeustuomioistuimessa käytävässä menettelyssä joko vastaajana tai kanssavastajana. Kummassakaan viimeksi mainitussa tapauksessa se, ettei ennakko-osallistuminen ole mahdollista, ei kuitenkaan merkitse sitä, että unionin tuomioistuimien toimivaltaan voitaisiin puuttua.

128. Jos näet unioni on itse vastaajana, se, ettei oikeusriidan kohde voi tulla ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi ennen kuin unionin tuomioistuimilla on toimivaltansa mukaisesti ollut tilaisuus tarkastella kyseessä olevan unionin oikeussäännön tulkintaa ja laillisuutta, varmistetaan jo vaatimuksella siitä, että kaikki unionin sisäiset oikeussuojakeinot on käytetty ensin loppuun (ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 1 kappale). Jos unioni ei sitä vastoin ole vastaaja eikä kanssavastaja – ja näin ollen ihmisoikeustuomioistuimessa käytävän menettelyn osapuoli –, ei ole tarvetta huolestua siitä, että unionin tuomioistuimien toimivaltaan puututtaisiin, koska tuomio, jonka ihmisoikeustuomioistuin antaa, ei ole unionia sitova, vaikka siinä olisikin esitetty unionin oikeutta koskevia toteamuksia (ks. ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappale).

129. Yhtä vähän unionin tuomioistuimien toimivalta voi toiseksi vaarantua sen johdosta, että ennakko-osallistuminen on rajattu tapauksiin, joissa unionin tuomioistuimet eivät vielä ole ottaneet kantaa kyseessä olevan unionin oikeussäännön yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa. Jos näet unionin tuomioistuimet ovat jo kertaalleen ottaneet lainvoimaisessa ratkaisussa kantaa johonkin konkreettiseen oikeuskysymykseen, joka tulee myöhemmin esiin ihmisoikeustuomioistuimessa vireille pannussa valituksessa, ne ovat jo käyttäneet toimivaltaansa.⁸³ Tällaisessa *acte éclairé* -tapauksessa edes unionin jäsenvaltioiden ylimmän oikeusasteen tuomioistuimilta ei näet odotettaisi, että ne saattavat asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Saman on pädetävä ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimien välisessä suhteessa.

130. Ongelmallista on kolmanneksi sitä vastoin se, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan ennakko-osallistumisen kohde on rajattu kysymyksiin, jotka koskevat unionin oikeuden *yhteensopivuutta* (saksaksi: *Vereinbarkeit*, ranskaksi: *compatibilité*, englanniksi: *compatibility*) niiden ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen perusoikeuksien kanssa, joihin ihmisoikeustuomioistuimessa

83 — Ks. siitä, kuka on toimivaltainen ratkaisemaan, ovatko unionin tuomioistuimet jo tutkineet kertaalleen kysymyksen riidanalaisen unionin oikeussäännön yhteensopivuudesta ihmisoikeussopimuksen kanssa, jäljempänä tämän kannanoton 180–184 kohta.

vireillä olevassa menettelyssä vedotaan. Kuten edellä on näet todettu,⁸⁴ unionin tuomioistuimien toimivalta ei millään tavalla rajoitu unionin oikeuden oikeussääntöjen laillisuuden tutkintaan vaan se koskee aivan ratkaisevalla tavalla myös niiden tulkintaa. Tällä unionin tuomioistuimien tulkintaa koskevalla toimivallalla on erityistä merkitystä juuri perusoikeuksia koskevien kysymysten yhteydessä, koska suurimmassa osassa tapauksia jo tulkinnalla voidaan varmistaa, että kyseessä oleva unionin oikeussäännös ei ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.⁸⁵ Tämä pätee sekä unionin primaarioikeuden määräyksiin että johdetun oikeuden säännöksiin.

131. Toisin kuin komissio näyttää katsovan,⁸⁶ unionin tuomioistuimien toimivaltaa loukattaisiin merkittävästi, jos ennako-osallistumismenettelyn kohde rajattaisiin puhtaasti laillisuutta tai pätevyyttä koskeviin kysymyksiin ikään kuin unionin tuomioistuimella olisi ainoastaan mahdollisuus valita mustan ja valkoisen välillä.

132. Onneksi sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa oleva viittaus ”tutkinut – – yhteensopivuutta” on sellaisenaan riittävän avoin, jotta sen voidaan katsoa sisältävän myös unionin oikeuden tulkintaa koskevat kysymykset ja jotta unionin tuomioistuimen ennako-osallistuminen on mahdollista unionin oikeussääntöjen ihmisoikeussopimuksen mukaisen tulkinnan varmistamiseksi.

133. Kuten selitysmuistiosta kuitenkin ilmenee, sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu ”yhteensopivuuden tutkiminen”merkitsee unionin johdetun oikeuden osalta vain sitä, että unionin tuomioistuin ratkaisee unionin toimielinten, elinten ja laitosten antamiin oikeudellisiin toimiin sisältyvän oikeussäännön ”pätevyyden”.⁸⁷

134. Se, että selitysmuistiosta rinnastetaan tällä tavalla toisiinsa johdetun oikeuden ”pätevyyttä”ja ”yhteensopivuutta” koskevat kysymykset, herättää huomattavia epäilyjä siitä, onko ennako-osallistumisen asiallinen soveltamisala, sellaisena kuin se määritellään sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kappaleessa, todellakin riittävä unionin tuomioistuimien toimivallan säilyttämiseksi. Jotkin asianosaiset ovat tosin pyrkineet vähättelemään selitysmuistion merkitystä sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan tulkinnan kannalta. Tämä ajattelutapa ei kuitenkaan ole vakuuttava, koska selitysmuistio muodostaa osan neuvoteltua kokonaispakettia unionin liittymiseksi ihmisoikeussopimukseen ja sille on sen laatijoiden mukaan annettava sama merkitys kuin sopimukselle itselleen.⁸⁸

135. Edellä mainitut epäilyt ennako-osallistumismenettelyn ulottuvuudesta voidaan lopultakin poistaa ainoastaan sellaisella selvennyksellä, jonka mukaan unionin tuomioistuimelle sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan annettava mahdollisuus tutkia ennako-osallistumisen perusteella unionin oikeuden yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa kattaa paitsi unionin oikeuden primaarioikeuteen myös johdettuun oikeuteen liittyvät tulkintakysymykset. Tällainen selvennys on mielestäni tarpeen oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Katson tästä syystä, että sopimusluonnosta voidaan pitää yhteensopivana perussopimusten kanssa ainoastaan sillä edellytyksellä, että tällainen selvennys esitetään.

84 — Tämän kannanoton 121 kohta.

85 — Ks. vastaavasti yhtenä esimerkkinä tuomio *Orkem v. komissio* (374/87, EU:C:1989:387, erityisesti 28 ja 32–25 kohta); tuomio *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.* (C-305/05, EU:C:2007:383, erityisesti 28 kohta) ja tuomio *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, erityisesti 68 kohta); samankaltaisella tavalla myös tuomio *NS* (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, erityisesti 99, 100 ja 106 kohta).

86 — Komissio on unionin tuomioistuimessa järjestetyssä suullisessa käsittelyssä pitänyt kiinni kannastaan, jonka mukaan on täysin riittävää katsoa, että ennako-osallistumismenettelyä sovelletaan unionin johdetun oikeuden säädösten osalta vain pätevyyttä koskeviin kysymyksiin.

87 — Selitysmuistion 66 kohta.

88 — Loppukertomuksen 9 kohta.

c) Ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista lisäpöytäkirjan vaikutukset unionin tuomioistuimen toimivaltaan

136. Lopuksi on lyhyesti käsiteltävä ihmisoikeussopimuksen kuudettatoista lisäpöytäkirjaa. Asianosaiset ovat nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn suullisessa vaiheessa ottaneet unionin tuomioistuimen jäsenten esittämien kysymysten johdosta lyhyesti kantaa niihin vaikutuksiin, jotka kyseisellä pöytäkirjalla on mahdollisesti unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

137. Tuossa kuudennessatoista lisäpöytäkirjassa, jonka vain seitsemän unionin jäsenvaltiota on tähän mennessä allekirjoittanut⁸⁹ ja jota yksikään niistä ei ole vielä ratifioinut, määrätään sellaisen vapaaehtoisen ”ennakkoratkaisupyyntömenettelyn” käyttöön ottamisesta ihmisoikeussopimusjärjestelmässä, jonka perusteella eräät ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolten ylimmät tuomioistuimet voisivat pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta sellaista lausuntoa ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta, joka ei ole sitova.

138. Aluksi on todettava, ettei kuudestoista lisäpöytäkirja ole sellaisenaan nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn kohteena, koska se ei kuulu niihin oikeudellisiin asiakirjoihin, joihin unionin on sopimusluonnoksen mukaan tarkoitus liittyä.

139. Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä, etteikö kuudestoista lisäpöytäkirja voisi välillisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen tehtävään, vaikka unioni ei sitä itse ratifioisikaan ja siihen kuuluisivat vain muutamat sen jäsenvaltioista. Kuten edellä on jo huomautettu, ihmisoikeussopimuksesta tulee näet unionin liittyessä ihmisoikeussopimukseen sellaisenaan erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä, joten unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita sitä ennakkoratkaisumenettelyn (SEUT 267 artikla) perusteella.⁹⁰ Unionin tuomioistuimella oleva tehtävä tulkita ihmisoikeussopimusta unionin sisällä voisi kuitenkin vaarantua sen johdosta, että niiden jäsenvaltioiden ylimmät tuomioistuimet, jotka ovat ratifioineet ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista lisäpöytäkirjan, saattaisivat ihmisoikeussopimuksen määräysten perusteella pyrkiä saattamaan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa koskevat kysymykset pikemminkin ihmisoikeustuomioistuimen kuin unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi.

140. Tämä ilmiö ei kuitenkaan ole viime kädessä mikään seuraus unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen. Myös siinä tapauksessa, ettei unioni liity suunnitellulla tavalla ihmisoikeussopimukseen, sellaisten jäsenvaltioiden tuomioistuimet, jotka ovat ratifioineet kuudennentoista lisäpöytäkirjan, voivat ihmisoikeussopimuksen tulkintaa koskevissa perusoikeuskysymyksissä kääntyä ihmisoikeustuomioistuimen puoleen sen sijaan, että ne esittäisivät unionin tuomioistuimelle aineellisesti samat kysymykset perusoikeuskirjan tulkinnasta.

141. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on riittävää viitata SEUT 267 artiklan kolmanteen kohtaan, jossa vahvistetaan jäsenvaltioiden viimeisen oikeusasteen tuomioistuinten velvollisuus esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö. SEUT 267 artiklan kolmas kohta on ensisijainen kansalliseen oikeuteen ja näin ollen myös ihmisoikeussopimuksen kuudennentoista lisäpöytäkirjan kaltaisiin unionin yksittäisten jäsenvaltioiden mahdollisesti ratifioimiin kansainvälisiin yleissopimuksiin nähden. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden viimeisen oikeusasteen tuomioistuinten on – siltä osin kuin niiden ratkaistavana on unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluva oikeusriita – käännyttävä perusoikeuskysymysten osalta ensisijaisesti unionin tuomioistuimen puoleen ja noudatettava ensisijaisesti sen antamia ratkaisuja.

89 — Tilanne 6.5.2014.

90 — Tuomio Haegeman (EU:C:1974:41, 6 kohta) ja tuomio Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, 39 kohta).

d) Välipäätelmä

142. Lyhyestä sanottuna on vielä todettava, ettei sopimusluonnos vaikuta Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan tavalla, joka olisi yhteensopimaton pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisen virkkeen kanssa, edellyttäen, että ennako-osallistumismenettelyn soveltamisalaa selvennetään tämän kannanoton 135 kohdassa esitetyllä tavalla.

2. Unionin muiden toimielinten toimivalta

143. Unionin muiden toimielinten ja erityisesti parlamentin, Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission toimivallan osalta ei ole selvää, missä määrin unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen voisi vaikuttaa niihin. Unionin tuomioistuimessa käydyssä lausuntomenettelyssä ei ole tullut esiin mitään sellaisia seikkoja, jotka voisivat olla osoituksena mahdollisesta toimivaltaan vaikuttamisesta.

a) Yleiset huomautukset

144. Yleisesti on huomattava, että unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen seurauksena kaikkien sen toimielinten on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava ihmisoikeussopimuksessa taattuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Tämä on kuitenkin, kuten muualla on jo todettu,⁹¹ sellainen välttämätön ja tavoiteltu seuraus ihmisoikeussopimukseen liittymisestä, jota ei saa sekoittaa pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun toimivaltaan vaikuttamiseen.

145. Siltä osin kuin lausuntomenettelyyn osallistuneet unionin toimielimet ja jäsenvaltiot ovat ottaneet kantaa siihen, kuka määrittelee tulevaisuudessa sen näkemyksen, jonka unioni omaksuu ihmisoikeussopimuksen tai Euroopan neuvoston elimissä, ja kuka edustaa niissä unionia, kyse on ongelmista, jotka on ratkaistava siinä vaiheessa, kun suunniteltua liittymissopimusta koskevat unionin sisäiset täytäntöönpanotoimenpiteet saavat konkreettisen muotonsa. Tässä yhteydessä mahdollisesti esiin tuleva jonkin toimielimen toimivaltaan kohdistuva rajoitus ei näet perustu liittymissopimukseen itseensä vaan yksinomaan täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Tähän liittyviä oikeuskysymyksiä on näin ollen arvioitava tulevissa oikeudenkäynneissä⁹² eikä sitä voida ottaa – edes varmuuden vuoksi – nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn kohteeksi, koska nuo kysymykset olisivat puhtaasti hypoteettisia.

b) Unionin institutionaalinen järjestelmä, joka koskee seuraamusten määräämistä kilpailuoikeuden rikkomisista

146. Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa asianosaiset ovat lausuneet lyhyesti siitä, edellyttääkö unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen unionin toimielinten olemassa olevan toimivallan muuttamista tai muiden järjestelmällisten mukautusten tekemistä unionin kilpailuoikeuden alalla ja tarkemmin sanottuna määrättäessä taloudellisia seuraamuksia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomisista. Tässä yhteydessä tarkastellaan ensiksi Euroopan komission institutionaalista roolia kilpailuviranomaisena, toiseksi ne bis in idem -periaatetta ja kolmanneksi oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskevaa periaatetta.

91 — Ks. edellä tämän kannanoton 40–42 kohta.

92 — Ks. esim. vireillä oleva asia C-73/13, neuvosto v. komissio, jossa tulee esiin – vaikkakaan ei ihmisoikeussopimuksen yhteydessä – samanlaisia oikeuskysymyksiä.

i) Komission institutionaalinen rooli kilpailuviranomaisena

147. Kun SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa sovelletaan unionin tasolla, komissio toimii kilpailuviranomaisena ja sillä on toimivalta määrätä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille tuntuja taloudellisia seuraamuksia (sakkoja ja uhkasakkoja) saattamatta asiaa ensin tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. SEUT 103 artiklan 2 kohdan a alakohta, SEUT 105 artikla sekä asetuksen (EY) N:o 1/2003⁹³ 23 ja 24 artikla). Tällä komission institutionaalisella roolilla⁹⁴ on perussopimusten järjestelmässä erityistä merkitystä, joka liittyy läheisesti perustavanlaatuisen tehtävään taata Euroopan sisämarkkinoiden toiminta.

