

OIK-20 Guseff Maria

19.01.2010
JULKINEN

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjan voimaantulo ja Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjan voimaantulosta ja Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta

LIITTEET Perusmuistio UM2010-00074

Asiasanat	Euroopan neuvosto, ihmisoikeudet, kansainväliset sopimukset
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, VNEUS, OM

OIK-20 Guseff Maria, Kosonen Arto

19.01.2010
JULKINEN

Asia

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjan voimaantulo ja Euroopan Unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen

Kokous

OSA-neuvokset; 15.2.2010 - 15.2.2010

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroopan ihmisoikeussopimukseen Strasbourgissa vuonna 2004 tehdyllä neljännellätoista pöytäkirjalla (HE 232/2005 vp, EV 10/2006 vp) muun muassa lisätään ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaan uusi kappale, joka mahdollistaa EU:n liittymisen ihmisoikeussopimukseen. Tullakseen voimaan pöytäkirja edellyttää kaikkien sopimuspuolten hyväksyntää. Voimaantulo on odottanut Venäjän hyväksyntää. Venäjän liittokokouksen alahuone duuma ja ylähuone liittoneuvosto ovat 15 päivänä ja vastaavasti 27 päivänä tammikuuta 2010 hyväksyneet pöytäkirjan. Pöytäkirja on nyt Venäjän presidentin hyväksyttävänä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uuden 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeusperusta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, joten se sisältää unionille aktiivisen velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin liittymisen valmistelemiseksi. Komissio on laatinut EU:n liittymisestä ihmisoikeussopimukseen työpaperin (*issues paper*), jota on tarkoitus käsitellä OSA-neuvosten kokouksessa 15.2.2010. *Issues paper* täydennyksineen on esitelty ja alustavasti käsitelty OSA-neuvosten kokouksissa 17.12.2009, 7.1.2010 ja 28.1.2010. Komission työpaperin tarkoituksena on kartoittaa liittymisen toteuttamisen kannalta keskeisiä kysymyksiä sekä jäsenvaltioiden alustavia kantoja niihin. Euroopan neuvoston puolella liittymiseen liittyviä käytännön näkökohtia on kartoitettu jo Euroopan neuvoston ministerikomitean alaisen Steering Committee on Human Rights'in (CDDH) vuonna 2002 laatimassa raportissa, mutta EU:n puolella vastaavia selvityksiä ei ole aikaisemmin tehty. Alustavalla käsittelyllä pyritään pohjustamaan komission neuvotteluohjeita koskevaa ehdotusta. Komission tavoitteena on tehdä ehdotus neuvottelujen aloittamisesta helmikuun aikana. Puheenjohtajan tavoitteena on, että päätös neuvottelujen aloittamisesta ja neuvotteluohjeet hyväksyttäisiin Espanjan puheenjohtajuuskauden aikana. Komission ehdotus neuvottelumandaatiksi saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi erikseen.

Asiakirjat:

Komission *issues paper* täydennyksineen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 2 kohta, 6 kohdan toinen (a)(ii) alakohta ja 8 kohdan toinen alakohta.

SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Neuvosto tekee päätöksen yksimielisesti neuvottelujen aloittamisesta ja neuvotteluohjeiden vahvistamisesta sekä sopimuksen allekirjoittamisesta. Neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän. Päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Lissabonin sopimuksen 6 artiklan 2 kohdasta tehty, Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskeva pöytäkirja (jäljempänä ”liittymistä koskeva pöytäkirja”) sisältää lisäksi määräyksiä, joilla pyritään turvaamaan tietyt unionin erityispiirteet sekä jäsenvaltioiden asema unionin liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Käsittelijä(t):

Päivi Kaukoranta/UM, p. 1605 5700
 Arto Kosonen/UM, p. 1605 55729
 Joni Heliskoski/UM, p. 1605 5709
 Kaija Suvanto/UM, p. 1605 5711
 Maria Guseff/UM, p. 1605 5341
 Päivi Rotola-Pukkila/UM, p. 1605 5725
 Satu Sistonen/UM, p. 1605 5731
 Päivi Leino-Sandberg/OM, p. 1606 7774
 Camilla Busck-Nielsen/OM, p. 1606 7694
 Kaisa Männistö/VNEUS, p. 1602 2187

Suomen kanta/ohje:

Suomi panee tyytyväisenä merkille, että Venäjä on hyväksymässä Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehdyn neljännen pöytäkirjan, joka muun muassa mahdollistaa EU:n liittymisen ihmisoikeussopimukseen.

