



Bryssel, 16. kesäkuuta 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO<sup>1</sup>

Lähtettäjä:	Oikeudellinen yksikkö
Vastaanottaja:	Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä
Asia:	Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen – SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeistä virkettä ja SEUT 275 artiklan ensimmäistä kohtaa koskeva tulkitseva julistus (unionin tuomioistuimen toimivalta YUTP-asioissa) – Yhteensopivuus perussopimusten kanssa

### I JOHDANTO

1. Valtuuskunnat keskustelivat perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmän kokouksissa 9. helmikuuta, 26. helmikuuta, 18. maaliskuuta, 6. huhtikuuta ja 28. huhtikuuta 2022 lähestymistavasta, jota olisi noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisestä käytävissä neuvotteluissa niin kutsutun neljännen korin osalta. Kyse on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan ja Euroopan unionin tuomioistuimen (unionin tuomioistuimen) toimivallan välisestä yhteydestä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla.

<sup>1</sup> Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

2. Mainituissa kokouksissa valtuuskunnat totesivat haluavansa syventää keskusteluja unionin tuomioistuimen toimivallasta YUTP:n alalla annettavaa tulkitsevaa julistusta koskevan tekstiluonnoksen pohjalta. Komissio esitti puheenjohtajavaltiota kuultuaan tällaista tekstiluonnosta koskevan epävirallisen asiakirjan 18. toukokuuta 2022<sup>2</sup>.
3. Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmän ja ulkosuhdeneuvosten työryhmän yhteisessä kokouksessa 23. toukokuuta 2022 työryhmät pyysivät neuvoston oikeudelliselta yksiköltä lausuntoa tällaisen tulkitsevan julistuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa, tällaisen julistuksen vaikutuksesta unionin tuomioistuimen toimivaltaan sekä menettelystä, jota voitaisiin noudattaa, jos jäsenvaltiot päättävät hyväksyä tällaisen julistuksen.
4. Ennen edellä mainittujen kysymysten oikeudellista analysointia tässä lausunnossa esitetään julistuksen taustoittamiseksi lyhyt yhteenveto liittymisprosessin taustasta erityisesti neljännen korin osalta.

## **II LIITYMISPROSESSIN TAUSTA**

5. SEU 6 artiklan 2 kohdassa määrätään: "Unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määriteltyyn unionin toimivaltaan."
6. Kyseisen määräyksen perusteella ja komission 17. maaliskuuta 2010 antaman suosituksen johdosta neuvosto teki 4. kesäkuuta 2010 päätöksen, jossa se antoi valtuutuksen aloittaa liittymissopimusta koskevat neuvottelut ja nimesi komission neuvottelijaksi (ST 10817/10). Neuvottelut johtivat 5. huhtikuuta 2013 neuvottelijoiden väliseen sopimukseen liittymisasiakirjoja koskevista luonnoksista. Komissio pyysi sen jälkeen SEUT 218 artiklan 11 kohdan perusteella unionin tuomioistuimelta lausuntoa sopimusluonnoksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. Unionin tuomioistuin yksilöi 18. joulukuuta 2014 antamassaan lausunnossa 2/13 (Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen)<sup>3</sup> useita suunniteltuun sopimukseen liittyviä näkökohtia, joiden se katsoi olevan ristiriidassa EU:n primäärioikeuden kanssa. Yksi näistä näkökohdista liittyy unionin oikeuden erityispiirteisiin, jotka koskevat tuomioistuinvalvontaa YUTP:n alalla.
8. Tältä osin unionin tuomioistuin totesi ensinnäkin, ettei sillä ole vielä ollut tilaisuutta täsmentää SEU 24 artiklan 1 kohdasta ja SEUT 275 artiklasta sen toimivallalle YUTP:n alalla seuraavien rajoitusten ulottuvuutta. Toiseksi se katsoi, että ihmisoikeustuomioistuimella olisi kuitenkin liittymisen, sellaisena kuin siitä määrätään suunnitellussa sopimuksessa, johdosta oikeus ottaa kantaa tiettyjen YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien, toimintojen tai laiminlyöntien ja erityisesti sellaisten toimien, toimintojen tai laiminlyöntien, joiden osalta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia niiden laillisuutta perusoikeuksien kannalta, yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa. Kolmanneksi unionin tuomioistuin totesi, että sillä oli kuitenkin jo ollut tilaisuus todeta, että toimivaltaa harjoittaa EU:n toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa myös perusoikeuksien kannalta ei voida antaa yksinomaan kansainväliselle tuomioistuimelle, joka ei kuulu EU:n toimielin- ja tuomioistuinjärjestelmään. Unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että suunnitellussa sopimuksessa on jätetty huomiotta unionin oikeuden erityispiirteet YUTP:n alalla toteutettuihin unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan osalta.