148. Jotkin väittävät, että tällainen järjestelmä, joka perustuu siihen, että viranomaisen määrää hallinnollisia seuraamuksia, olisi ongelmallinen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa taatun oikeudenmukaista rikosoikeudenkäyntiä koskevan oikeuden kannalta.

149. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön nykytilan perusteella tällaiset epäilykset eivät kuitenkaan ole perusteltuja. Kuten ihmisoikeustuomioistuin on näet todennut, hallinnolliset seuraamukset ja myös kilpailuoikeuden alalla määrättävät seuraamukset kuuluvat tosin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistettujen rikosoikeuden alalla noudatettavien menettelyllisten takeiden soveltamisalaan. Ne eivät kuitenkaan kuulu rikosoikeuden ”kovaan ytimeen” – olisi mahdollista myös sanoa, että ne yksinomaan *muistuttavat* rikosoikeudellisia seuraamuksia⁹⁵ –, mistä on seurauksena se, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja rikosoikeudellisia takeita ei tarvitse välttämättä soveltaa täysimääräisesti.⁹⁶

150. Ihmisoikeustuomioistuin on äskettäin todennut nimenomaisesti, että viranomaisen voi määrätä sakkoja kartelleja koskevan kiellon rikkomisesta, jos asianomainen yritys voi saattaa sitä vastaan tehdyn kartellilainsäädäntöön perustuvan sakkopäätöksen sellaisen lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, jolla on täysi harkintavalta (saksaksi ”*vollumfänglicher Prüfungsbefugnis*”, ranskaksi ”*pleine juridiction*”, englanniksi ”*full jurisdiction*”). Kyseinen edellytys täyttyy Euroopan unionin oikeussuojajärjestelmässä, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön⁹⁷ sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön⁹⁸ perusteella voidaan päätellä.

151. Unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei siis edellytä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kannalta mitään institutionaalisia muutoksia siihen järjestelmään, joka koskee taloudellisten seuraamusten määräämistä kilpailuoikeuden alalla.

93 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1).

94 — Täydellisyyden vuoksi on huomautettava, ettei komissiolla ole mitään yksinomaista toimivaltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpanon osalta. Siltä osin kuin täytäntöönpano tapahtuu kansallisella tasolla, myös lukuisat jäsenvaltiot ovat perustaneet kansallisia kilpailuviranomaisia, joiden tehtävät ja toimivalta muistuttavat komission tehtäviä ja toimivaltaa.

95 — Ks. tästä ratkaisuehdotukseni ETI ym. (C-280/06, EU:C:2007:404, 71 kohta); ratkaisuehdotukseni Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2011:552, 48 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Schenker ym. (C-681/11, EU:C:2013:126, 40 kohta). Unionin tuomioistuimet soveltavat vakiintuneessa oikeuskäytännössä rikosoikeuden periaatteita unionin kilpailuoikeuteen (ks. syyttömysolettamasta tuomio Hüls v. komissio, C-199/92 P, EU:C:1999:358, 149 ja 150 kohta ja kahdenkertaisen seuraamuksen kiellosta (ne bis in idem -periaate) tuomio Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2012:72, 94 kohta).

96 — Asia 73053/01, Jussila v. Suomi, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006 (Recueil des arrêts et décisions 2006-XIV, 43 kohta); vastaavasti asia 43509/08, Menarini Diagnostics v. Italia, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.9.2011 (62 kohta); ks. myös asia E-15/10, Posten Norge v. EFTAn valvontaviranomainen, EFTAn tuomioistuimen tuomio 18.4.2012 (*EFTA Court Reports* 2012, s. 246, 87 ja 88 kohta) ja unionin tuomioistuimen tuomio Schindler Holding ym. v. komissio (C-501/11 P, EU:C:2013:522, 33–35 kohta).

97 — Tuomio Otis ym. (C-199/11, EU:C:2012:684, erityisesti 63 kohta); tuomio Chalkor v. komissio (C-386/10 P, EU:C:2011:815, erityisesti 67 kohta) ja tuomio Schindler Holding ym. v. komissio (EU:C:2013:522, erityisesti 33–38 kohta) sekä täydentävästi ratkaisuehdotukseni viimeksi mainitussa asiassa (EU:C:2013:248, 27–30 kohta).

98 — Ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Menarini Diagnostics v. Italia (mainittu edellä alaviitteessä 96, 57–67 kohta) sellaisen kartellioikeuden täytäntöönpanoa koskevan kansallisen järjestelmän osalta, joka muistuttaa suuresti unionin tasolla voimassa olevaa järjestelmää.

ii) Ne bis in idem -periaate

152. Myöskään ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa vahvistetun kaksinkertaisen seuraamuksen kiellon (ne bis in idem -periaate) kannalta katsoen unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei edellytä sitä, että SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpanoa koskevaa unionin oikeuden järjestelmää muutetaan. Sopimusluonnos ei näet koske lainkaan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa. Unioni ei siis sitoudu ihmisoikeussopimukseen liittyessään mihinkään kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin ne bis in idem -periaatteen osalta. Tällä hetkellä suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen kannalta ne bis in idem -periaatteen osalta ei siis olisi mitään neuvottelutarvetta, vaikka – vastoin näkemystäni⁹⁹ – haluttaisiin lähteä siitä, että se, miten kyseinen oikeusperiaate ymmärretään unionin kilpailuoikeudessa, ei vastaa tällä hetkellä (vielä) täysimääräisesti sitä, miten ihmisoikeustuomioistuin on ymmärtänyt sen rikosasioissa.

iii) Oikeudenkäynnin kohtuullisen keston periaate

153. Lopuksi on todettava oikeudenkäynnin kohtuullisen keston periaatteesta, joka voidaan samalla tavalla johtaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta, että sen tunnustetaan olevan yleisesti voimassa unionin oikeudessa (ks. perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohta ja 47 artiklan 2 kohta) ja että unionin tuomioistuinta on jo usein pyydetty valvomaan sen noudattamista erityisesti kilpailuasioissa.

154. Pelkästään sen perusteella, että useissa yksittäistapauksissa on pitänyt todeta, että komissio on kilpailuviranomaisena¹⁰⁰ tai unionin yleinen tuomioistuin tuomioistuinvalvontaa ensimmäisessä oikeusasteessa harjoittavana elimenä¹⁰¹ loukannut kyseistä periaatetta, ei sinänsä voida päätellä, että suunniteltu ihmisoikeussopimukseen liittyminen edellyttää institutionaalisten muutosten tekemistä unionin sisällä.

155. Ratkaisevaa on mielestäni pikemminkin, että unionin toimielinten osalta toteutetaan kaikki tarvittavat varotoimet, jotta menettelyn kohtuullisen keston periaatteen mahdolliset loukkaukset voidaan ehkäistä ja jotta sen loukkaamisesta määrätään tehokkaat seuraamukset. Mielestäni ei ole olemassa mitään sellaista konkreettista seikkaa, josta ilmenisi, ettei tällaisiin toimiin olisi ryhdytty.¹⁰²

iv) Yhteenvedo

156. Komission ja neuvoston tavoin olen siis kaiken kaikkiaan sitä mieltä, että unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen voidaan toteuttaa tarvitsematta muuttaa unionin toimielinten olemassa olevaa toimivaltaa tai ryhtyä muihin järjestelmällisiin mukautuksiin kilpailuoikeuden alalla.

99 — Ratkaisuehdotus Toshiba Corporation ym. (EU:C:2011:552, 111–124 kohta).

100 — Tuomio Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio (C-105/04 P, EU:C:2006:592, 35–62 kohta) ja tuomio Technische Unie v. komissio (C-113/04 P, EU:C:2006:593, 40–72 kohta); ks. lisäksi ratkaisuehdotukseni Solvay v. komissio (C-109/10 P, EU:C:2011:256, 305–310 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Solvay v. komissio (C-110/10 P, EU:C:2011:257, 146–151 kohta).

101 — Tuomio Baustahlgewebe v. komissio (C-185/95 P, EU:C:1998:608, 26–47 kohta); tuomio Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v. komissio (C-385/07 P, EU:C:2009:456, 183–188 kohta); tuomio Gascogne Sack Deutschland v. komissio (C-40/12 P, EU:C:2013:768, 97–102 kohta) ja tuomio FLSmidth v. komissio (C-238/12 P, EU:C:2014:284, 118–123 kohta).

102 — Ks. tästä erityisesti äskettäin annettu tuomio Gascogne Sack Deutschland v. komissio (EU:C:2013:768, 89–96 kohta) ja tuomio FLSmidth v. komissio (EU:C:2014:284, 116 ja 117 kohta).

C – Unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttäminen

157. Liittymissopimuksessa on pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan mukaan otettava lisäksi huomioon tarve ”säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet”. Myös julistuksen N:o 2 ensimmäisessä virkkeessä ilmaistaan perustavanlaatuinen toivomus siitä, että ”unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteet säilytetään”.

158. Pöytäkirjassa N:o 8 ja julistuksessa N:o 2 mainituilla erityispiirteillä tarkoitetaan erityisesti seuraavia kahta seikkaa: yhtäältä unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen ei saa rajoittaa unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä ja toisaalta kyseinen liittyminen on toteutettava ottamalla huomioon unionin ominaispiirteet monitasoisena järjestelmänä.

159. Unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyden osalta on huomattava, että Euroopan unionin perussopimuksilla on otettu käyttöön omanlainen uusi oikeusjärjestys eli *itsenäinen oikeusjärjestys*. Sen suojaaminen on muodostanut jo yli 50 vuoden ajan yhden unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kulmakivistä,¹⁰³ ja se tunnustetaan nykyään yleisesti. Mainittu itsenäisyys ei ole ominaista ainoastaan unionin oikeudelle suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen vaan se on otettava huomioon myös suhteessa kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin: jos unioni tekee kansainvälisen sopimuksen, on varmistettava, ettei sillä loukata unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä.¹⁰⁴

160. Unionin ominaispiirteisiin *monitasoisena järjestelmänä* kuuluu nyt merkityksellisessä asiayhteydessä ennen kaikkea se, että toimivalta ja velvoitteet on unionin sisällä jaettu lukuisten primaarioikeuteen ja johdettuun oikeuteen sisältyvien oikeussääntöjen mukaisesti kansallisten ja unionin elinten välillä.

161. Jäljempänä tarkastellaan sitä, kunnioitetaanko sopimusluonnoksessa näitä unionin ja unionin oikeuden erityispiirteitä. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan perusteella tässä yhteydessä on näet kiinnitettävä huomiota erityisesti kolmeen seikkaan, joita ovat

- se, että unioni tunnustaa ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan (1 jakso),¹⁰⁵
- välitöntä oikeusvaikutusta ja unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevat periaatteet (2 jakso)¹⁰⁶ sekä
- menetelmät, jotka koskevat oikean vastaajan määrittämistä ihmisoikeustuomioistuimessa käytävissä menettelyissä (3 jakso).¹⁰⁷

1. Ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan tunnustaminen

162. Aluksi on tarkasteltava unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden (pöytäkirjassa N:o 8 oleva 1 artikla) yhteydessä sitä, voidaanko kyseisiin erityispiirteisiin puuttua sillä, että unioni tunnustaa suunnitellusti ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan. Komissio ei yllättävästi ole lausuntopyynnössään maininnut sanaakaan tästä kysymyksestä, jolla on perustavanlaatuista merkitystä sopimusluonnoksen oikeudellisen arvioinnin kannalta. Kysymystä on kuitenkin tarkasteltu perusteellisesti asianosaisten kesken unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa.

103 — Ks. perustavanlaatuisesti tuomio van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1); tuomio Costa (6/64, EU:C:1964:66) ja tuomio Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, 3 kohta) sekä myöhemmin lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 65 kohta).

104 — Lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 30 kohta); lausunto 1/92 (EU:C:1992:189, 18 kohta); lausunto 1/00 (EU:C:2002:231, 11 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 67 kohta).

105 — Tämän kannanoton 162–196 kohta.

106 — Tämän kannanoton 197–207 kohta.

107 — Tämän kannanoton 208–235 kohta.

a) Yleiset huomautukset

163. Sitä, että unioni kuuluu ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan piiriin, ei ole vahvistettu nimenomaisesti sopimusluonnoksen missään kohdassa. Kyseinen luonnos merkitsee kuitenkin välttämättä sitä, että unioni, kuten kaikki muutkin ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolet, tunnustaa ihmisoikeussopimukseen liittyessään ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan.¹⁰⁸

164. Useiden asianosaisten omaksuman näkemyksen mukaisesti haluan korostaa sitä, että kyseinen perusoikeuksia koskevien perustavanlaatuisien sääntöjen noudattamisen ulkopuolista tuomioistuinvalvontaa koskeva tekijä merkitsee suurinta muutosta tähänhetkiseen oikeudelliseen tilanteeseen verrattuna, ja sitä pidetään yleisesti unionin suunnitellusta ihmisoikeussopimukseen liittymisestä saatavana todellisena lisäarvona.¹⁰⁹ Tässä yhteydessä sitä, että unioni tunnustaa ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan, ei saisi nähdä pelkkänä alistumisena¹¹⁰ vaan mahdollisuutena vahvistaa unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välillä kahtena aidosti eurooppalaisena tuomioistujana jo nykyään käytävää vuoropuhelua perusoikeuksista (ks. vastaavasti myös julistuksen N:o 2 toinen virke). Tämä yhteistyö johtaa parhaassa mahdollisessa tapauksessa perusoikeussuojan vahvistumiseen Euroopassa, ja sillä edistetään näin myös unionin perustana olevien perusarvojen toteutumista (SEU 2 artikla).

165. Kuten pöytäkirjan N:o 8 1 artiklan a alakohdassa olevasta nimenomaisesta viittauksesta ”erity[siin] menettelysään[töihin], joita sovelletaan, jos unioni osallistuu [ihmisoikeussopimuksen] seurantaelinten toimintaan”, selkeästi ilmenee, myös Lissabonin sopimuksen laatijat lähtivät siitä, että unioni tunnustaa ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan, jos liittymissopimuksessa toteutetaan varotoimet, joilla unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet voidaan säilyttää.

