

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 29/2000 vp

Valtioneuvoston selvitys valmistautumisesta vuoden 2000 hallitusten väliseen konferenssiin

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 27 päivänä syyskuuta 2000 lähettänyt ulkoasiainministeriön kirjeen 25.9.2000 (liittyminen ihmisoikeussopimukseen) asiassa E 32/1999 vp perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Holger Rotkirch, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- assistentti Petri Helander
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ulkoasiainministeriön kirje koskee Suomen aloitetta EY:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kysymyksessä on Suomen ensimmäinen aloite nykyisen EU:n hallitusten välisen konferenssin asialistalle otettavaksi asiaksi. Aloitteen mukaan EY:n perustamissopimuksen 303 artikla muutetaan seuraavasti: "Yhteisö toteuttaa kaiken tarvittavan yhteistyön Euroopan neuvoston kanssa. *Yhteisöllä on toimivalta liittyä 4. marraskuuta 1950 Roomassa allekirjoitettuun eurooppalaiseen yleissopimukseen*

ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta."

Valtioneuvoston kanta

Kirjeessä mainittu esitys hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 22.9.2000. Liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen todetaan takaavan ihmisoikeuksien ulkopuolisen kansainvälisen valvonnan. EY:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen on tullut entistä ajankohtaisemmaksi EU:n perusoikeuskirjahankkeen myötä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asian tausta

Kysymys EY:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on ollut esillä ainakin parin vuosikymmenen ajan. Useat EU:n jäsenvaltiot, komissio ja Euroopan parlamentti ovat ilmaisseet kannattavansa liittymistä.

Keskustelun eräänlaista käännekohtaa merkitsi EY:n tuomioistuimen maaliskuussa 1996 antama lausunto (2/1994), jonka mukaan yhteisöllä ei yhteisön oikeuden silloisessa vaiheessa ollut toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen. Tuomioistuimen mukaan yhteisöllä ei ollut nimenomaista toimivaltaa ihmisoikeuksien alalla eikä tällaista toimivaltaa voitu johtaa EY:n perustamissopimuksen silloisesta 235 artiklasta (nykyinen 308 artikla) muun muassa siksi, että liittymisen institutionaalisilla seurauksilla olisi sekä yhteisölle että jäsenvaltioille huomattavaa perustuslaillista merkitystä. Tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut kantaa itse liittymisen tarpeellisuuteen, vaan totesi, että liittyminen voitaisiin mahdollistaa vain muuttamalla perustamissopimusta.

Suomi on EU-jäsenyytensä alusta alkaen tukenut EY:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (VNS 1/1996 vp, SuVL 2/1996 vp, PeVL 6/1996 vp, UaVM 7/1996 vp ja UaVM 2/2000 vp; ks. myös PeVL 6/1999 vp ja PeVL 2/2000 vp). Liittymisestä ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen jäsenvaltioiden kesken vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa.

Suomen vuoden 2000 hallitusten välistä konferenssia varten tekemän aloitteen hyväksyminen ei vielä sinänsä tarkoittaisi EY:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen. Perustamissopimuksen 303 artiklan muuttaminen poistaisi sen esteen, jonka EY:n tuomioistuin lausunnossaan katsoi liittymiselle olevan. Muutos merkitsisi käytännössä sitä, että EY voisi aloittaa ensin sisäiset neuvottelut liittymisen tarkoituksenmukaisuudesta ja tämän jälkeen mahdollisesti neuvottelut Euroopan neuvoston kanssa varsinaises-

ta liittymisestä. Ihmisoikeussopimusta on muutettava, ennen kuin EY voi liittyä siihen, sillä sopimuksen nykyisten määräysten mukaan sen osapuoleksi voi tulla vain Euroopan neuvoston jäsenvaltio.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan merkitys
Euroopan unionin perusoikeuskirjaa valmistelut valmistelukunta on saanut valmiiksi ehdotuksensa (Convent 50). Asia on ollut esillä Biarritzin ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa 14.10.2000. Perusoikeuskirja on tarkoitus hyväksyä julistuksena Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000.