---

<sup>3</sup> Lausunto 2/13 (*Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen*), 18.12.2014, EU:C:2014:2454. Ks. neuvoston oikeudellisen yksikön ilmoitus – ST 5227/15.

9. Neuvosto hyväksyi 7. lokakuuta 2019 täydentävät neuvotteluohjeet (ST 12585/19), jotta neuvotteluja voitaisiin jatkaa. Neuvotteluja jatkettiin kesäkuussa 2020, ja neuvotteluista vastaavan "47 + 1" -ryhmän (nyttemmin "46 + 1" -ryhmä) puheenjohtaja laati ohjausasiakirjan<sup>4</sup>, jossa ryhmiteltiin lausunnossa 2/13 yksilöidyt kysymykset "koreihin". EU:n YUTP-alan toimet sijoitettiin neljänteen koriin. Seitsemän neuvottelukierroksen aikana osapuolet pääsivät alustavaan sopimukseen ensimmäisestä korista (EU:ta koskevat menettelymekanismit Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa) ja kolmannesta korista (EU:n jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaate). Neuvottelijat ovat valmiit edistymään toisen korin osalta (sopimuspuolten välisiä valituksia ja EU:n jäsenvaltioihin liittyviä pöytäkirjan N:o 16 mukaisia neuvoa-antavia lausuntoja koskevia pyyntöjä koskeva menettely). Neljännen korin osalta ei sitä vastoin ole saavutettu konkreettista edistystä<sup>5</sup>.
10. Neljänteen koriin liittyviin haasteisiin vastaamiseksi täydentävissä neuvotteluohjeissa valittiin lähestymistavaksi komission ehdottama "vastuunsiirtomekanismi" (*retribution mechanism*). Mekanismi merkitsee pääpiirteissään, että vastuu yksittäisistä YUTP-alan toimista "siirrettäisiin" yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta varten ennalta vahvistettujen kriteerien perusteella. Kyseisen jäsenvaltion (tai kyseisten jäsenvaltioiden) kansalliset tuomioistuimet olisivat vastuussa sellaisten henkilöiden nostamien kanteiden käsittelystä, jotka väittävät perusoikeuksiaan loukatun, ja ne olisivat näin ollen myös vastuussa EU:n YUTP-alan toimien valvonnasta ja tarvittaessa niiden kumoamisesta, jos ne katsovat näiden olevan ristiriidassa ylemmän asteisen unionin oikeuden kanssa. Tuolla jäsenvaltiolla olisi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen kansainvälinen vastuu kyseisestä yksittäisestä YUTP-alan toimesta.

---

<sup>4</sup> "Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights", asiak. 47+1(2020)2, 31.8.2020.

<sup>5</sup> "46 + 1"-ryhmä on tietoinen siitä, että EU pohtii parhaillaan parasta tapaa käsitellä neljättä koria. Lisäksi Turkki on esittänyt liittymisasiakirjoihin muutosehdotuksia, jotka eivät liity lausuntoon 2/13 (esimerkiksi äänestysäännöistä ministerikomitean valvoessa tuomioiden täytäntöönpanoa).

11. Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä vuoden 2022 ensimmäisellä neljänneksellä käydyissä keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, että tällainen hajautettu järjestelmä, jossa kansalliset tuomioistuimet valvoisivat EU:n säädöksiä, aiheuttaisi periaatteellisia oikeudellisia ongelmia unionin oikeudellisen rakenteen kannalta. Lisäksi useat valtuuskunnat ovat tuoneet esiin kansalliseen lainsäädäntöön liittyviä käytännön ja oikeudellisia ongelmia, joita tällaiseen ratkaisuun liittyisi. Myös "46 + 1" -ryhmässä esitettiin epäilyjä, kun vastuunsiirtomekanismia koskeva luonnos esiteltiin sille. Perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmä alkoi näin ollen selvittää mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja.
12. Lupaavimmaksi näistä ratkaisuista on osoittautunut ongelman lähestyminen hallitustenvälisen tulkitsevan julistuksen avulla. Sen tavoitteena ja tarkoituksena olisi löytää ratkaisu jännitteeseen, joka aiheutuu toisaalta SEU 6 artiklan 2 kohdassa määrätystä velvoitteesta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja toisaalta YUTP-alan erityisistä säännöistä ja menettelyistä, erityisesti SEU 24 artiklan 1 kohdassa ja SEUT 275 artiklassa tarkoitetun unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan osalta.
13. Neuvoston oikeudellista yksikköä on pyydetty selvittämään, olisiko tällainen tulkitseva julistus yhteensopiva perussopimusten kanssa, miten se vaikuttaisi unionin tuomioistuimen toimivaltaan ja mitä menettelyä voitaisiin noudattaa, jos jäsenvaltiot päättäisivät sopia tällaisesta julistuksesta.

### III OIKEUDELLINEN ANALYYSI

14. Jotta näihin kysymyksiin voitaisiin vastata, tässä lausunnossa tarkastellaan ensin mahdollisuutta käyttää tässä yhteydessä välineenä julistusta (A) ja analysoidaan sen jälkeen julistuksen sisältöä perussopimusten valossa (B).

#### A. Julistusluonnos oikeudellisena välineenä

15. Hallitustenvälisissä konferensseissa hyväksytyjen julistusten tapaan suunniteltu jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tulkitseva julistus on muodoltaan kansainvälisen oikeuden väline, jonka avulla ne sopivat siitä, miten ne ymmärtävät sellaisten perussopimusten tietyt määräykset, joiden allekirjoittajia ne kaikki ovat ja jotka sitovat niitä kaikkia.
16. Tällaisesta julistuksesta sopiminen on kansainvälisten sopimusten allekirjoittajille kuuluva oikeus, joka on tunnustettu kansainvälisessä oikeudessa ja etenkin valtiosopimusoikeutta koskevan vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kohdan a alakohdassa, jonka mukaan jokainen myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee aiemman valtiosopimuksen tulkintaa, on osa sitä yhteyttä, joka on otettava huomioon kyseisen valtiosopimuksen tulkinnassa. EU:n oikeusjärjestyksen erityisten ja ainutlaatuisten piirteiden vuoksi on joka tapauksessa unionin tuomioistuimen asiana ratkaista, ottaako se julistuksen huomioon vai ei, sekä määritellä julistuksen merkitys, ottaen huomioon, että siitä ovat sopineet perussopimusten laatijat. Tältä osin voidaan todeta, että unionin tuomioistuin on jo hyväksynyt julistusten huomioon ottamisen EU:n perussopimusten tulkintavälineinä<sup>6</sup>, vaikka se on vahvistanut, ettei sillä ole toimivaltaa valvoa tällaisten julistusten laillisuutta<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Tuomio 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, 40 kohta.

<sup>7</sup> Määräys 16.6.2021, *Sharpston v. neuvosto*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, 45 kohta.