166. Unionin tuomioistuin on vastaavasti jo todennut, että se, että unionin tuomioistuin alistuu kansainvälisen sopimuksen tekemällä sellaisen kansainvälisen tuomioistuimen lainkäyttövaltaan, jonka tehtävänä on tulkita ja soveltaa kyseisen yleissopimuksen määräyksiä, ei lähtökohtaisesti ole yhteensopimatonta unionin oikeuden kanssa.¹¹¹

167. Koska ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuinten perusoikeuskysymyksissä antamat ratkaisut ovat jo nykyään suuressa määrin yhdensuuntaisia, sen, että ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövalta tunnustetaan muodollisesti seurauksena unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen, ei suurimmassa osassa tapauksia pitäisi johtaa mihinkään käytännön ongelmiin. On kuitenkin korostettava, että unionin ihmisoikeussopimukseen liittyminen merkitsee välttämättä sitä, että unionin on oltava valmis tunnustamaan myös sellaiset ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, joista seuraa, että voimassa oleva unionin oikeus on yhteensopimaton ihmisoikeussopimuksen kanssa, tai joissa todetaan, että unioni on yksittäistapauksessa rikkonut ihmisoikeussopimusta.¹¹²

168. Tämän lausuntomenettelyn suullisessa vaiheessa on tarkasteltu perusteellisesti kysymystä siitä, olisiko unionin tuomioistuimen varattava itselleen oikeus olla tunnustamatta ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita, jos ne ovat ristiriidassa unionin perustuslaillisen identiteetin – eräänlainen unionin oikeuteen perustuva ordre public -peruste – kanssa tai jos ne perustuvat Strasbourgin tuomareiden toimivallan selvään ylittämiseen ja ne on annettu näin ollen ultra vires.

108 — Ks. myös selitysmuistion 26 kohta, jossa korostetaan, että ihmisoikeustuomioistuimen antamat ratkaisut yksilövalitusmenettelyissä sekä valtiovalitusmenettelyissä, joissa unioni on asianosaisena, sitovat unionin toimielimiä ja näin ollen myös unionin tuomioistuinta.

109 — Ks. jo edellä tämän kannanoton 1 kohta.

110 — Ks. tästä myös parlamentin vuoden 2010 päätöslauselma (sen 1 kohdan viimeinen luetelmakohta), jonka mukaan kumpikaan tuomioistuin ei ole ylemmäntasoinen toiseen nähden vaan molemmat ovat erikoistuneet eri aloihin.

111 — Lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 40 ja 70 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 74 kohta).

112 — Vastaavasti myös Brightonin julistuksen 3 ja 26 kohta.

169. Mielestäni tällä hetkellä ei ole olemassa mitään syytä siihen, että unionin tuomioistuin vahvistaa tällaisen tuomioistuinvaraman perustuslakiin perustuvista syistä.

170. Unionin jäsenvaltioiden joidenkin perustuslakituomioistuinten oikeuskäytännössä on tosin vastaavanlaisia varauksia, jotka koskevan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta.¹¹³ Mielestäni ei ole kuitenkaan täysin vakuuttavaa soveltaa samaa menettelytapaa unionin oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen väliseen suhteeseen sekä unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välisiin suhteisiin, riippumatta siitä, pidetäänkö mainittuja varauksia lähtökohtaisesti oikeutettuina vai ei. Ihmisoikeussopimuksella ei näet oteta käyttöön unionin oikeuteen verrattavissa olevaa ylikansallista oikeusjärjestystä, joka olisi jo itsessään ensisijainen sopimuspuolten kansallisiin oikeusjärjestyksiin nähden ja joka saisi niissä aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Tämän lisäksi ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolilla on ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon osalta edelleen tyypillisesti huomattavasti suurempaa harkintavaltaa kuin unionin jäsenvaltioilla on yleensä käytettävinaan unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön nähden.

171. Jos tulevaisuudessa tulisi kuitenkin kerran eteen sellainen epätodennäköinen tapaus, jossa ihmisoikeustuomioistuimen tuomio aiheuttaisi epäilyksiä sen yhteensopivuudesta unionin oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisen periaatteiden tai unionin toimielinrakenteen rakenteellisten ominaispiirteiden kanssa, paitsi unionin tuomioistuimen myös unionin poliittisten elinten ja jäsenvaltioiden tehtävänä olisi löytää tarkoituksenmukaiset ratkaisut.¹¹⁴ Tässä yhteydessä käytettävissä olevien vaihtoehtojen kirjo ulottuu unionin oikeuden – mukaan lukien unionin primaarioikeuden – muuttamisesta unionin irtisanoutumiseen Strasbourgin järjestelmästä (ihmisoikeussopimuksen 58 artikla).¹¹⁵

b) Sopimusluonnoksen erityiset varotoimet, joilla pyritään varmistamaan unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyys

172. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti todettu, että unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyden säilyttämiseksi kansainvälisessä sopimuksessa on varmistettava, ettei unionin ja sen toimielinten toimivaltaa rajoiteta ja ettei kansainvälinen tuomioistuin voi tulkita unionin oikeutta unionia ja sen toimielimiä sitovalla tavalla.¹¹⁶

173. Näistä seikoista ensimmäistä eli unionin ja sen toimielinten toimivallan säilyttämistä olen tarkastellut jo edellä SEU 6 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan ensimmäisen virkkeen yhteydessä.¹¹⁷ Toisen edellä mainitun seikan osalta on sitä vastoin vielä tutkittava, varmistetaanko sopimusluonnoksella se, ettei ihmisoikeustuomioistuin tulkitse unionin oikeutta suoraan eikä välillisesti unionia ja sen toimielimiä sitovalla tavalla.

174. Suunnitellun liittymissopimuksen määräyksillä, jotka koskevat sitä, kenen tekemiksi toimet, toimenpiteet ja laiminlyönnit katsotaan (sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke ja 4 kohdan ensimmäinen virke), sekä kansavalittajajärjestelyllä ja ennako-osallistumismenettelyllä (sopimusluonnoksen 3 artikla) on jo toteutettu sellaiset varotoimet, joilla voidaan varmistaa, että ihmisoikeustuomioistuin ei tulkitse unionin oikeutta unionin toimielimiä eikä myöskään sen

113 — Kaikkein tunnetuimmat tässä yhteydessä ovat varmasti Saksan Bundesverfassungsgerichtin vahvistama varauksia, jota voidaan kuvata käsitteillä "ultra-vires-valvonta" ja "identiteetin valvonta" (ks. tästä Bundesverfassungsgerichtin tuomio 89, 155 Maastrichtin sopimuksesta ja Bundesverfassungsgerichtin tuomio 123, 267 Lissabonin sopimuksesta), ja Italian Corte costituzionalen kehittämä teoria "controlimiti" (tästä perustavanlaatuisesti Corte costituzionalen tuomio nro 170, 8.6.1984, Granital).

114 — Kuten unionin tuomioistuin on tuomioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461, 285 kohta) todennut, kansainvälisessä sopimuksessa asetetut velvollisuudet eivät voi vaikuttaa siten, että perussopimusten perustuslaillisia periaatteita loukattaisiin.

115 — Komissio on myös unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa viitannut irtisanomismahdollisuuteen.

116 — Lausunto 1/00 (EU:C:2002:231, 11–13 kohta); ks. myös lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 41–46 ja 61–65 kohta) ja lausunto 1/92 (EU:C:1992:189, 32 ja 41 kohta).

117 — Ks. tästä edellä tämän kannanoton 33–104 ja 105–156 kohta.

jäsenvaltioita sitovalla tavalla. Se, ovatko kyseiset varotoimet riittäviä unionin oikeuden itsenäisyyden tehokkaan suojelun varmistamiseksi, riippuu kuitenkin siitä, miten niitä koskevia konkreettisia yksityiskohtia arvioidaan. Tältä osin sopimusluonnos näyttää mielestäni tuovan esiin kolme ongelmaa, joihin otan kantaa seuraavaksi.

i) Vastuun määrittäminen unionin ja sen jäsenvaltioiden välisessä suhteessa (sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohta)

175. Ensimmäinen unionin oikeuden itsenäisyyden kannalta esiin tuleva ongelma koskee vastuun määrittämistä unionin ja sen jäsenvaltioiden välisessä suhteessa silloin, kun ne molemmat ovat yhdessä vastaajana tai kanssavastaajana asianosaisia ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä ja kun ihmisoikeustuomioistuin toteaa tuomiossaan ihmisoikeussopimusta rikotun.

176. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdan ensimmäisessä lauseessa vahvistetaan tosin sääntö, jonka mukaan vastaaja ja kanssavastaaja ovat yhteisesti vastuussa ihmisoikeustuomioistuimen toteamasta ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta. Tällä tavalla ihmisoikeustuomioistuin on vapautettu tarpeesta määrittää unionin oikeuden perusteella, kuka – unioni vai sen jäsenvaltio[t] – on ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kohdan perusteella vastuussa ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta. Useimmissa tapauksissa tämä sääntely voisi johtaa siihen, ettei ihmisoikeustuomioistuimen tarvitse tulkita sitovalla tavalla sitä toimivaltaa ja niitä velvoitteita, jotka unionilla ja sen jäsenvaltioilla on unionin oikeuden perusteella.¹¹⁸

177. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdan toisessa lauseessa ihmisoikeustuomioistuimelle annetaan kuitenkin myös mahdollisuus päättää, että yksin vastaajan tai yksin kanssavastaajan on katsottava olevan vastuussa ihmisoikeussopimuksen todetusta rikkomisesta. Tällaisen toteamuksen johdosta vastaajan ja kanssavastaajan toimivalta ja vastuu on rajattava täsmällisesti, mikä edellyttää sitä, että ihmisoikeustuomioistuin ottaa unionin oikeuden oikeussääntöihin kantaa ainakin välillisesti.

178. On myönnettävä, että sopimusluonnoksessa rajataan 3 artiklan 7 kohdan toisessa lauseessa määrätty mahdollisuus poiketa yhteisvastuuta koskevasta periaatteesta tapauksiin, joissa vastaaja ja kanssavastaaja ovat esittäneet ihmisoikeustuomioistuimessa tämänsuuntaisia perusteluja. Vaikka kyseisen lausekkeen muotoilu ei ole täysin selkeä,¹¹⁹ sillä tarkoitetaan mielestäni sitä, että ihmisoikeustuomioistuin voi poiketa vastaajan ja kanssavastaajan yhteisvastuuta koskevasta periaatteesta ainoastaan näiden esittämien *yhtäpitävien* perustelujen nojalla.

179. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdan toiseen lauseeseen sisältyvällä kytkennällä vastaajan ja kanssavastaajan perusteluihin ei kuitenkaan ole mitään vaikutusta siihen seikkaan, että ihmisoikeustuomioistuin ottaa kyseistä lauseketta sovellettaessa unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sitovalla tavalla kantaa siihen, miten niille unionin oikeuden perusteella kuuluva toimivalta ja velvoitteet rajataan. Ihmisoikeustuomioistuimelle ei kuitenkaan ole annettu tällaista tehtävää, vaikka unionin toimielimet tai jäsenvaltiot antaisivatkin siihen suostumuksensa yksimielisillä kannanotoilla. Unionin oikeuden itsenäisyyttä koskevasta periaatteesta näet seuraa, että yksin Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita sitovalla tavalla unionin oikeuden oikeussääntöjä. Tämän johdosta sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdan toinen lause on ristiriidassa unionin oikeuden itsenäisyyttä koskevan periaatteen kanssa.

118 — Vastaavasti myös selitysmuistion 62 kohta.

119 — Selitysmuistio ei sisällä mitään toteamuksia, joilla kyseiset epäselvyydet voitaisiin poistaa. Erityisesti sen 62 kohdassa viitataan samoin vain vastaajan ja kanssavastaajan tai kanssavastaajien esittämiin perusteluihin.

ii) Sen arvioiminen, onko Euroopan unionin tuomioistuimen ennakko-osallistuminen tarpeen

180. Toinen unionin oikeuden itsenäisyyden kannalta esiin tuleva ongelma koskee sen arvioimista, onko tietyssä konkreettisessa tapauksessa tarpeen panna vireille unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumista koskeva menettely.

181. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan mukaan unionin tuomioistuimelle on ennakko-osallistumismenettelyllä annettava riittävästi aikaa tutkia unionin oikeussäännön ja ihmisoikeussopimuksen yhteensopivuutta, jos se ei ole vielä tehnyt tällaista tutkintaa. Näin ollen kysymyksellä siitä, onko unionin tuomioistuin jo ottanut kertaalleen kantaa unionin oikeussäännön ja ihmisoikeussopimuksen yhteensopivuuteen, on konkreettisessa yksittäistapauksessa ratkaiseva merkitys ennakko-osallistumismenettelyn vireille panemisen kannalta.

182. Tämän kysymyksen arvioiminen ei useissa tapauksissa ole varmastikaan erityisen vaikeaa, koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan helposti päätellä, onko se jo aikaisemmin ottanut kertaalleen kantaa unionin oikeussäännön yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa. Esiin saattaa kuitenkin tulla sellaisia rajatapauksia, joissa on siitä huolimatta, että unionin tuomioistuin on aikaisemmin tarkastellut kyseessä olevaa unionin oikeussäännöstä, edelleen epäselvää, onko se ottanut jo riittävällä tavalla kantaa kyseisen oikeussäännön yhteensopivuuteen nyt ihmisoikeustuomioistuimessa vedotun ihmisoikeussopimuksessa tunnustetun perusoikeuden kanssa¹²⁰ ja onko se tarkastellut tätä yhteensopivuutta täysin yleisesti sellaisten *samojen oikeudellisten näkökohtien perusteella*, joista on juuri sillä hetkellä tullut merkityksellisiä ihmisoikeustuomioistuimessa.¹²¹

183. Unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa olisi ristiriidassa se, että myös tällaisissa rajatapauksissa yksin ihmisoikeustuomioistuin voisi tehdä päätöksen unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumisen tarpeellisuudesta. Viime kädessä näet ainoastaan unionin tuomioistuin itse voi antaa luotettavia tietoja siitä, onko se jo kertaalleen tarkastellut ihmisoikeustuomioistuimessa konkreettisesti esillä olevan oikeuskysymyksen osalta unionin tietyn oikeussäännön yhteensopivuutta yhden tai useamman ihmisoikeussopimuksessa tunnustetun perusoikeuden kanssa.

184. Unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyttä koskevan periaatteen noudattamiseksi ja unionin tuomioistuimen lainkäyttövallan säilyttämiseksi on siten varmistettava, että ihmisoikeustuomioistuin aloittaa epävarmassa tilanteessa aina sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohdan mukaisen ennakko-osallistumismenettelyn. Ihmisoikeustuomioistuin voi katsoa, ettei unionin tuomioistuimen ennakko-osallistuminen ole tarpeen, ainoastaan, jos on ilmeistä, että unionin tuomioistuimet ovat jo käsitelleet sitä konkreettista oikeuskysymystä, joka on otettu esiin ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa valituksessa.¹²² Tämänsuuntainen kansainvälisoikeudellisesti sitova selvennys on mielestäni välttämätön sen varmistamiseksi, että unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyys säilyy ennallaan ennakko-osallistumisjärjestelyn osalta.