Suomi pitää EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ensiarvoisen tärkeänä. Suomi katsoo, että liittyminen parantaisi unionin oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden oikeusasemaa. Liittymisen seurauksena jokainen voisi ihmisoikeussopimuksen edellyttämien seikkojen vallitessa osoittaa siinä turvattujen oikeuksien loukkaamista koskevan valituksensa EU:ta vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle niissä kysymyksissä, joissa yksittäistapaukseen on sovellettu unionin oikeutta. Suomen tavoitteena on, että liittyminen toteutuisi mahdollisimman nopeasti, mutta tavalla, jossa tuloksena syntyvä tilanne on yksilön kannalta mahdollisimman selkeä eikä EU:n erityisestä rakenteesta, toimivallanjaosta tai muusta vastaavasta aiheudu yksilön oikeuksien toteutumiselle tarpeetonta viivettä.

Uusi SEU 6 artiklan 2 kohta antaa selvän oikeusperustan EU:n liittymiselle ihmisoikeussopimukseen. EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen toteutetaan Lissabonin sopimukseen liitetyn EU:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen koskevan pöytäkirjan määräysten mukaisesti. Suomen lähtökohtana on, että EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin mahdollisimman kattavasti. Suomi pitää mahdollisena tutkia EU:n varaumien tekemisen tarpeellisuutta ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin lähinnä teknisistä syistä ja ihmisoikeussopimuksen 57 artiklan mukaisesti.

Toimivallan jakoon unionin ja jäsenmaiden välillä liittyvät kysymykset ovat keskeisessä asemassa liittymisessä. EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon määrittäminen edellyttää yksittäistapauksellista tulkintaa, minkä vuoksi on tärkeä varmistaa, etteivät toimivallanjakoon liittyvät tulkintakysymykset johda valittajan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Toisaalta tulee huomioda myös se, että liittymistä koskevan pöytäkirjan mukaan liittyminen ei saa vaikuttaa unionin toimielinten toimivaltuuksiin eikä SEUT 344 artiklan soveltamiseen, jonka mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat perussopimuksissa määrätyllä tavalla. Liittyminen edellyttää myös EU:ta ja/tai sen jäsenmaita vastaan tehtyjen valitusten käsittelyä koskevien menettelyiden selvittämistä ja niistä sopimista.

EU:n suhteen tulisi valita tuomari Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. EU:n osallistuminen Euroopan neuvoston ministerikomitean toimintaan Euroopan tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta vastaavana tahona olisi myös tarkoituksenmukaista ainakin silloin, kun ministerikomitea käsittelee EU:ta koskevien tuomioiden täytäntöönpanoa. Tarkoituksenmukaista on myös selvittää, tulisiko Euroopan parlamentin jäsenten osallistua Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaan siltä osin kuin yleiskokouksen toiminta olennaisesti liittyy unioniin Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolena. EU:n osallistumista Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia käsitteleviin elimiin ja erityisesti osallistumisen laajuutta ja käytännön järjestelyjä tulisi kuitenkin vielä selvittää muun muassa EU:n tämän hetkisessä osallistumisessa käytettyjen järjestelyjen pohjalta.

Pääasiallinen sisältö:

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirja

Euroopan ihmisoikeussopimukseen Strasbourgissa vuonna 2004 tehdyn neljännen toista pöytäkirjan (HE 232/2005 vp, EV 10/2006 vp) voimaantulo edellyttää kaikkien sopimuspuolten hyväksyntää. Voimaantulo on odottanut Venäjän hyväksyntää. Venäjän liittokokouksen alahuone duuma ja ylähuone liittoneuvosto ovat 15 päivänä ja vastaavasti 27 päivänä tammikuuta 2010 hyväksyneet pöytäkirjan. Pöytäkirja on nyt Venäjän presidentin hyväksyttävänä. Pöytäkirja, tulee sen 19 artiklan mukaisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona Venäjä viimeisenä sopimuspuolena ilmoittaa hyväksyvänsä sen. Pöytäkirjalla muun muassa lisätään ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaan uusi kappale, joka mahdollistaa EU:n liittymisen ihmisoikeussopimukseen.

Pöytäkirjan voimaantulon edellytysten täyttymistä odotellessa osa sopimuspuolista on sitoutunut soveltamaan sitä osittain väliaikaisesti tai uuden 14 bis pöytäkirjan nojalla. Myös Suomessa valmistauduttiin soveltamaan pöytäkirjaa väliaikaisesti, mikä olisi kuitenkin edellyttänyt eduskunnan hyväksymistä.