17. On syytä korostaa, että tällaisen tulkitsevan julistuksen käyttö on mahdollista vain aivan erityisissä olosuhteissa, viimeisenä keinona. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa tällaista julistusta voitaisiin harkinta, koska sillä ei muutettaisi perussopimuksia eikä kierrettäisi niiden muuttamista koskevia menettelyjä vaan ainoastaan sovitettaisiin yhteen ja selvennettäisiin perussopimusten kahden voimassa olevan määräyksen välistä vuorovaikutusta sen varmistamiseksi, että molemmat säilyttävät tehokkaan vaikutuksensa – muun muassa siltä osin kuin kyse on velvoitteesta liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen – ilman, että perussopimukseen sisällytettäisiin sellaisia uusia seikkoja, joita niissä ei vielä ole. Toisin sanoen se olisi täysin perussopimusten kirjaimen ja hengen mukainen.
18. On tärkeää todeta, että julistus olisi osa sellaiseen neuvoston päätökseen liittyvää poliittista pakettia, joka koskee sopimuksen tekemistä unionin liittymisestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen ja joka *"tulee voimaan [vasta], kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti"* (SEUT 218 artiklan 8 kohta). Tämä erityinen menettelyvaatimus osoittaa, että perussopimusten laatijat pitävät tällaista neuvoston päätöstä erityisen tärkeänä. Tältä osin tulkitsevan julistuksen ja sopimuksen tekemistä koskevan neuvoston päätöksen välinen yhteys voitaisiin ottaa huomioon sisällyttämällä neuvoston päätökseen viittaus julistukseen<sup>8</sup>.
19. Siltä osin kuin kyse on julistuksen hyväksymisen ajankohdasta, julistuksen olisi oltava valmiina siihen mennessä, kun Strasbourgissa käytävät neuvottelut on saatu päätökseen ja tekstistä on päästy sopimukseen teknisellä tasolla. Jäsenvaltioiden hallitusten olisi pitänyt ilmaista tulkintansa sopimalla julistuksesta etukäteen. Sopimalla julistuksesta aiemmassa vaiheessa varmistettaisiin lisäksi, että unionin tuomioistuimella voi tarvittaessa ottaa julistuksen huomioon jo sopimusluonnosta koskevasta lausunnosta päättäessään, jos siltä sellaista pyydetään 218 artiklan 11 kohdan mukaisesti, mikä on erittäin todennäköistä.

---

<sup>8</sup> Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että unionin tuomioistuimella olisi toimivaltaa itse julistuksen osalta. Ks. alaviite 5.

20. Hyväksymismenettelyn osalta julistus olisi luonteeltaan hallitustenvälinen ja edellyttäisi jäsenvaltioiden hallitusten edustajien hyväksymistä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi pysyvien edustajien komitean kokouksen yhteydessä.
21. Julistusta voitaisiin näin ollen kaavailla välineeksi, joka auttaa ratkaisemaan neljänteen koriin kuuluvia kysymyksiä sisäisesti eli ilman muiden Euroopan neuvoston jäsenten kanssa Strasbourgissa käytäviä neuvotteluja.

## **B. Julistuluonnoksen sisältö**

22. Tulkitsevan julistuksen sisällön muotoilusta ilmenee, että julistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen SEU 6 artiklan 2 kohta sekä SEU 24 artiklan 1 kohta ja SEUT 275 artiklan ensimmäinen kohta kaikkien näiden määräysten tehokkaan vaikutuksen edistämiseksi ja säilyttämiseksi ja samalla löytää ratkaisu mahdollisiin jännitteisiin näiden määräysten välillä.
23. Julistuksen kohdassa 1 muistutetaan, että SEU 6 artiklan 2 kohdan mukaan EU:lla on oikeudellinen velvoite liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Kohdassa 2 lainataan lausuntoa 2/13 (256 kohta), jossa unionin tuomioistuin toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen on mahdollista vain, jos toimivaltaa harjoittaa Euroopan unionin toimiin, toimintoihin tai laiminlyönteihin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa perusoikeuksien kannalta ei anneta yksinomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Kohdassa 3 lainataan 28. maaliskuuta 2017 annettua tuomiota (Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 66 kohta), jossa unionin tuomioistuin muistutti vakiintuneesta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan perussopimuksilla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa sekä perussopimukseen että perusoikeuskirjaan perustuviin Euroopan unionin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta antamalla se unionin tuomioistuinten tehtäväksi.