Perusoikeuskirja on soveltamisalaltaan itsenäinen Euroopan ihmisoikeussopimukseen verrattuna. Perusoikeuskirja ei ole luonteeltaan ihmisoikeussopimus, vaan se rinnastuu pikemminkin valtioiden perustuslakien perusoikeusluetteloihin. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että perusoikeuskirjan noudattamista valvotaan yhteisön sisällä eikä ulkoa päin. Kuten jäsenvaltioisakin, sisäinen perusoikeussuoja valvontajärjestelmineen on rinnakkainen kansainvälisöikedeliselle ihmisoikeussuojalle ja siihen sisältyville ulkopuolisille valvontajärjestelmille. Molemmat järjestelyt tukevat ja täydentävät toisiaan eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia. EY:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen yhdessä unionin perusoikeuskirjan kanssa vahvistaisi toimielinten sitoutumista ihmis- ja perusoikeuksiin samalla kun se takaisi niiden noudattamisen sisäisen ja ulkoisen kontrollin.

Liittymisen arviointi

Tärkein EY:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen puoltava syy on se, että näin EY:n toimielimet saatetaan ulkopuolisen ihmisoikeusvalvonnan alaisuuteen. Asia on olennainen koko eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän uskottavuuden kannalta.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat liittyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja tunnustaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tutkia sille osoitettuja yksilövalituksia.

Tätä edellytetään myös hakijamailta. EY:n pyyttyminen ihmisoikeussopimuksen ulkopuolella ei ole oikeudellisesti ja poliittisesti asianmukaista.

Asetelman periaatteellinen ongelmallisuus ilmenee siten, että yksittäiset toimivallan siirrot jäsenvaltioilta EY:lle johtavat näiden asiakokonaisuuksien siirtymiseen välittömän ulkopuolisen ihmisoikeuskontrollin ulottumattomiin. Käytännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin katsonut, että jäsenvaltio ei ole voinut luopua ihmisoikeussopimuksesta johtuvista velvoitteistaan luovuttamalla toimivaltaa kansainväliselle järjestölle (Matthews v. The United Kingdom; ks. myös EY:n perustamissopimuksen 307 artikla).

Ääritapauksessa jokin jäsenvaltio voi näin ollen joutua ihmisoikeussopimukseen perustuvaan vastuuseen yhteisöoikeuteen kuuluvan määräyksen tai yhteisön toimielimen päätöksen sisällöstä, vaikka valtiolla ei käytännössä ole mahdollisuuksia yksinään muuttaa niitä. Tällainen mahdollisuus ei tosin ole kovin todennäköinen, koska unionisopimuksen 6 (2) artiklan ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä myöhemmin nähtävästi myös EU:n perusoikeuskirjan takia on selvää, ettei EY voi tietoisesti toimia ihmisoikeussopimuksesta poikkeavalla tavalla. EY:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen kuitenkin selkeyttäisi tilannetta.

EY:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ole erityisen merkityksellinen Suomen perustuslain kannalta. Liittyminen vaikuttaa ensi sijassa niin, että EY:n toimielimet tulevat sidotuiksi samoihin ihmisoikeussopimuksesta johtuviin vaatimuksiin, jotka nykyisin jo koskevat Suomea ja muitakin jäsenvaltioita.

Tavoitetaso

Suomen ehdottama EY:n perustamissopimuksen muutos on tärkeää saada toteutetuksi jo nyt meneillään olevassa hallitusten välisessä konferenssissa, jotta EY:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen voisi todella tapahtua lähivuosina. On näet huomattava, että liittymisen vaatimien neuvottelujen lisäksi aikaa kuluu myös välttämättömän ihmisoikeussopimuksen

muutoksen ratifioimiseen kaikissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

Tavoitteena tulee pitää ihmisoikeussopimukseen liittymisen mahdollisimman laajaa kattavuutta. On pyrittävä siihen, että liittyminen koskee kokonaisuudessaan ihmisoikeussopimuksen aineellista normistoa ja siis myös kaikkia sen lisäpöytäkirjoja. On suhtauduttava pidättyvästi varauksiin, joskin niistä saatetaan joutua keskustelemaan jäsenvaltioiden kesken, koska kaikki EU:n jäsenmaat eivät ole kaikkien lisäpöytäkirjojen osapuolia. Liittymisen tulee olla kattava myös siinä mielessä, että EY:n pitää liittyä sekä yksilö- että valtiovalitusmenettelyyn.

Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa lähinnä klassisia kansalais- ja poliittisia oikeuksia, mutta myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat usein merkityksellisiä EU:n toiminnassa. Sama koskee esimerkiksi vähemmistöjen kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia. Tätä taustaa vasten EY:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen ei saa pitää päätepisteenä, vaan yhtenä, sinänsä hyvin merkittävänä askeleena laajassa prosessissa, joka tähtää ihmis- ja perusoikeuksien aseman sekä oikeudellisen ja poliittisen valvonnan kehittämiseen unionissa. Jatkotavoitteeksi onkin asetettava EY:n liittyminen ennen muuta sosiaaliseen peruskirjaan ja myös muihin Euroopan neuvoston piirissä aikaan saatuihin ihmisoikeusjärjestelyihin samoin kuin YK:n ihmisoikeusyleissopimuksiin.

Euroopan unionin vai Euroopan yhteisön liittyminen ihmisoikeussopimukseen

Jos EY liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen, saattaisi näyttää siltä, että ihmisoikeuksien oikeudellinen suoja vahvistuu pelkästään EU:n ns. ensimmäisen pilarin alueella eli EY:n toiminnassa. Liittymisen ulkopuolelle jäisivät EU:n rakennelman kaksi muuta perusosaa, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (II pilari) sekä poliisiyhteistyötä ja rikosoikeudellista yhteistyötä (III pilari).

On kuitenkin huomattava, että II ja III pilarin alaisesta EU:n toiminnasta vastaavat yhtäältä jo ihmisoikeussopimukseen sidotut jäsenvaltiot sekä toisaalta EU:n toimielimet, jotka EY:n liit-

tyessä ihmisoikeussopimukseen olisivat sen määräysten velvoittamia. Oikeudellisesti kestäväällä tavalla ei voida ajatella, että jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet vapautuisivat ihmisoikeussopimuksen velvoitteista, kun ne hoitavat II ja III pilarin asioita.

Valiokunta katsoo näin ollen, että EY:n ihmisoikeussopimukseen liittymisen oikeusvaikutukset eivät rajoittuisi vain I pilarin alaan ja että yhteisön liittymisellä siten saavutetaan varsin hyvin ne perustavoitteet, joita ihmisoikeussopimukseen liittymisellä tavoitellaan. Tästä huolimatta on aiheellista todeta EU:n liittymisen olevan sikäli kaikkein paras ratkaisu, että se toisi

koko EU:n alaisen toiminnan selvästi ihmisoikeussopimuksen piiriin. Valiokunnan mielestä Suomen nyt tekemä ehdotus on tarkoituksenmukainen ja perusteltu, koska tässä tilanteessa tavoitteen siirtäminen EY:n liittymisestä EU:n liittymiseen voisi aiheettomasti heikentää liittymishankkeen onnistumismahdollisuuksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa Valtioneuvoston selvityksestä valmistautumiseksi vuoden 2000 hallitusten väliseen konferenssiin suurelle valiokunnalle valiokunnan enemmistön kantana oli, että EY:n pysyttäytymisen ihmisoikeussopimuksen ulkopuolella ei ole oikeudellisesti ja poliittisesti asianmukaista.

Esitin kannan poistamista lausunnosta. Samassa kappaleessa aiemmin mainitusta ei ole johdettavissa nyt muodostettua kantaa.

Kannan poistamista puoltaa myöskin se, ettei lausunnossa ole pohdittu Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen rinnalla EU:n oikeushenkilöllisyysasemaa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa huomioon sen, mitä tässä eriävässä mielipiteessä on esitetty.

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2000

Veijo Puhjo /vas