120 — On ajateltavissa, että unionin tuomioistuin on tosin jo tutkinut unionin oikeudellisen toimen yhteensopivuutta *yhden* ihmisoikeussopimuksen perusoikeuden kanssa (esim. ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa) muttei kuitenkaan sellaisen *toisen* perusoikeuden (esim. ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale) kannalta, jonka väitetty loukkaaminen on nyttemmin valituksen kohteena ihmisoikeustuomioistuimessa.

121 — Unionin tuomioistuin on esimerkiksi kahteen kertaan tarkastellut täysin erilaisista näkökulmista tietojen säilyttämisestä annetun direktiivin pätevyyttä: ensimmäisellä kerralla se tutki sitä ainoastaan direktiivin oikeudellisen perustan kannalta ja vasta toisella kerralla tiettyjen perusoikeuksien kannalta (ks. yhtäältä tuomio Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, C-301/06, EU:C:2009:68 ja toisaalta tuomio Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Kyse on tältä osin viime kädessä ongelmista, jotka ovat samankaltaisia kuin niihin tilanteisiin liittyvät ongelmat, joissa viimeisen oikeusasteen kansalliset tuomioistuimet on vapautettu velvollisuudestaan esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti (ks. perustavanlaatuisesti tuomio Cilfit ym., EU:C:1982:335), ja ne on syytä ratkaista samalla tavalla.

iii) Ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan ulottuvuuden välinen ristiriita YUTP:n yhteydessä

185. Kolmas unionin oikeuden itsenäisyyden kannalta mahdollisesti esiin tuleva ongelma koskee perusoikeussuojaa ja unionin oikeudellisiin toimiin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa YUTP:n yhteydessä.¹²³

186. YUTP:n yhteydessä on epäilyksettä olemassa tiettyä ristiriitaa Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan (SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke) ja ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan välillä. Tämän on myöntänyt erityisesti myös neuvosto nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn suullisessa vaiheessa.

187. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on tutkia kaikilla unionin oikeuden aloilla eli myös YUTP:n alalla yksityisten ja valtioiden tekemät valitukset ja todeta mahdolliset ihmisoikeussopimuksen loukkaukset, joiden osalta unionin voidaan sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan katsoa olevan vastuussa vastaajana tai kyseisen luonnoksen 1 artiklan 4 kohdan toisen virkkeen nojalla kanssavastaajana.¹²⁴

188. Unionin tuomioistuimilla on – kuten edellä on jo todettu – YUTP:n alalla sitä vastoin vain rajoitettu toimivalta (SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan kanssa), ja tehokkaasta oikeussuojasta huolehtiminen YUTP:n alalla on olennaisilta osin unionin jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävä (SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, luettuna yhdessä SEUT 274 artiklan kanssa). Myös ennako-osallistumismenettelyä (sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohta) voidaan luonnollisesti soveltaa vain siltä osin kuin Euroopan unionin tuomioistuimella on perussopimusten mukaan ylipäättänsä toimivalta tulkita YUTP:n yhteydessä unionin oikeutta ja valvoa unionin toimielinten toiminnan lainmukaisuutta; muussa tapauksessa sen toimivaltaa laajennettaisiin SEU 4 artiklan 1 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 2 kohdan sekä SEU 6 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen vastaisesti.

189. Voiko unioni tätä taustaa vasten tunnustaa ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan? Onko unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa yhteensopivaa, että ihmisoikeustuomioistuin voi tutkia unionin toimielinten YUTP:n yhteydessä toteuttamien toimien, toimenpiteiden tai laiminlyöntien yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa, vaikka unionin tuomioistuimilla ei SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa määrättyjä poikkeuksia lukuun ottamatta ole toimivaltaa harjoittaa omasta puolestaan tällaista valvontaa? Onko hyväksyttävissä, että unionin on YUTP:n yhteydessä vastattava kansainvälisen oikeuden perusteella ihmisoikeussopimuksen mahdollisista rikkomisista vastaajana tai kanssavastaajana, vaikka sillä ei samanaikaisesti ole sisäisesti käytössään omaa ylikansallista tuomioistuinta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamus tällaisista rikkomisista ja edistää ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa?

190. Nämä kysymykset ovat luonteeltaan täysin uusia. Siltä osin kuin on ilmeistä, unionin oikeuden itsenäisyyttä koskevat ongelmat ovat näet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä tulleet tähän mennessä esiin ainoastaan tapauksissa, joissa on pelätty unionin tuomioistuinten ja kansainvälisen tuomioistuimen välistä toimivaltaristiriitaa, muttei sitä vastoin tapauksessa, jossa unionin tuomioistuimen toimivalta on pienempi kuin kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta.

191. Mielestäni unionin oikeuden itsenäisyyden periaate ei estä tunnustamasta sellaisen kansainvälisen tuomioistuimen lainkäyttövaltaa, jonka toimivalta ulottuu tietyllä alalla, eli tässä tapauksessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, pidemmälle kuin unionin toimielimen eli Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta.

123 — Ks. samankaltaisesta ongelmasta, joka koskee sitä, voidaanko YUTP:n ominaispiirteillä taata tehokas oikeussuoja kyseisellä politiikan alalla, edellä jo tämän kannanoton 82–103 kohta.

124 — Ks. tästä myös edellä tämän kannanoton 83 kohta.

192. Unionin oikeuden itsenäisyyden periaate edellyttää tosin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä varmistetaan, ettei unionin ja sen toimielinten toimivaltaa rajoiteta ja ettei kansainvälinen tuomioistuin voi tulkita unionin oikeutta unionia ja sen toimielimiä sitovalla tavalla.¹²⁵ Tällä pyritään loppujen lopuksi kuitenkin vain välttämään yhtäältä unionin tuomioistuimien oikeuskäytännön ja toisaalta kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännön väliset mahdolliset ristiriidat ja säilyttämään unionin ainutlaatuinen ylikansallinen rakenne.¹²⁶

193. Oikeuskäytäntöön liittyvät ristiriidat ja unionin ylikansalliselle rakenteelle aiheutuva vaara on kuitenkin alusta pitäen suljettu pois siltä osin kuin Euroopan unionin perussopimusten laatijat ovat tietyllä alalla – kuten tässä tapauksessa YUTP:n alalla – luopuneet tietoisesti ylikansallisesta rakenteesta sekä siitä, että unionin oma lainkäyttöelin tulkitseisi unionin oikeutta yhtenäisesti ja itsenäisesti. Siihen, ettei *unionin sisällä* ole toteutettu sellaisia riittäviä varotoimia, joilla yksinään voitaisiin turvata unionin oikeuden itsenäisyys, voidaan tuskin vedota kansainvälisen järjestön lainkäyttöelimen lainkäyttövallan tunnustamista vastaan. Myöskään yksityisten tehokasta oikeussuojaa ei tällaisissa tilanteissa heikennetä vaan vahvistetaan kansainvälisen lainkäyttövallan tunnustamisella.

194. Tämä pätee varsinkin unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen osalta, koska Lissabonin sopimuksen laatijat ovat SEU 6 artiklan 2 kohdassa antaneet unionin toimielimille tietoisesti kyseisen hankkeen toteuttamista koskevan toimivallan ja tehtävän *ilman*, että YUTP:n osalta olisi ensin otettu käyttöön ylikansallinen rakenne ja että erityisesti unionin tuomioistuimille olisi annettu kokonaisvaltainen lainkäyttövalta. Lissabonin sopimuksen laatijat eivät siis itse ole kaikella todennäköisyydellä nähneet mitään ristiriitaa yhtäältä sen, että unionin tuomioistuinten lainkäyttövalta YUTP:n alalla on rajoitettu voimakkaasti, ja toisaalta sen välillä, että ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövalta tunnustetaan unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen johdosta.

195. Kuten edellä on jo todettu, tämä ei millään tavalla ole esteenä sille, että ihmisoikeussopimusta sovelletaan tehokkaasti ja että yksityiset saavat tehokasta oikeussuojaa YUTP:n alalla. Lissabonin sopimuksen laatijat ovat tältä osin turvautuneet kansallisiin tuomioistuihin Euroopan unionin oikeussuojajärjestelmän toisena pilarina. Noiden kansallisten tuomioistuimien tehtävänä on määrätä seuraamukset mahdollisista ihmisoikeussopimuksen rikkomisista YUTP:n yhteydessä ja edistää ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa (SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, luettuna yhdessä SEUT 274 artiklan kanssa), jollei unionin tuomioistuimilla ole poikkeuksellisesti toimivaltaa SEUT 275 artiklan toisen kohdan perusteella.¹²⁷

c) Välipäätelmä

196. Perussopimusten kanssa ei ole yhteensopimatonta se, että unioni tunnustaa ihmisoikeussopimukseen liittymisensä johdosta ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan, edellyttäen, että sopimusluonnoksessa esitetään tarpeelliset selvennykset unionin tuomioistuimen ennakko-osallistumisen (luonnoksen 3 artiklan 6 kohta) tarpeellisuuden arvioimisen sekä vastaajan ja kanssavastaajan vastuun määrittämisen (luonnoksen 3 artiklan 7 kohta) osalta. Tämän lisäksi sillä, että ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettaisiin YUTP:n alalla saattaa kysymyksiä, jotka eivät kuulu unionin tuomioistuimien toimivaltaan, ei ole vaikutusta sopimusluonnoksen yhteensopivuuteen perussopimusten kanssa.

125 — Ks. edellä tämän kannanoton 172 kohta.

126 — Ks. erityisesti Euroopan talousalueen perustamisesta lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 34, 35, 41–46 ja 61–65 kohta) ja lausunto 1/92 (EU:C:1992:189, 32–41 kohta).

127 — Ks. edellä tämän kannanoton 96–103 kohta.

2. Välitöntä oikeusvaikutusta ja unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevat periaatteet

197. Niihin olennaisiin ominaispiirteisiin, jotka kuvaavat unionin oikeusjärjestystä uutena itsenäisenä oikeusjärjestyksenä, kuuluvat lisäksi unionin oikeuden ensisijaisuus jäsenvaltioiden oikeuteen nähden ja sen lukuisien säännösten ja määräysten välitön oikeusvaikutus.¹²⁸ Tämän vuoksi on toiseksi arvioitava pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan kannalta sitä, voidaanko unionin suunnitellulla liittymisellä ihmisoikeussopimukseen heikentää unionin oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta ja ensisijaisuutta.

198. Siltä osin kuin aluksi on kyse *unionin oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta*, haluan huomauttaa, ettei unionin liittymisen ihmisoikeussopimukseen pitäisi aiheuttaa mitään erityisiä ongelmia. Suunnitellun liittymissopimuksen voimaantulon johdosta ihmisoikeussopimuksesta tulee olennainen osa unionin oikeusjärjestystä.¹²⁹ Tässä ominaisuudessa ihmisoikeussopimuksella on omalta osaltaan yleensä välittömiä vaikutuksia unionin oikeuden tavoin. Ihmisoikeussopimuksen määräykset, joissa vahvistetaan perinteiset perusoikeudet tai joissa täsmennetään menettelysäännöt ihmisoikeustuomioistuimessa vireille pantuja yksilövalituksia varten, ovat näet sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta unionin kansalaiset ja tarvittaessa yritykset voivat vedota niihin.

199. Unionin ihmisoikeussopimukseen liittyminen merkitsee samalla tavalla sitä, että ihmisoikeussopimukseen sovelletaan unionin oikeudessa säännellyissä tapauksissa periaatetta, joka koskee *unionin oikeuden ensisijaisuutta* jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen nähden. Tämä perustuu SEUT 216 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat jäsenvaltioita.¹³⁰

200. Ongelmallisempaa on kuitenkin arvioida ihmisoikeussopimuksen tulevaa sijaa unionin oikeusjärjestyksen normihierarkiassa.

201. Yhtäältä näet ihmisoikeussopimus sijoittuu yhtenä unionin tekemänä kansainvälisenä sopimuksena primaarioikeuden ja muun johdetun oikeuden välille. Ihmisoikeussopimus on tosin ensisijainen muuhun johdettuun oikeuteen nähden, koska se sitoo unionin toimielimiä (SEUT 216 artiklan 2 kohta). Samanaikaisesti se on kuitenkin primaarioikeuteen nähden toissijainen, koska komissio on neuvotellut suunnitellun liittymissopimuksen ja neuvosto hyväksyy sen, joten se kuuluu unionin toimielinten toimenä unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan piiriin (ks. SEUT 263 artiklan ensimmäinen kohta, SEUT 267 artiklan ensimmäinen kohta sekä jo aikaisemmassa vaiheessa SEUT 218 artiklan 11 kohta). Tältä osin ei voi olla merkitystä sillä, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä kyseinen liittymissopimus valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti (ks. SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan viimeinen lause).

202. Jos toisaalta siitä, että kyseinen suunniteltu kansainvälinen sopimus on unionin primaarioikeuden ja muun johdetun oikeuden ”välissä olevalla sijalla”, haluttaisiin päätellä, että perussopimusten osalta voidaan vastaisuudessa vedota rajoituksetta niiden ”ensisijaisuuteen” ihmisoikeussopimukseen nähden, ihmisoikeussopimuksella unionin oikeusjärjestyksessä oleva erityinen merkitys unohdettaisiin.

203. On näet muistettava, että velvollisuus noudattaa ihmisoikeussopimukseen perustuvia kriteereitä perusoikeuksien suojeluun on unionissa perustuslain tasoinen velvollisuus. Tämä ilmenee yhtäältä SEU 6 artiklan 3 kohdasta, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksessa taatut perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta. Toisaalta perusoikeuskirjaa, joka on sellaisenaan oikeudelliselta

128 — Lausunto 1/91 (EU:C:1991:490, 21 kohta) ja lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 65 kohta).

129 — Tuomio Haegeman (EU:C:1974:41, 5 kohta); tuomio IATA ja ELFAA (EU:C:2006:10, 36 kohta) ja tuomio Air Transport Association of America ym. (EU:C:2011:864, 73 kohta).

130 — Ks. siitä, että tässä yhteydessä on tarvittaessa otettava huomioon jäsenvaltioiden asema ihmisoikeussopimuksen osalta, jäljempänä tämän kannanoton 249–277 kohta.

arvoltaan sitovaa primaarioikeutta (SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeinen lause), on tulkittava ja sovellettava siten, että ihmisoikeussopimuksen katsotaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan 1 virkkeessä vahvistetun yhdenmukaisuusvaatimuksen vuoksi muodostavan perusoikeuksille unionissa annettavan suojan vähimmäistason.

204. Tätä taustaa vasten ihmisoikeussopimuksessa tunnustetun perusoikeuden ja unionin primaarioikeuden määräyksen välistä mahdollista ristiriitaa ei voida ratkaista pelkästään viittaamalla siihen, että ihmisoikeussopimus on muodollisesti unionin perussopimukseen nähden alemmalla sijalla.¹³¹ SEU 6 artiklan 3 kohdasta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä virkkeestä seuraa sitä vastoin, että ihmisoikeussopimuksessa tunnustetut perusoikeudet on otettava huomioon unionin primaarioikeutta tulkittaessa ja sovellettaessa ja että kyseisten perusoikeuksien ja asianomaisten primaarioikeuden määräysten välillä on aina pyrittävä löytämään hienovarainen tasapaino.