24. Noissa kolmessa kohdassa esitetään näin ollen yhtälön ensimmäinen osa eli liittymisvelvoite – joka ei edellytä perussopimusten muutosten "aktivointia" ja joka sitoo unionia – sekä unionin tuomioistuimen tällaiselle liittymiselle asettama ehto.
25. Kohdassa 4 lainataan SEU 24 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 275 artiklaa, joiden mukaan YUTP:hen sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä eikä Euroopan unionin tuomioistuimella ole YUTP:hen liittyviä määräyksiä eikä niiden perusteella hyväksytyjä säädöksiä koskevaa toimivaltaa, lukuun ottamatta toimivaltaa valvoa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja tutkia sellaisten päätösten laillisuus, joissa säädetään luonnollisiin tai oikeushenkilöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä. Kohdassa 5 lainataan 24. kesäkuuta 2014 annettua tuomiota (Euroopan parlamentti v. neuvosto, C-658/11, EU:C:2014:2025, 70 kohta). Lainaus on toistettu myöhemmissä tuomioissa<sup>9</sup>. Unionin tuomioistuin totesi siinä, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa esitetään poikkeus säännöstä, joka koskee yleistä toimivaltaa, joka SEU 19 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle sen turvaamiseksi, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia, ja niitä on näin ollen tulkittava suppeasti.
26. Näissä kahdessa kohdassa esitetään näin ollen yhtälön toinen osa eli se, että YUTP:hen sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä ja että unionin tuomioistuimen toimivalta on hyvin rajoitettua, mitä poikkeusta on kuitenkin tulkittava suppeasti.

---

<sup>9</sup> Ks. esim. tuomio 19.7.2016, *H v. neuvosto ym.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27. Kohdassa 6 käsitellään näitä yhtälön kahta osaa yhdessä, ja juuri tästä kohdasta ilmenee jäsenvaltioiden tältä osin esittämä tulkinta:
- siinä vahvistetaan tarve varmistaa yhtäältä SEU 6 artiklan 2 kohdan, SEU 19 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimusten ja toisaalta SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa esitettyjen poikkeusten välinen johdonmukaisuus,
  - siinä todetaan, että tämän johdonmukaisuuden varmistamiseksi perussopimuksia on tulkittava siten, että niissä annetaan unionin tuomioistuimelle sellaisiin kanteisiin liittyvä – ja tiukasti sellaisiin kanteisiin rajoittuva – toimivalta, joita ovat nostaneet kantajat, jotka väittävät perusoikeuksiaan loukatun sellaisten Euroopan unionin toimien, toimintojen tai laiminlyöntien vuoksi, jotka unionin liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen voisivat olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena (näiden kahden tuomioistuimen toimivallan tiukka rinnakkaisuus).
28. Näin ollen julistus ainoastaan kuvastaa yhteisesti sovittua tulkintaa, joka oli tarpeen Lissabonin sopimuksella käyttöön otetun SEU 6 artiklan 2 kohdan vuoksi, eikä se olisi ristiriidassa perussopimusten kanssa tai muuttaisi niitä.
29. Julistuksessa on siten otettu huomioon unionin tuomioistuimen lausunnossa 2/13 esittämät huolenaiheet. Unionin tuomioistuin totesi lausunnossa, että "*unionin oikeuden [tuolloisessa tilassa] tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät näet unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Tällainen tilanne aiheutuu jo luonnostaan siitä, miten unionin tuomioistuimen toimivalta on järjestetty perussopimuksissa, ja sitä voidaan sellaisenaan pitää oikeutettuna vain pelkästään unionin oikeuden kannalta. (...) ihmisoikeustuomioistuimella olisi kuitenkin liittymisen, sellaisena kuin siitä määrätään suunnitellussa sopimuksessa, johdosta oikeus ottaa kantaa tiettyjen YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien, toimintojen tai laiminlyöntien ja erityisesti sellaisten toimien, toimintojen tai laiminlyöntien, joiden osalta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia niiden laillisuutta perusoikeuksien kannalta, yhteensopivuuteen ihmisoikeussopimuksen kanssa.*"<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Lausunnon 252–254 kohta.