Pöytäkirjan nyt tullessa voimaan tarve hallituksen esityksen antamiselle pöytäkirjan väliaikaisesta soveltamiselle poistuu. Interlakenissa, Sveitsissä helmikuussa järjestettävässä korkean tason konferenssissa tarkastellaan uusia keinoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittämiseksi. Konferenssin linjausten perusteella aikanaan sovittavat uudistukset voivat sisältää myös sellaisia Euroopan ihmisoikeussopimuksen muutoksia, joiden hyväksyminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.

Euroopan ihmisoikeussopimusta on myös muutettava, jotta EU:n liittyminen olisi oikeudellisesti ja teknisesti mahdollista. Pöytäkirjan selitysmuistion mukaan muuttaminen voi tapahtua pöytäkirjalla tai liittymissopimuksella, jotka kummatkin edellyttävät vielä uutta ratifiointimenettelyä.

Lissabonin sopimus ja liittymistä koskeva pöytäkirja

Uuden SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Käytännössä uusi oikeusperusta merkitsee sitä, että unionin liittymiselle Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei enää ole unionin oikeuteen perustuvaa estettä. Oikeusperusta on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, joten se sisältää unionille aktiivisen velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin liittymisen valmisteleminen. Uuden SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaan neuvosto tekee päätöksen unionin liittymisestä yksimielisesti. Kyseinen päätös sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Uuden SEU 6 artiklan 2 kohtaa koskevassa pöytäkirjassa on määräyksiä siitä, mitä unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen säätelevässä sopimuksessa on määrättävä unionin ja unionin oikeuden erityispiirteiden säilyttämiseksi. Pöytäkirjan 1 (a) artiklan mukaan on luotava erityiset menettelysäännöt, joita sovelletaan, jos unioni osallistuu ihmisoikeussopimuksen seurantaelinten toimintaan, ja 1 (b) artiklan mukaan on luotava järjestelmä, jolla varmistetaan, että valtiovalitukset ja yksilövalitukset osoitetaan oikein jäsenmaita ja/tai EU:ta vastaan. Pöytäkirjan 2 artiklan mukaan sopimuksessa on varmistettava, ettei se mitenkään vaikuta jäsenvaltioiden asemaan ihmisoikeussopimuksen ja erityisesti sen pöytäkirjojen osalta eikä jäsenvaltioiden tekemiin poikkeaviin toimenpiteisiin eikä varauksiin. Pöytäkirjan 3 artiklan mukaan mikään tällaisen sopimuksen määräys ei saa vaikuttaa SEUT 344 artiklan soveltamiseen. SEUT 344 artiklan mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat perussopimuksissa määrättyllä tavalla.

Komission työpaperi

Komissio on työpaperissaan nostanut esiin EU:n Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskevia kysymyksiä. Kysymykset koskevat liittymisen muotoa ja laajuutta sekä liittymisen vaikutuksia EU:n jäsenvaltioiden tilanteeseen esimerkiksi varaumien tai ratifiointitilanteen vuoksi, EU:n toimivallanjaon erityispiirteitä, valitusten kohdentamista, EU:n osallistumista ihmisoikeussopimuksen elimiin, EU-tuomioistuimen monopoliaseman säilyttämistä jäsenvaltioiden välisissä riidoissa ja EU-oikeuden tulkitsijana, kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämistä sekä EU-tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välistä suhdetta.

Komission mukaan liittymissopimus voisi sisältää seuraavantyyppisiä määräyksiä: 1) Euroopan ihmisoikeussopimuksen muuttamista tarkoittavat määräykset; 2) täydentävät määräykset, jotka saattavat olla tarpeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopeuttamiseksi EU:n erityispiirteisiin; ja 3) tietyt tekniset ja hallinnolliset seikat, jotka eivät sellaisenaan koske Euroopan ihmisoikeussopimusta. Komission mukaan EU:sta pitäisi tulla Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli yhdenvertaisesti muiden

sopimuspuolten kanssa. Sikäli kuin erityissäätely katsotaan tarpeelliseksi, sellaisen ei tulisi muuttaa järjestelmän perusluonnetta.