205. Unionin suunnitellulla liittymisellä ihmisoikeussopimukseen ei muuteta perustavanlaatuisesti tätä hienovaraisen tasapainon löytämistä koskevaa velvollisuutta, joka on johdettavissa jo nykyään SEU 6 artiklan 3 kohdasta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä virkkeestä.

206. On mahdollista, ettei ihmisoikeustuomioistuin määrittele aina yhtäältä perusoikeussuojaa koskevien vaatimusten ja toisaalta yleisen edun tai jopa taloudellisten etujen välistä tasapainoa täysin samalla tavalla kuin unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tähän mennessä tehnyt.¹³² Tältä osin se, että unionin toimielimet ovat tulevaisuudessa sidottuja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen johdosta, voisi hyvinkin johtaa tietynlaiseen painotusten muuttumiseen esimerkiksi perusoikeuksien ja Euroopan sisämarkkinoiden perusvapauksien välillä. Tämä mahdollinen kehitys olisi joka tapauksessa väistämätön seuraus unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen lainkäyttövallan tunnustamisesta, joita Lissabonin sopimuksen laatijat ovat edellyttäneet SEU 6 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ja pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdassa.¹³³

207. Välittömälle oikeusvaikutukselle ja unionin oikeuden ensisijaisuudelle ei siis kaiken kaikkiaan aiheudu vaaraa siitä, että unioni liittyy ihmisoikeussopimukseen sopimusluonnoksessa esitetyllä tavalla.

3. Järjestely, joka koskee oikean vastaajan määrittämistä ihmisoikeustuomioistuimessa käytävässä menettelyssä

208. Kolmanneksi on tarkasteltava lopuksi pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan vaatimuksia. Kyseisen määräyksen mukaan unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet on säilytettävä siltä osin kuin on kyse ”tarpeellis[ista] järjestely[istä], joilla varmistetaan, että Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden esittämät kanteet sekä yksityiset valitukset osoitetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti jäsenvaltioille ja/tai unionille”.

209. Toisin kuin erityisesti pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan saksankielisen version ylimalkainen tarkastelu saattaa antaa ymmärtää, tässä yhteydessä ei ole niinkään kyse valitusten lähettämisestä (*übermitteln*) sen varsinaisessa merkityksessä vaan pikemminkin vastuussa olevan vastaajan asianmukaisesta määrittämisestä. Kuten kyseisen määräyksen muut kieliversiot – etenkin sen

131 — Vastaavasti myös tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (EU:C:2008:461, 285 ja 304 kohta), jonka mukaan unionin perustuslaillisiin periaatteisiin kuuluu periaate, jonka mukaan kaikissa unionin toimenpiteissä on kunnioitettava perusoikeuksia, ja perusoikeuksien suojelu kuuluu unionin perusteisiin.

132 — Ks. esimerkkinä tästä ongelmasta mm. tuomio Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333); tuomio Omega (C-36/02, EU:C:2004:614); tuomio International Transport Workers’ Federation ja Finnish Seamen’s Union (ns. tuomio Viking, C-438/05, EU:C:2007:772); tuomio Laval ja Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809); tuomio Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85) ja tuomio Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — Ks. ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisesta edellä erityisesti tämän kannanoton 163–171 kohta.

ranskan- ja englanninkieliset versiot¹³⁴ – osoittavat, kyse on sen varmistamisesta, että ihmisoikeustuomioistuimelle tehdyt valitukset osoitetaan asianmukaisesti aina tilanteen mukaan jäsenvaltioille ja/tai unionille, eli selvemmin sanottuna siitä, että ne *osoitetaan oikealle tai oikeille vastaajille*.

210. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdassa vahvistetun vaatimuksen taustalla on se, että Euroopan unionia koskevissa asioissa on usein kyse unionin ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimien ja niillä olevan toimivallan monitahoisesta vuorovaikutuksesta, ja erityisesti se, että jäsenvaltiot osallistuvat yleensä unionin oikeuden täytäntöön panemiseen. Tämä johtaa siis ihmisoikeussopimuksen järjestelmän kannalta sellaiseen poikkeukselliseen sekamuotoiseen tilanteeseen, jossa yksi tai useampi ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli vahvistaa oikeussääntöjä (unionin jäsenvaltioiden antama unionin primaarioikeus, unionin toimielinten antama unionin johdettu oikeus), jotka yksi tai useampi ihmisoikeussopimuksen muu sopimuspuoli panee täytäntöön (joskus unioni itse mutta useammin kansalliset viranomaiset).¹³⁵ Tämä voi johtaa ongelmatilanteisiin määritettäessä oikeaa vastaajaa niissä ihmisoikeustuomioistuimissa käytävissä menettelyissä, jotka liittyvät unionin oikeuteen.

211. Vaatimusta, joka koskee ”tarpeellisten järjestelyjen” toteuttamista oikean vastaajan määrittämiseksi ja joka pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdassa asetetaan edellytykseksi unionin liittymiselle ihmisoikeussopimukseen, on tulkittava tätä taustaa vasten. Se perustuu kahteen tavoitteeseen. Yhtäältä tällaisten varotoimien johdosta ihmisoikeustuomioistuin voi harjoittaa tehokasta valvontaa yksilövalitusmenettelyissä (ihmisoikeussopimuksen 34 artikla), jos unionin oikeutta sovelletaan yksityisiin väitetyksi ihmisoikeussopimuksen vastaisella tavalla; samalla tavalla muut ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolet voivat hoitaa tehokkaammin valvontatehtävänsä valtiovalitusten (ihmisoikeussopimuksen 33 artikla)¹³⁶ avulla. Toisaalta kyseisillä varotoimilla varmistetaan, että unioni ja sen jäsenvaltiot voivat puolustaa tehokkaasti unionin oikeutta väitteiltä, joiden mukaan se ei ole yhteensopiva ihmisoikeussopimuksen kanssa.

212. Sopimusluonnokseen sisältyvillä säännöillä, jotka koskevat sitä, kenen tekemiksi katsotaan unionin ja sen jäsenvaltioiden toteuttamat toimet, toimenpiteet tai laiminlyönnit (ks. kyseisen luonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke ja 1 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke), ja kanssavastaajaa koskevalla järjestelyllä (ks. luonnoksen 3 artikla) pyritään yhdessä juuri näiden kummankin tavoitteen toteutumiseen.

a) Tehokkaan valvonnan varmistaminen ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmässä

213. Siltä osin kuin on kyse ensimmäisestä pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan kahdesta tavoitteesta eli tehokkaan valvonnan varmistamisesta ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmässä, haluan huomauttaa, että sopimusluonnokseen sisältyvillä vastuuseen joutumista koskevilla säännöillä varmistetaan, ettei esiin voi tulla epäilyksiä siitä, mille vastaajalle yksityisten oikeussubjektien tai ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolien on osoitettava valituksensa, jossa ne vetoavat siihen, että unionin oikeudella tai sen soveltamisella rikotaan ihmisoikeussopimusta.

134 — Ranskaksi ”pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient *dirigés correctement* contre ...” ja englanniksi ”to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are *correctly addressed* to ...” (kursivointi tässä).

135 — Selitysmuiston 38 kohta.

136 — Ks. myös selitysmuiston 39 kohta, jonka mukaan kyse on pyrkimyksestä välttää sellaiset aukot ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä, jotka liittyvät osallistumiseen, vastuuseen ja tuomioiden sitovuuteen (ranskaksi ”éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité”).

214. Edellä mainittujen vastuuseen joutumista koskevien sääntöjen mukaan unioni on vastuussa ainoastaan omien toimielintensä, elintensä ja laitostensa tai niiden nimissä toimivien henkilöiden toteuttamista toimista ja toimenpiteistä tai näiden tekemistä laiminlyönneistä (sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke), kun taas jäsenvaltiot ovat yksin vastuussa kansallisten viranomaisten toteuttamista toimista tai toimenpiteistä tai näiden tekemistä laiminlyönneistä myös silloin, kun kyseinen toimi, toimenpide tai laiminlyönti tapahtuu unionin oikeutta sovellettaessa (sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdan ensimmäinen virke).

215. Samanaikaisesti kanssavastajaajärjestelyllä huolehditaan siitä, että ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, joissa unionin oikeudella tai sen soveltamisella todetaan riktun ihmisoikeussopimusta, pannaan tehokkaasti täytäntöön (ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kohta).

- Unionilla katsotaan olevan sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan kanssavastajaan asema silloin, kun valittaja kyseenalaistaa väitteellään siitä, että kansalliset elimet ovat rikkoneet ihmisoikeussopimusta, viime kädessä unionin oikeuden yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa,¹³⁷ ja erityisesti, kun ihmisoikeussopimuksen rikkominen, johon kansalliset elimet ovat väitetyt syyllistyneet, olisi voitu estää ainoastaan jättämällä noudattamatta jotakin unionin oikeuteen perustuvaa velvoitetta.
- Unionin jäsenvaltioilla on sitä vastoin sopimusluonnoksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan kanssavastajaan asema silloin, kun valittaja kyseenalaistaa väitteellään siitä, että unionin toimielimet, elimet tai laitokset ovat rikkoneet ihmisoikeussopimusta, viime kädessä EU-sopimuksen, EUT-sopimuksen tai muiden primaarioikeuden määräysten yhteensopivuuden ihmisoikeussopimuksen kanssa,¹³⁸ ja erityisesti, kun väitetty ihmisoikeussopimuksen rikkominen olisi voitu estää ainoastaan jättämällä noudattamatta jotakin unionin primaarioikeuteen perustuvaa velvoitetta.

216. Vastajaana on yksinkertaistettuna aina se, jonka katsotaan olevan vastuussa syyksiluetusta toimesta, toimenpiteestä tai laiminlyönneistä, kun taas kanssavastajaan asema kuuluu sille, jolla on valta muuttaa tarvittaessa niitä unionin oikeussääntöjä, joihin kyseinen toimi, toimenpide tai laiminlyönti perustuu:¹³⁹ unionin johdetun oikeuden osalta kanssavastajaana on siis unioni itse ja unionin primaarioikeuden osalta unionin jäsenvaltiot.

217. Ongelmallisena voitaisiin kuitenkin pitää sitä, että sopimusluonnoksen mukaan yksikään ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli ei ole *velvollinen* ottamaan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä kanssavastajaan tehtävää.¹⁴⁰ Näin ollen on teoreettisesti mahdollista, että ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoli – riippumatta siitä, onko se unioni vai unionin jäsenvaltio – jättää omasta aloitteestaan esittämättä pyynnön saada osallistua asian käsittelyyn kanssavastajaana tai hylkää ihmisoikeustuomioistuimen kutsun osallistua oikeudenkäyntiin kanssavastajaana jopa siinä tapauksessa, että sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan tai 3 kohdan edellytykset ovat täyttyneet. Tällaisessa tilanteessa on vaarana, ettei ihmisoikeustuomioistuimen tuomiota, jossa unionin oikeuteen perustuva ihmisoikeussopimuksen rikkominen todetaan, voida panna täytäntöön luotettavasti, koska se, jonka asiana on muuttaa tarvittaessa unionin oikeutta, ei ole sidottu ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon siitä syystä, ettei se ole osallistunut menettelyyn kanssavastajaana.

137 — Ks. esimerkkinä tästä asia 45036/98, *Bosphorus v. Irlanti*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005 (Recueil des arrêts et décisions 2005-VI) ja asia 13645/05, *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij ym. v. Alankomaat*, ihmisoikeustuomioistuimen päätös 20.1.2009.

138 — Myös tämä ongelma on tullut esiin jo aikaisemmin; ks. asia 24833/94, *Matthews v. Yhdistynyt kuningaskunta*, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1999 (Recueil des arrêts et décisions 1999-I).

139 — Vastaavasti myös selitysmuistion 56 kohdan viimeinen virke.

140 — Selitysmuistion 53 kohta.

218. Ensi näkemältä tämä ongelma voitaisiin ratkaista parhaimmin siten, että ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn osallistuminen kanssavastaajana olisi sekä unionin että sen jäsenvaltioiden osalta pakollista aina silloin, kun sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan tai 3 kohdan aineelliset edellytykset täyttyvät. Se, että kanssavastaajajärjestelystä tehdään tällä tavalla automaattinen esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen esittämällä pyynnöllä osallistua asian käsittelyyn, voisi kuitenkin johtaa ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyden kanssa,¹⁴¹ koska siinä tapauksessa unionin sisäisten elinten (unionin tasolla tai jäsenvaltioiden tasolla) asiana ei olisi enää päättää omalla vastuullaan ja lopullisesti siitä, liittyykö asia unionin oikeuteen ja onko unionin oikeutta puolustettava ihmisoikeustuomioistuimessa.

219. Neuvottelijat ovat ottaneet nämä ristiriitaiset intressit huomioon, koska ne ovat määränneet siitä, että unioni antaa yksipuolisen julistuksen liittymissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä.¹⁴² Suunnitellussa julistuksessa unioni sitoutuu muun muassa huolehtimaan siitä, että se esittää ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä pyynnön saada osallistua asian käsittelyyn kanssavastaajana tai hyväksyy ihmisoikeustuomioistuimen kutsun osallistua oikeudenkäyntiin kanssavastaajana, jos liittymissopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset ovat täyttyneet. Näin yhtäältä säilytetään unionin oikeuden itsenäisyys ja toisaalta varmistetaan, että unioni on kanssavastaajana sidottu kaikkiin sellaisiin ihmisoikeustuomioistuimen mahdollisiin tuomioihin, joiden täytäntöönpano edellyttää unionin toimielinten, elinten tai laitosten toimia.

220. On totta, että sopimusluonnoksessa ja sen liiteasiakirjoissa ei ole määrätty mistään vastaavasta julistuksesta, jolla unionin jäsenvaltiot sitoutuvat osallistumaan asian käsittelyyn kanssavastaajana, jos unionin primaarioikeuden yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa tulisi kerran esiin ihmisoikeustuomioistuimessa. Unionin oikeuden kannalta katsottuna tällainen jäsenvaltioiden antama sitoumus ei kuitenkaan ole ehdottoman välttämätön, koska niiden on jo niille unionin oikeudessa (SEU 4 artiklan 3 kohta) asetetun vilpittömän yhteistyön velvoitteen nojalla osallistuttava ihmisoikeustuomioistuimessa kanssavastaajana kaikkiin sellaisiin menettelyihin, joiden osalta sopimusluonnoksen 3 artiklan 3 kohdan edellytykset ovat täyttyneet. Näin on varsinkin silloin, kun unionin toimielin vaatii jäsenvaltioita pyytämään ihmisoikeustuomioistuimelta lupaa saada osallistua asian käsittelyyn kanssavastaajana.

b) Sen takaaminen, että unionin oikeutta puolustetaan tehokkaasti ihmisoikeustuomioistuimessa

221. Siltä osin kuin on kyse pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan toisesta tavoitteesta eli sen takaamisesta, että unionin oikeutta puolustetaan tehokkaasti ihmisoikeustuomioistuimessa, sen toteutuminen edellyttää mielestäni sitä, että unioni ja sen jäsenvaltiot asetetaan tosiasiaa sellaiseen asemaan, että ne voivat osallistua asian käsittelyyn ihmisoikeustuomioistuimessa, jos ne katsovat sen olevan tarpeellista.

i) Se, ettei ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevista menettelyistä ole riittäviä tietoja

222. Unionin oikeuden tehokas puolustaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että unioni saa varmuudella tiedon kaikista ihmisoikeustuomioistuimessa yhtä tai useampaa sen jäsenvaltioita vastaan vireillä olevista menettelyistä, joihin sen olisi mahdollista osallistua kanssavastaajana sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Samalla tavalla unionin jäsenvaltioille on ilmoitettava kaikista ihmisoikeustuomioistuimessa unionia vastaan vireillä olevista menettelyistä, joihin ne voisivat osallistua kanssavastaajana sopimusluonnoksen 3 artiklan 3 kohdan nojalla.

141 — Ks. itsenäisyyden periaatteesta yleisesti tämän kannanoton 159 kohta.

142 — Loppukertomuksen liite II.

223. Sopimusluonnosta koskevan selitysmuistion perusteella neuvottelijat näyttävät lähteneen siitä, että nykyisellä järjestelmällä, joka koskee kaikkien sellaisten ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi saatettujen asioiden julkaisemista, jotka on annettu tiedoksi asianomaiselle vastaajalle, voidaan taata tarpeellisten tietojen levittäminen.¹⁴³

224. Tältä osin on huomattava, että ihmisoikeustuomioistuin *ei* tällä hetkellä, toisin kuin komissio on istunnossa väittänyt, julkaise järjestelmällisesti kaikkia vireillä olevia valituksia eikä myöskään valituksia, jotka on jo annettu tiedoksi asianomaiselle vastaajalle. Ihmisoikeustuomioistuimella ei erityisesti ole – toisin kuin unionin tuomioistuimella, jolla on käytössään Euroopan unionin virallinen lehti – mitään virallista ja säännöllisesti ilmestyvää julkaisua, jossa tällaiset asiat mainittaisiin ja niiden osalta ilmoitettaisiin riidan kohde. Myöskään internetissä vapaasti käytettävissä olevassa ihmisoikeustuomioistuimen hakukoneessa ("HUDOC") ei ole, toisin kuin unionin tuomioistuimen internetsivustolla, mitään järjestelmällistä yhteenvedoa kaikista vireillä olevista ja tiedoksi annetuista valituksista. Ilmeisesti ei ole määrätty myöskään siitä, että ihmisoikeustuomioistuin toimittaisi unionille automaattisesti kaikki sellaiset valitukset, jotka se antaa tiedoksi yhdelle tai useammalle unionin jäsenvaltiolle, eikä käänteisesti ole myöskään suunniteltu, että unionin jäsenvaltioille lähetettäisiin järjestelmällisesti kaikki unionille tiedoksi annetut valitukset.

225. Näissä olosuhteissa ei siis ole tällä hetkellä mahdollista lähteä siitä, että ihmisoikeustuomioistuimessa omaksutulla järjestelmällä, joka koskee siinä vireillä olevien valitusten tiedoksi antamista ja julkaisemista, voitaisiin ilmoittaa potentiaalisille kanssavastaajille luotettavasti kaikkien sellaisten menettelyjen olemassaolosta, joissa ne saattaisivat katsoa aiheelliseksi esittää sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 artiklan ensimmäisen virkkeen nojalla pyynnön saada osallistua menettelyyn.

226. Eräät asianosaiset ovat sitä mieltä, että jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on niille asetetun vilpittömän yhteistyön veloitteen (SEU 4 artiklan 3 kohta) johdosta ilmoitettava unionin oikeuden nojalla toisilleen kaikista sellaisista valituksista, jotka ihmisoikeustuomioistuin antaa niille tiedoksi, ja tälle veloitteelle olisi tarvittaessa annettava vielä konkreettinen muoto liittymissopimusta koskevalla unionin sisäisillä täytäntöönpanotoimenpiteillä.

227. En ole tästä samaa mieltä. Potentiaalisten kanssavastaajien mahdollisuus vedota menettelyllisiin oikeuksiin ihmisoikeustuomioistuimessa ei voi riippua siitä, että ne saavat epäsuorasti muilta menettelyn osapuolilta tiedon unionin oikeuteen liittyvän valitusmenettelyn olemassaolosta. Jotta unionilla tai sen jäsenvaltioilla sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan, 3 kohdan ja 5 kohdan mukaan olevien osallistumismahdollisuuksien täysi käytännön tehokkuus voidaan varmistaa ja niille voidaan taata parhaat mahdolliset edellytykset puolustaa unionin oikeutta ihmisoikeustuomioistuimessa, ihmisoikeustuomioistuimen on itsensä huolehdittava siitä, että unionille ilmoitetaan automaattisesti kaikista valituksista, jotka ihmisoikeustuomioistuin on antanut tiedoksi yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, ja kääntäen myös ihmisoikeustuomioistuimen on ilmoitettava kaikille unionin jäsenvaltioille järjestelmällisesti kaikista unionille tiedoksi annetuista valituksista. Sähköisen tiedonvälityksen ja tietokoneavusteisen asiakirjojen hallinnoinnin aikakautena tämän velvollisuuden ei voida katsoa merkitsevän kohtuutonta hallinnollista rasitetta ihmisoikeustuomioistuimelle. Vertailun vuoksi haluan todeta, että myös unionin tuomioistuin toimittaa itse käytännössä merkitykselliset tiedot kaikille niille, joilla mahdollisesti saattaisi olla oikeus osallistua menettelyyn,¹⁴⁴ eikä se jätä tätä missään tapauksessa unionin tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn kantajan tai vastaajan tehtäväksi.

143 — Selitysmuistion 52 kohdan viimeinen virke.

144 — Tätä varten kaikki unionin tuomioistuimissa vireillä olevat asiat julkaistaan jo menettelyn varhaisessa vaiheessa unionin tuomioistuimen internetsivustolla ja Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

228. Sitä, ettei unionille ja sen jäsenvaltioille anneta järjestelmällisesti tietoa niistä valituksista, jotka ihmisoikeustuomioistuimien antaa tiedoksi päävastaajille, ei voida korjata sillä, että ihmisoikeustuomioistuimien voi sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan esittää asianmukaisissa menettelyissä kutsun osallistua kyseiseen menettelyyn kanssavastaajana. Kyseisen määräyksen mukaan näet ihmisoikeustuomioistuimella ei ole velvollisuutta esittää tällaisia kutsuja järjestelmällisesti vaan sillä on tiettyä harkintavaltaa valita ne asiat, joissa se pitää sitä tarpeellisenä.

ii) Ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta tutkia niiden pyyntöjen uskottavuus, jotka koskevat osallistumista menettelyyn kanssavastaajana

229. Unionin oikeuden tehokas puolustaminen edellyttää lisäksi sitä, että unioni voi osallistua ihmisoikeustuomioistuimessa kaikkiin sellaisiin menettelyihin, joissa on sen mukaan kyse unionin oikeuden yhteensopivuudesta ihmisoikeussopimuksen kanssa. Samalla tavalla unionin jäsenvaltioilla on oltava mahdollisuus osallistua kaikkiin sellaisiin menettelyihin ihmisoikeustuomioistuimessa, joissa niiden mielestä tulee esiin unionin oikeuden yhteensopivuus ihmisoikeussopimuksen kanssa.

230. Sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan kolmannelta virkkeeltä kuitenkin seuraa, että ihmisoikeustuomioistuimella olisi oikeus tutkia, ovatko unionin ja sen jäsenvaltioiden pyynnöt saada osallistua menettelyyn kanssavastaajana sisällöllisesti uskottavia. Ihmisoikeustuomioistuimella on tämän johdosta harkintavaltaa sen osalta, hyväksytäänkö jokin kanssavastaajaksi. Muutamat asianosaiset ovat tosin pyrkineet vähätteleämään kyseisen harkintavallan merkitystä. Asianosaiset ovat kuitenkin kaiken kaikkiaan olleet hyvin erimielisiä siitä, miten laaja ihmisoikeustuomioistuimen harkintavalta on.¹⁴⁵ On siis ilmeistä, että suunniteltu pyynnön uskottavuutta koskeva tutkinta aiheuttaa huomattavaa epävarmuutta potentiaalisten kanssavastaajien osallistumismahdollisuuksien osalta.

231. Kyseisellä pyynnön uskottavuuden tutkinnalla voidaan mielestäni vaarantaa unionin oikeuden tehokasta puolustamista ihmisoikeustuomioistuimessa koskeva tavoite, joka on pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan taustalla. Jopa silloin, kun on odotettavissa, että ihmisoikeustuomioistuimien tavallisesti hyväksyy pyynnön saada osallistua menettelyyn kanssavastaajana, ei näet kuitenkaan voida pitää mahdollisena, että se tietyissä tapauksissa katsoo, etteivät tällaisen pyynnön tueksi esitetyt perustelut ole uskottavia. Tällöin unioni tai sen jäsenvaltiot eivät voisi osallistua menettelyyn ihmisoikeustuomioistuimessa, vaikka niiden mielestä unionin oikeuden puolustaminen kyseisessä menettelyssä olisi tarpeen.

232. Tällainen tilanne ei olisi myöskään yhteensopiva unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyyden kanssa. Kyseinen itsenäisyys edellyttää sitä, että unioni tai sen jäsenvaltiot päättävät omalla vastuullaan ja ilman, että jollakin unionin järjestelmän ulkopuolisella elimellä olisi oikeus puuttua asiaan, onko tietyssä asiassa kyse unionin oikeudesta ja onko menettelyyn osallistuminen kanssavastaajana niiden mielestä tämän vuoksi tarpeellista.

233. Tätä kanssavastaajajärjestelyyn, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksessa, liittyvää ilmeistä puutetta ei voida korvata sillä, että ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolilla on ihmisoikeussopimuksen 36 artiklan 2 kappaleen mukaan mahdollisuus osallistua ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn ”sivuväliintulon”perusteella. Tällainen kolmannelle annettu oikeus osallistua menettelyyn ei viimeksi mainitun määräyksen mukaan ole näet mikään automaattinen oikeus, vaan se on ihmisoikeustuomioistuimen harkintavallassa (”voi”).

145 — Muutamat asianosaiset ovat katsooneet, että ihmisoikeustuomioistuimen olisi sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan kolmannen virkkeen mukaan vain varmistettava, että pyynnölle on ylipäänsä esitetyt perustelut, kun taas toiset asianosaiset ovat olleet sitä mieltä, että ihmisoikeustuomioistuimen olisi tämän lisäksi tutkittava sisällöllisesti, ovatko esitetyt perustelut ensi arviolta pitävät.

234. Tässä yhteydessä saattaa olla kiinnostavaa ottaa vertailukohdaksi unionin tuomioistuimen voimassa olevat menettelysäännöt. Niissä annetaan lainsäädäntömenettelyyn osallistuneille unionin toimielimille ja jäsenvaltioille oikeus osallistua kaikkiin vireillä oleviin menettelyihin täysin riippumatta siitä, osoittavatko ne, että niillä on siihen oikeutettu intressi, eikä kyseistä oikeutta ole rajoitettu minkäänlaisella harkintavallalla tai unionin tuomioistuimen pyynnön uskottavuuteen kohdistamalla tutkinnalla.¹⁴⁶ Kyseiset säännöt ilmaisevat sitä erityistä vastuuta, joka mainituilla unionin toimielimillä ja jäsenvaltioilla on unionin oikeusjärjestyksen osalta.

c) Yhteenveto

235. Suunniteltua kanssavastajajärjestelyä, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksen 3 artiklassa, voidaan pitää yhteensopivana pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan b alakohdan kanssa ainoastaan, jos varmistetaan, että potentiaalisille kanssavastajille ilmoitetaan järjestelmällisesti ja poikkeuksetta kaikista menettelyistä, joissa ne voisivat sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan esittää pyynnön saada osallistua menettelyyn kanssavastajana, ja että ihmisoikeustuomioistuin ei voi tutkia mahdollisten menettelyyn osallistumista koskevien pyyntöjen uskottavuutta kyseisen luonnoksen 3 artiklan 5 kohdan kolmannen virkkeen perusteella.

4. Välipäätelmä

236. Yhteenvetona on todettava, että sopimusluonnoksen voidaan katsoa olevan yhteensopiva unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden kanssa ainoastaan, jos kyseistä luonnosta muutetaan edellä 179, 184 ja 235 kohdassa esitellyllä tavalla.

D – Varotoimet, jotka on toteutettava, jotta unioni voi osallistua ihmisoikeustuomioistuimen seurantaelinten toimintaan

237. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdan mukaan suunniteltu liittymissopimus edellyttää lisäksi sitä, että unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet säilytetään siltä osin kuin on kyse ”erityis[istä] menettelysäännö[istä], joita sovelletaan, jos unioni osallistuu [ihmisoikeussopimuksen] seurantaelinten toimintaan”.

238. Unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen johdosta unioni osallistuu ihmisoikeustuomioistuimen kummankin seurantaelimen eli ihmisoikeustuomioistuimen, joka on tuomioistuinvalvontaa harjoittava elin, ja Euroopan neuvoston ministerikomitean, joka on poliittinen valvontaelin, toimintaan.

1. Unionin osallistuminen ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan

239. Aluksi on todettava unionin osallistumisesta ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan, että suunniteltu kanssavastajajärjestely ja ennakko-osallistumismenettely – joista kummastakin määrätään sopimusluonnoksen 3 artiklassa – ovat pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja erityisiä menettelysääntöjä. Kuten edellä olen jo todennut, kyseisillä säännöillä voidaan lähtökohtaisesti säilyttää unionin ja unionin oikeuden erityispiirteet ihmisoikeussopimukseen liittymisen osalta. Kyseiset järjestelyt edellyttävät ainoastaan eräitä yksittäisiä muutoksia, täydennyksiä ja selvennyksiä kyseisten järjestelyjen toiminnan osalta.¹⁴⁷

¹⁴⁶ — Ks. osallistumisesta ennakkoratkaisumenettelyyn Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artikla; ks. osallistumisesta suoria kanteita ja valituksia koskeviin menettelyihin kyseisen perussäännön 40 artiklan ensimmäinen kohta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 131 artiklan 2 kohta.

¹⁴⁷ — Ks. tästä edellä erityisesti tämän kannanoton 135, 179, 184 ja 235 kohta.