Komissio katsoo, että valitusten kohdentuminen on juridinen kysymys, joka perustuu valtion ja kansainvälisten järjestöjen vastuuta koskeviin tapaoikeuden sääntöihin. Tästä huolimatta saattaa olla hyödyllistä määrätä tietyistä EU:ta ja/tai sen jäsenvaltioita vastaan tehtyjä valituksia koskevista menettelyistä, jotka voivat olla Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden niin sanottujen sekasopimusten kohdalla noudattamaan käytäntöön perustuvia. Vaikeita olisivat tapaukset, joissa jäsenmaan toimiin panee yhteisöoikeutta täytäntöön. Näitä tapauksia varten tulisi perustaa erityinen kanssavastaja (co-defendant) järjestelmä, jota koskevat menettelyt tulisi selvittää. Tuomioiden tehokasta täytäntöönpanoa sekä vastuunjakokysymyksiä on myös tässä yhteydessä arvioitava. Komissio lähtee siitä, että liittyminen on mahdollista järjestää niin, ettei ihmisoikeustuomioistuimen ole tarvetta ottaa kantaa unionin ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon, vaan että toimivallan jakoa koskevat mahdolliset epäselvyydet on mahdollista ratkaista unionin sisäisin järjestelyin. Tämän lisäksi on komission näkemyksen mukaan myös arvioitava EU:n sivuväliintulo-oikeutta. Komissio on muun muassa ottanut esille, mikä merkitys on annettava EU-kansalaisuudelle huomioiden, että ihmisoikeussopimuksen osapuolilla on mahdollisuus tehdä väliintulo kaikissa omia kansalaisiaan koskevissa asioissa. Komissio on katsonut, ettei unionin tulisi tehdä väliintuloja tilanteissa, joissa unionin kansalainen nostaa kanteen omaa tai toista jäsenvaltiota vastaan.

SEU 6 (2) artiklan mukaan unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen (yleissopimus) ja täten unionilla on perustuslaillinen velvollisuus liittyä yleissopimukseen, siten kuin sitä on muutettu 11. ja 14. pöytäkirjoilla. Komission mukaan lisäpöytäkirjojen suhteen unionilla on tietty poliittinen harkintavaltia. EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei vaikuta jäsenmaiden asemaan suhteessa ihmisoikeussopimukseen. Näin ollen jäsenmaat eivät esimerkiksi tule sellaisten pöytäkirjojen sitomiksi, joita ne eivät ole ratifioineet. Ne voivat myös vedota tekemiinsä varauksiin ja poikkeamiin. Toisaalta EU ei ole velvollinen tekemään vastaavia ratkaisuja pöytäkirjojen ratifioinnin, varauksien tai sellaisten poikkeamien osalta, joita jäsenmaat ovat tehneet.

Kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen ihmisoikeussopimuksen 35 (1) artiklan mukaisesti on tutkittavaksi ottamisen tukipilari. Jokaisen yleissopimuksen sopimuspuolen on määritettävä oman järjestelmänsä tehokkaat oikeussuojakeinot, mikä herättää komission näkemyksen mukaan kysymyksen myös siitä, tulisiko myös EU:n määrittää tehokkaat oikeussuojakeinot.

EU-tuomioistuin ottaa EU:n perusoikeusasioita koskevissa oikeudenkäynneissä täysimääräisesti huomioon ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön. Esiin on noussut kysymys siitä, pitäisikö liittymisen yhteydessä virallistaa tuomioistuinten välinen suhde. Jäsenvaltiot ovat huomioineet Lissabonin sopimuksen päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa nro 2, että näiden kahden tuomioistuimen välistä säännöllisesti käytävää vuoropuhelua voitaisiin vahvistaa.

Kansallinen käsittely:

E-kirje on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU35) 2.2.2010 sekä institutionaalisten kysymysten jaoston (EU40) kirjallisessa menettelyssä 29.1.-2.2.2010.

Eduskuntakäsittely:

E-kirjelmä eduskunnalle 3.2.2010.

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Ihmisoikeussopimuksen neljästoista pöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan. Myöskään EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei ole Ahvenanmaan toimivallassa.

Taloudelliset vaikutukset:

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 50 artiklan mukaan Euroopan neuvosto vastaa tuomioistuimen kuluista. EU:n liittymisen vaikutuksia asiaan on selvitettävä.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Keskusteluissa jäsenvaltiot ovat tähän saakka esittäneet lähinnä alustavia näkemyksiä. Merkittävää on kuitenkin, että liittymisen laajuuden osalta useat jäsenvaltiot ovat katsoneet, ettei EU voi liittyä ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin laajemmin kuin sen jäsenvaltiot, ja että liittymisessä tulisi ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden tekemät varaukset. Eräät jäsenvaltiot ovat myös katsoneet, että EU voisi liittyä ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin vain siinä määrin, kun ne vastaavat perusoikeuskirjaa.

Asiasanat	Euroopan neuvosto, ihmisoikeudet, kansainväliset sopimukset
Hoitaa	UM
Tiedoksi	EUE, VNEUS, OM