240. Se, että unionilla on tämän lisäksi oikeus vaikuttaa ihmisoikeustuomioistuimen tuomarien valintaan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen osallistuvan Euroopan parlamentin valtuuskunnan välityksellä (sopimusluonnoksen 6 artiklan ja ihmisoikeussopimuksen 22 artikla), on itsestään selvää. Sama koskee unionin oikeutta esittää omia ehdokkaitaan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarin virkaan. Unionin ja unionin oikeusjärjestyksen erityispiirteiden säilyttämiseksi ei ole tässä yhteydessä tarpeen toteuttaa mitään erityisiä varotoimia. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 1 artiklan a alakohdan kannalta on pikemminkin riittävää, että unioni vaikuttaa – kuten sopimusluonnoksessa määrätään – ihmisoikeussopimuksen tasavertaisena sopimuspuolena ihmisoikeustuomioistuimen tuomarien valintaan ja että unionin ehdotuksesta nimetty tuomari osallistuu ihmisoikeustuomioistuimen tasavertaisena jäsenenä kyseisen tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan.¹⁴⁸

2. Unionin osallistuminen Euroopan neuvoston ministerikomitean toimintaan

241. Unionin osallistumisesta Euroopan neuvoston ministerikomitean työhön on todettava, että sopimusluonnoksen 7 artiklassa, luettuna yhdessä suunnitellun ”säännön nro 18”¹⁴⁹ kanssa, on eräitä erityissääntöjä kyseisen elimen päätöksenteossa noudatettavista enemmistövaatimuksista silloin, kun se niiden asioiden osalta, joissa unioni on asianosaisena, hoitaa tehtävänsä valvoa ihmisoikeustuomioistuimen lopullisten tuomioiden täytäntöönpanoa (ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 2–5 kappale) ja sovintoratkaisujen ehtojen täytäntöönpanoa (ihmisoikeussopimuksen 39 artiklan 4 kappale).

242. Erityisesti on todettava, että säännössä nro 18 olevan 2 kohdan mukaan neljäsosa niiden edustajien äänistä, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan, riittää sellaisten ministerikomitean lopullisten päätösten tekemiseen, joilla asia siirretään ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Sääntöjen rikkomista koskeva menettely ja tuomioiden tulkintaa koskeva menettely voidaan siis panna vireille ihmisoikeustuomioistuimessa jo tällaisen ministerikomiteassa olevan ”hypervähemmistön” perusteella.

243. Kyseiset erityissäännöt on annettu sen vuoksi, että unioni ja sen jäsenvaltiot äänestävät niillä unionin oikeuden perusteella olevan vilpittömän yhteistyön velvoitteen (SEU 4 artiklan 3 kohta) johdosta yhtenäisesti, jos asiassa on kyse ihmisoikeussopimuksen potentiaalisista rikkomisista, jotka liittyvät unionin oikeuteen.¹⁵⁰ Unionin ja sen jäsenvaltioiden toimien, toimenpiteiden ja laiminlyöntien tehokkaan ulkopuolisen valvonnan mahdollistamiseksi ministerikomiteassa äänestysääntöjä on kuitenkin pitänyt mukauttaa siten, ettei unioni voi yksinään estää päätöksen tekemistä.¹⁵¹

244. Myönnettäköön, että edellä mainituista erityissäännöistä on seurauksena se, että niiden Euroopan neuvostoon kuuluvien valtioiden, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita, painoarvo ministerikomitean työssä on huomattava silloin, kun on kyse unionilla ihmisoikeussopimuksen perusteella olevien velvoitteiden noudattamisen valvonnasta. Erityissäännöt voivat johtaa siihen, että unioni ja sen jäsenvaltiot – vaikka ne lukumääräisesti tarkasteltuna muodostaisivatkin itse asiassa enemmistön – ”äänestetään kumoon” valvottaessa sellaisia tuomioita ja sovintoratkaisuja, joiden osapuolena unioni on. Koska ministerikomitea on poliittinen elin, ei voida myöskään sulkea pois sitä, että sopimusvaltiot, jotka eivät kuulu unioniin, äänestävät riitatapauksessa tavalla, jossa ei kiinnitetä tarvittavaa huomiota unionin ja unionin oikeuden erityispiirteisiin.

148 — Selitysmuistion 77 kohta.

149 — Tämä uusi menettelysääntö, jonka otsikko on ”Tuomiot ja sovintoratkaisut asioissa, joissa Euroopan unioni on osapuolena”, on tarkoitettu lisätä ”Tuomioiden ja sovintoratkaisujen ehtojen täytäntöönpanon valvontaa koskev[iin] ministerikomitean sään[töihin]” (ks. loppukertomuksen liite III).

150 — Selitysmuistion 82 kohta.

151 — Selitysmuistion 84–92 kohta.

245. Kollektiivisten takeiden järjestelmän, johon liittyy tehokas ulkopuolinen valvonta,¹⁵² luonteeseen kuuluu kuitenkin, että Euroopan neuvostoon kuuluvat valtiot, jotka eivät ole unionin jäsenvaltioita, voivat tehdä tällaisia päätöksiä unionin ja sen jäsenvaltioiden tahdon vastaisesti, jos ne ovat sitä mieltä, että unioni ei ole noudattanut ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon tai sen tekemään sovintoratkaisuun perustuvia velvoitteitaan. Ilman suunniteltuja erityissääntöjä unionilla ja sen jäsenvaltioilla olisi ministerikomiteassa veto-oikeus omassa asiassaan, mikä merkitsisi loppujen lopuksi sitä, että ulkopuolinen valvontajärjestelmä olisi täysin absurdi.

246. Unionin ja unionin oikeuden erityispiirteisiin puuttumisen vaara näyttää kuitenkin pieneltä, koska ministerikomitea ei itse ota lopullisesti kantaa siihen, onko unioni pannut asianmukaisesti täytäntöön sen osalta annetun tuomion tai sen tekemän sovintoratkaisun. Se, että päätöksenteko ministerikomiteassa perustuu mahdollisesti poliittisiin näkökohtiin, johtaa pikemminkin vain siihen, että asian oikeudellinen arviointi saatetaan (jälleen) ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

247. Ministerikomitean työtä koskevat säännöt näyttävät siis kaiken kaikkiaan sellaisilta, että niillä voidaan säilyttää unionin erityispiirteet siltä osin kuin on kyse unionin osallistumisesta ihmisoikeustuomioistuimen elinten toimintaan. Ne eivät herätä mitään epäilyksiä niiden yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa.

3. Välipäätelmä

248. Kaiken kaikkiaan ei siis ole olemassa (jollei edellä tämän kannanoton 135, 179, 184 ja 235 kohdassa ja jäljempänä 265 kohdassa esittämistäni huomautuksista muuta johdu) mitään viitteitä siitä, että niillä sopimusluonnokseen sisältyvillä säännöillä, jotka koskevat unionin osallistumista ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan, puututtaisiin unionin ja unionin oikeuden erityispiirteisiin tai että ne olisivat muuten yhteensopimattomia perussopimusten kanssa.

E – Jäsenvaltioiden aseman huomioon ottaminen ihmisoikeussopimuksen osalta

249. Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisen virkkeen mukaan on lopuksi varmistettava, ettei suunniteltu liittymissopimus mitenkään vaikuta unionin ”jäsenvaltioiden asemaan” ihmisoikeussopimuksen osalta eikä erityisestikään seuraavan kolmen seikan osalta:

- ensimmäiseksi ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjat (ks. tästä seuraavaksi 1 jakso)
- toiseksi jäsenvaltioiden ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisesti mahdollisesti toteuttamat hätätilatoimenpiteet (ks. tästä jäljempänä 2 jakso) sekä
- kolmanneksi jäsenvaltioiden ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan mukaisesti mahdolliset tekemät varaukset (ks. tästä jäljempänä 3 jakso).

250. Tämän lisäksi tarkastelen jäljempänä lyhyesti jäsenvaltioiden asemalle ihmisoikeussopimuksessa mahdollisesti aiheutuvaa vaaraa kanssavastajajärjestelyn osalta (ks. jäljempänä 4 jakso).

152 — Myös Brightonin julistuksen 27 kohdassa korostetaan ministerikomitean tehokkaan ja oikeudenmukaisen valvonnan merkitystä.

1. Jäsenvaltioiden asema ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjojen osalta

251. Ensinnäkin jäsenvaltioiden asemasta ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjojen osalta on huomautettava, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole välttämättä ratifioineet kaikkia näitä oikeudellisia tekstejä.¹⁵³ Pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisella virkkeellä pyritään tästä syystä varmistamaan, ettei unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen johda välillisesti siihen, että jäsenvaltiot olisivat sidottuja sellaisiin ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoihin, joiden sopimuspuolia ne eivät (vielä) itse ole.

252. Suunnitellun liittymissopimuksen on joka tapauksessa tarkoitus johtaa ainoastaan unionin liittymiseen ihmisoikeussopimuksen ensimmäiseen ja kuudenteen lisäpöytäkirjaan. Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat jo liittyneet kumpaankin näistä pöytäkirjoista. Tältä osin ei siis ole olemassa mitään ”jäsenvaltioiden asemaa”, johon unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen voisi vaikuttaa.

253. Sitä, olisiko unionin mahdollinen myöhempi liittyminen muihin ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoihin, joihin kaikki unionin jäsenvaltiot eivät välttämättä ole liittyneet, yhteensopiva pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä olevien primaarioikeuden sääntöjen kanssa, ei tarvitse selvittää nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä, koska kyse on sellaisesta tällä hetkellä täysin hypoteettisesta kysymyksestä, joka ei ole nykyisen liittymismenettelyn kohteena. Tästä riippumatta jäsenvaltioiden on SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan viimeisessä lauseessa olevan erityisen ratifiointivaatimuksen perusteella huolehdittava itse aina silloin, kun unioni liittyy tulevaisuudessa johonkin ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjaan, niiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden, joihin unioni tällöin sitoutuu, ja jäsenvaltioiden omien velvoitteiden välisestä johdonmukaisuudesta.

254. Täydennyksen vuoksi on muistutettava siitä, että unionin oikeus on *aineelliselta kannalta katsoen* saanut jo pitkään vaikutteita ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoista, vaikka kaikki unionin jäsenvaltiot eivät niihin kuulukaan. Tällaiset lisäpöytäkirjat on yhtäältä otettu huomioon perusoikeuskirjassa,¹⁵⁴ ja toisaalta niillä voi olla merkitystä määritettäessä unionin oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden sisältöä¹⁵⁵ (ks. myös SEU 6 artiklan 3 kohta). Ei voida pitää mahdollisena, etteikö jo sillä, että unionin oikeudessa ja unionin tuomioistuimissa viitataan tällä tavalla ihmisoikeussopimusten lisäpöytäkirjojen sisältöön, voisi olla vaikutusta jäsenvaltioiden asemaan ja esimerkiksi niillä oleviin velvoitteisiin silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tässä yhteydessä on kuitenkin kyse jo unionin oikeuden nykytilassa olemassa olevasta ilmiöstä eikä niinkään unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollisesta seurauksesta.

255. Suunnitellusta unionin liittymisestä ihmisoikeussopimukseen ei siis kaiken kaikkiaan seuraa mitään sellaisia muutoksia jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjojen osalta, jotka pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisella virkkeellä on tarkoitus estää.

2. Jäsenvaltioiden asema ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan osalta

256. Ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa vahvistetun hätätilalausekkeen osalta on huomautettava, että kyseisen artiklan mukaan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolilla on ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”, oikeus ryhtyä tietyissä rajoissa ”toimiin”, jotka merkitsevät poikkeamista ihmisoikeussopimuksen mukaisista velvoitteista.

153 — Kaikki unionin jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet lisäpöytäkirjoja N:o 4, 7, 12 ja 13.

154 — Ks. erityisesti perusoikeuskirjan 19, 50 ja 52 artiklaa koskevat selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

155 — Ks. esim. yleisestä *ne bis in idem* -oikeusperiaatteesta tuomio *Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59 kohta) ja tuomio *Showa Denko v. komissio* (C-289/04 P, EU:C:2006:431, 50 kohta).

257. Unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen ei muuteta millään tavalla tätä mahdollisuutta ryhtyä hätätilatoimiin. Millään sopimusluonnoksen määräyksellä ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta turvautua ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaan. Myöskään sillä, että ihmisoikeussopimuksesta tulee unionin liittymisen johdosta erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä ja että siihen sovelletaan SEUT 216 artiklan 2 kohdan perusteella periaatetta, joka koskee unionin oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden,¹⁵⁶ ei ole vaikutusta siihen, että jäsenvaltiot soveltavat hätätilatoimia. Muiden ihmisoikeussopimuksen määräysten tavoin näet myös ihmisoikeussopimuksen 15 artikla otetaan osaksi unionin oikeutta. Unionin oikeudessa on lisäksi jo itsessään ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa vastaava hätätilalauseke, joka on vahvistettu SEUT 347 artiklassa ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä pääosin samoihin toimiin, joihin ne voivat ryhtyä myös ihmisoikeussopimuksen perusteella.

258. Ei siis ole olemassa mitään syytä pelätä, että unionin suunniteltu liittyminen ihmisoikeussopimukseen saattaisi vaikuttaa jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan osalta.

3. Jäsenvaltioiden asema niiden ihmisoikeussopimuksen suhteen tekemien kansainvälisoikeudellisten varaumien osalta

259. On vielä tutkittava, voiko sopimusluonnos vaikuttaa jäsenvaltioiden asemaan siltä osin kuin ovat ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan mukaan tehneet kansainvälisoikeudellisia varauksia jonkin yleissopimuksen määräyksen suhteen. Tätä ongelmaa voidaan lähestyä kahdelta kannalta: yhtäältä ottamalla lähtökohdaksi vastaajan ja kanssavastaajan yhteisvastuuta koskeva periaate, sellaisena kuin siitä määrätään sopimusluonnoksessa (ks. tästä jäljempänä a jakso), ja toisaalta kiinnittämällä huomiota siihen unionin oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden koskevaan periaatteeseen, jota sovelletaan myös ihmisoikeussopimukseen sen jälkeen, kun unioni on liittynyt siihen (ks. tästä jäljempänä b jakso).

a) Vastaajan ja kanssavastaajan yhteisvastuuta koskeva periaate

260. Yhtenä pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisen virkkeen tavoitteena on estää se, että ihmisoikeustuomioistuimien voisi unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen todeta tuomiossaan jonkin unionin jäsenvaltion rikkoneen sellaista ihmisoikeussopimuksen määräystä, jonka suhteen kyseinen jäsenvaltio on ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolena tehnyt nimenomaan kansainvälisoikeudellisen varauksen.

261. Toisin kuin komissio näyttää katsovan, sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa vahvistetuilla säännöillä ei mielestäni ole millään tavalla poistettu sitä mahdollisuutta, että ihmisoikeustuomioistuimien voisi antaa tällaisen tuomion.

262. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 3 kohdassa täsmennetään tosin, että unionille aiheutuu ihmisoikeussopimukseen liittymisen johdosta velvoitteita vain sen toimielinten, elinten ja laitosten tai niiden nimissä toimivien henkilöiden toteuttamien toimien ja toimenpiteiden tai näiden tekemien laiminlyöntien osalta. Sopimusluonnoksen 1 artiklan 4 kohdasta ilmenee lisäksi, että kansallisten elinten toteuttamat toimet tai toimenpiteet tai näiden tekemät laiminlyönnit katsotaan ainoastaan unionin jäsenvaltion tekemiksi myös silloin, kun kyseinen toimi, toimenpide tai laiminlyönti tapahtuu unionin oikeutta sovellettaessa.

156 — Ks. edellä tämän kannanoton 198 kohta.

263. Sopimusluonnoksen keskeisiin tekijöihin kuuluu kuitenkin edellä jo useaan otteeseen mainittu kanssavastajajärjestely ja siihen liittyvä sääntö, jonka mukaan unioni ja yksi tai useampi sen jäsenvaltio ovat yhteisesti vastuussa unionin oikeutta sovellettaessa tapahtuneista ihmisoikeussopimuksen mahdollisista rikkomisista (sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohta).

264. Tämä säännöstö voi johtaa tilanteisiin, joissa ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa todetaan, että yksi tai useampi jäsenvaltio on kanssavastajana (ks. sopimusluonnoksen 3 artiklan 3 kohta) yhdessä unionin kanssa vastuussa jonkin ihmisoikeussopimuksessa taatun perusoikeuden loukkaamisesta, vaikka kyseessä olevat jäsenvaltiot olisivat itse tehneet ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina kansainvälisoikeudellisen varauman kyseessä olevan ihmisoikeussopimuksen määräyksen suhteen. Kyseisessä tilanteessa unionin liittymisellä ihmisoikeussopimukseen ja siitä seuraavalla yhteisvastuuta koskevalla säännöllä saatettaisiin siis laajentaa kyseessä olevien jäsenvaltioiden vastuuta yli niiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden, joihin ne ovat itse sitoutuneet ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina.

265. Nämä sopimusluonnoksen säännöt ovat räikeässä ristiriidassa pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisen virkkeen kanssa, jonka mukaan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei saa vaikuttaa jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen osalta. Näissä olosuhteissa unioni voi tehdä suunnitellun liittymissopimuksen ainoastaan, jos siinä selvennetään asianmukaisesti, että vastaajan ja kanssavastajan yhteisvastuuta koskeva periaate ei vaikuta ihmisoikeussopimuksen 57 artiklassa tarkoitettuihin sopimuspuolten mahdollisesti tekemiin varauksiin.

b) Ihmisoikeussopimus osana ensisijaisesti sovellettavaa unionin oikeutta

266. Ei ole myöskään epäilystä siitä, että unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen johtaa unionin oikeuden nykyiseen kehitysvaiheeseen verrattuna myös unionin sisällä siihen, että jäsenvaltiot ovat voimakkaammin sidottuja ihmisoikeussopimukseen. Kuten edellä on jo useaan otteeseen todettu, ihmisoikeussopimuksesta tulee unionin liittymisen johdosta erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä ja siihen sovelletaan SEUT 216 artiklan 2 kohdan perusteella periaatetta, joka koskee unionin oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden.¹⁵⁷

267. Suurimmassa osassa tapauksia tällä ei varmastikaan ole mitään käytännön vaikutuksia, sillä unionin oikeudessa on myös unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisestä (SEU 6 artiklan 2 kohta) riippumatta taattu lukuisia perusoikeuksia, joilla tarjotaan joko perusoikeuskirjan (SEU 6 artiklan 1 kohta) yhteydessä tai yleisten oikeusperiaatteiden muodossa (SEU 6 artiklan 3 kohta) vähintäänkin yhtä hyvää, jollei jopa parempaa suojaa kuin ihmisoikeussopimuksessa vahvistetuilla perusoikeuksilla. Kaikkien jäsenvaltioiden on soveltaessaan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla noudatettava joka tapauksessa rajoituksetta unionin perusoikeuksia riippumatta siitä, ovatko ne tehneet ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina kansainvälisoikeudellisia varauksia ihmisoikeussopimuksen vastaavien määräysten tai sen lisäpöytäkirjojen suhteen.

268. Jos kuitenkin oltaisiin siinä epätodennäköisessä tilanteessa, että tietty perusoikeus tunnustetaan vain ihmisoikeussopimuksessa eikä sitä voitaisi samanaikaisesti johtaa perusoikeuskirjasta tai unionin oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista, jäsenvaltiot olisivat unionin oikeutta soveltaessaan velvollisia noudattamaan kyseistä perusoikeutta SEUT 216 artiklan 2 kohdan perusteella. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltio voisi siis tulevaisuudessa olla unionin oikeuden nojalla velvollinen noudattamaan sellaista ihmisoikeussopimuksen määräystä, jonka suhteen se on mahdollisesti itse tehnyt varauman ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolena.

157 — Ks. edellä tämän kannanoton 198 kohta.

269. Kyseiset SEUT 216 artiklan 2 kohdan mahdolliset vaikutukset jäsenvaltioiden oikeusasemaan muodostavat kuitenkin sellaisen puhtaasti unionin oikeuteen perustuvan ongelman, jota ei saa ottaa suunnitellun liittymissopimuksen kohteeksi vaan joka on ratkaistava yksinomaan unionin sisällä unionin oikeuden itsenäisyyden perusteella.¹⁵⁸ Nyt vireillä olevassa lausuntomenettelyssä on riittävää todeta, ettei pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä edellytetä millään tavalla, että sopimusluonnokseen otetaan tätä koskeva sääntö unionin ja sen jäsenvaltioiden välisten sisäisten oikeussuhteiden osalta. Tällainen sääntö liittymissopimuksessa merkitsisi sitä vastoin välttämättäkin ristiriitaa unionin oikeuden itsenäisyyden kanssa.

4. Jäsenvaltioiden asema kanssavastajajärjestelyn osalta

270. Viimeiseksi on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toiseen virkkeeseen sisältyvä luettelo seikoista, joiden osalta jäsenvaltioiden asema on säilytettävä ihmisoikeussopimukseen liittyen, ole tyhjentävä (ks. muotoilu ”erityisesti”). Unionin suunnitellun ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteydessä voi siis tulla esiin myös muita oikeudellisia ongelmia, joita ei ole nimenomaisesti mainittu mutta joilla saattaa olla vaikutusta jäsenvaltioiden asemaan.

271. Tässä yhteydessä on soveliasta kiinnittää vielä kerran lyhyesti huomiota kanssavastajajärjestelyyn, josta määrätään sopimusluonnoksen 3 artiklassa.

272. Kuten edellä olen jo huomauttanut, sopimusluonnoksen mukaan se, että unioni tai sen jäsenvaltiot osallistuvat kanssavastajina ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn, ei ole automaattista.¹⁵⁹ Siinä varmastikin epätodennäköisessä tilanteessa, jossa unioni ei kanssavastajana osallistuisi valitusmenettelyyn, joka on pantu vireille yhtä tai useampaa sen jäsenvaltiota vastaan, vaikka tätä koskevat sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdan edellytykset olisivat täyttyneet, ihmisoikeustuomioistuin ei voisi myöskään pakottaa unionia tekemään näin. Sen olisi pikemminkin vain todettava vastaajana olevan jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden olevan yksin vastuussa ihmisoikeussopimuksen mahdollisesta rikkomisesta (ihmisoikeussopimuksen 46 artiklan 1 kappale), vaikka kyseiseen rikkomiseen olisi syyllistytty unionin oikeutta sovellettaessa.

273. Johtaako tämä jäsenvaltioilla edelleen oleva riski siitä, että niiden on mahdollisesti otettava yksin vastuu sellaisesta ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta, joka perustuu unionin oikeuteen, pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla jäsenvaltioiden aseman heikkenemiseen ihmisoikeussopimuksen osalta? Mielestäni näin ei ole.

274. Yhtäältä näet jäsenvaltioilla on jo nykyään tällainen vastuuriski, vaikei unioni olekaan liittynyt ihmisoikeussopimukseen. Unionin jäsenvaltioiden osalta katsotaan näet jo unionin oikeuden nykyvaiheessa, etteivät ne voi kiertää kansainvälisoikeudellista vastuutaan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä siirtämällä suvereenia oikeuksia unionille. Tämän vuoksi jo nykyään on mahdollista, että ihmisoikeustuomioistuimessa pannaan vireille unionin jäsenvaltioita vastaan valitusmenettely, jolla pyritään siihen, että kyseisten jäsenvaltioiden katsotaan olevan vastuussa ihmisoikeussopimuksen väitetyistä rikkomisista, jotka perustuvat suvereenien oikeuksien siirtämiseen unionille. Ihmisoikeustuomioistuin tutkii puolestaan tällaiset väitteet, mutta sen valvonta on tähän saakka ollut rajoitettua, kuten Bosphorus-oikeuskäytännöstä¹⁶⁰ ilmenee. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin ryhtyisi

158 — Nyt vireillä olevan lausuntomenettelyn kehukset hajoaisivat, jos tähän ongelmaan otettaisiin kantaa yksityiskohtaisemmin. Tässä kohdassa voidaan ainoastaan huomauttaa, että on ajateltavissa muttei mitenkään välttämätöntä, että pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä ilmaistut oikeudelliset näkemykset otetaan unionin sisällä huomioon SEUT 216 artiklan 2 kohtaa tulkittaessa ja sovellettaessa ja rajoitetaan tarvittaessa jäsenvaltioiden sitoutumusta, kun on kyse unionin ilman varauksia ratifioimasta ihmisoikeussopimuksesta.

159 — Ks. edellä tämän kannanoton 217–219 kohta.

160 — Asia 45036/98, Bosphorus v. Irlanti, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.6.2005 (Recueil des arrêts et décisions 2005-VI).

unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen harjoittamaan tiukempaa valvontaa kuin Bosphorus-oikeuskäytännössä, tällä ei olisi mitään olennaista vaikutusta siihen jäsenvaltioille edelleen kuuluvaan veloitteeseen, jonka mukaan niiden on noudatettava ihmisoikeussopimusta eivätkä ne voi kiertää kyseistä velvollisuutta siirtämällä suvereenia oikeuksia kansainvälisille elimille.

275. Toisaalta se yksipuolinen julistus, joka unionin on tarkoitus antaa ja jonka teksti kuuluu unionin tuomioistuimelle toimitettuihin sopimusluonnoksen liiteasiakirjoihin, merkitsee – kun samalla otetaan huomioon unionin oikeuden itsenäisyys – asianmukaista taetta siitä, että unioni ei jätä jäsenvaltioitaan ihmisoikeustuomioistuimessa ”pulaan” silloin, kun sopimusluonnoksen 3 artiklan 2 kohdassa määrätty edellytykset sen osallistumiselle asian käsittelyyn kanssavastaajana ovat täyttyneet.

276. Se, että unionia ei automaattisesti vedetä kanssavastaajana mukaan kaikkien sellaisten sen jäsenvaltioita vastaan tehtyjen valitusten käsittelyyn, jotka koskevat unionin oikeutta, vaan se voi itsenäisesti päättää osallistumisestaan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn, ei siis kaiken kaikkiaan johda jäsenvaltioiden tilanteen olennaiseen muuttumiseen ihmisoikeussopimuksen osalta. Ei varsinkaan ole mahdollista katsoa, että niiden asema *heikentyisi* unionin ihmisoikeussopimukseen liittymistä edeltävään tilanteeseen verrattuna.

5. Välipäätelmä

277. Tiivistäen voidaan siis todeta, ettei ole syytä pelätä, että sopimusluonnos voisi vaikuttaa pöytäkirjassa N:o 8 olevan 2 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitettulla tavalla jäsenvaltion asemaan ihmisoikeussopimuksen osalta, edellyttäen, että siihen tehdään edellä 265 kohdassa mainittu selvennys.

Loppuhuomautus

278. Tutkittaessa sopimusluonnosta SEU 6 artiklan 2 kohtaan ja pöytäkirjaan N:o 8 sisältyvien oikeudellisten perusteiden nojalla ja julistuksen N:o 2 valossa ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa, jolla voitaisiin vakavasti kyseenalaistaa suunnitellun unionin ihmisoikeussopimukseen liittymisen yhteensopivuus perussopimusten kanssa. Sopimusluonnokseen on tehtävä ainoastaan muutamia verrattain pieniä muutoksia tai täydennyksiä, jotka on mahdollista toteuttaa ilman suurempia vaikeuksia.

279. Tätä taustaa vasten ei mielestäni ole tarkoituksenmukaista todeta, että sopimusluonnos on tämänhetkessä muodossaan ristiriidassa perussopimusten kanssa. Unionin tuomioistuimen olisi pikemminkin todettava ottamalla mallia Euroopan talousaluetta koskevasta toisesta lausunnostaan,¹⁶¹ että sopimusluonnos on sopusoinnussa perussopimusten kanssa edellyttäen, että siihen tehdään ehdottamani muutokset, täydennykset ja selvennykset.

VII – Kannanotto

280. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin lausuu seuraavaa:

Strasbourgissa 10.6.2013 esitetty tarkistettu luonnos sopimukseksi, jolla unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, on sopusoinnussa perussopimusten kanssa edellyttäen, että kansainvälisoikeudellisesti sitovalla tavalla varmistetaan, että

- unionille ja sen jäsenvaltioille ilmoitetaan järjestelmällisesti ja poikkeuksetta kaikista ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevista valituksista, jos ne annetaan, ja heti, kun ne annetaan tiedoksi kyseessä olevalle vastaajalle, jotta unioni ja jäsenvaltiot voivat tarvittaessa esittää sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan nojalla pyynnön saada osallistua menettelyyn kanssavastaajana
- ihmisoikeustuomioistuin ei voi tutkia niiden unionin ja sen jäsenvaltioiden sopimusluonnoksen 3 artiklan 5 kohdan nojalla esittämien pyyntöjen uskottavuutta, jotka koskevat oikeutta osallistua asian käsittelyyn kanssavastaajana
- sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohtaan perustuva Euroopan unionin tuomioistuimen ennakko-osallistuminen kattaa kaikki oikeuskysymykset, jotka liittyvät unionin primaarioikeuden ja unionin johdetun oikeuden ihmisoikeussopimuksen mukaiseen tulkintaan
- sopimusluonnoksen 3 artiklan 6 kohtaan perustuvasta ennakko-osallistumismenettelystä voidaan luopua vain silloin, kun on selvää, että Euroopan unionin tuomioistuin on jo tarkastellut sitä konkreettista oikeuskysymystä, josta ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevassa valituksessa on kyse
- sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdassa vahvistetulla vastaajan ja kanssavastaajan yhteisvastuuta koskevalla periaatteella ei ole vaikutusta ihmisoikeussopimuksen 57 artiklassa tarkoitettuihin sopimuspuolten mahdollisesti tekemiin varauksiin ja
- ihmisoikeustuomioistuin ei muilta osin saa missään tilanteessa poiketa toteamiensa ihmisoikeussopimuksen rikkomisten osalta sopimusluonnoksen 3 artiklan 7 kohdassa vahvistetusta vastaajan ja kanssavastaajan yhteisvastuuta koskevasta periaatteesta.