30. Julistuksen vaikutuksen osalta ei toisaalta voida sulkea pois mahdollisuutta, että unionin tuomioistuin tulkitsisi SEU 24 artiklan 1 kohtaa ja SEUT 275 artiklaa kirjaimellisesti ja päättäisi, että tällainen julistus ei vielä oikeuta riittävästi EU:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen.
31. Toisaalta unionin tuomioistuin on jo lausunnon 2/13 jälkeen tulkinnut toimivaltaansa laajemmin kuin mainittujen määräysten sanamuoto antaa ymmärtää. Kuten neuvoston oikeudellisen yksikön kattavassa ilmoituksessa (ST 9498/21) todetaan, unionin tuomioistuin on lausunnosta alkaen kaikissa sen käsiteltäväksi saatetuissa YUTP-alan toimia koskevilla tapauksissa päättänyt, että sillä oli toimivalta, vaikkakin aina eritysten perustelujen nojalla<sup>11</sup>.
32. Tätä taustaa vasten tulkitseva julistus perustuisi mainittujen määräysten olemassaolon tarkoitukseen ja unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevien perussopimusten määräysten tulkintaan, jota unionin tuomioistuin on järjestelmällisesti noudattanut oikeuskäytännössään lausunnosta 2/13 alkaen. Sen avulla vältettäisiin omituinen tilanne, jossa SEU 6 artiklan 2 kohdan mukainen selkeä velvoite liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen menettäisi kokonaan tehokkaan vaikutuksensa. Niinpä se ratkaisisi tilanteen, jossa muuten olisi kyse perussopimusten sisäisestä jännitteestä, ja rajaisi samalla selkeästi unionin tuomioistuimen toimivallan YUTP:n yhteydessä tapauksiin, jotka voitaisiin saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäviksi.

---

<sup>11</sup> Ilmeisin esimerkki on 25.6.2020 annettu tuomio (*SatCen v. KF*, C-14/19, EU:C:2020:492, 83–85 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että koska EU:n satelliittikeskuksen henkilöstösäännöissä suljetaan pois sekä kansallisten tuomioistuinten että EU:n tuomioistuinten suorittama valvonta, "siitä, että unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin luopuisivat niille SEUT 263 [kumoamiskanne] ja SEUT 268 artiklassa [vahingonkorvaus] annetun toimivallan käyttämisestä, olisi seurauksena tällaisten päätösten jättäminen kokonaan tuomioistuinvalvonnan, harjoittavatpa sitä unionin tuomioistuimet tai kansalliset tuomioistuimet, ulkopuolelle ilman, että tämä luopuminen olisi perusteltua EUT-sopimuksessa tavoitellun unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallan jaon kunnioittamiseksi. Tällaisessa tilanteessa unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen on kuitenkin käytettävä niille EUT-sopimuksessa annettua toimivaltaa (...) tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi." Unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt suppeamman tulkinnan 10.11.2021 antamassaan määräyksessä, *KS ja KD v. neuvosto ym.*, T-771/20, johon on haettu muutosta unionin tuomioistuimelta asioissa C-29/22 P ja C-44/22 P, ks. ed. alaviite 4.

33. Mitä tulee unionin tuomioistuimen toimivaltaa YUTP-asioissa koskevan julistuksen – sellaisena kuin se on nyt laadittuna – vaikutukseen, julistus selventäisi, että perussopimuksissa annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta siinä hyvin rajoitetussa ja konkreettisessa tapauksessa, jossa kyse on kanteista, joita ovat nostaneet kantajat, jotka väittävät perusoikeuksiaan loukatun sellaisten Euroopan unionin toimien, toimintojen tai laiminlyöntien vuoksi, jotka unionin liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen voisivat olla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena.
34. Julistuksen mukaisesti tulkittuna perussopimukset antaisivat näin ollen kantajille, joilla on oikeus nostaa kanne Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, mahdollisuuden nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan perusteella (kumoamiskanne) tai 268 artiklan perusteella (vahingonkorvauskanne) sekä hakea tämän jälkeen muutosta unionin tuomioistuimessa. Koska tekstissä viitataan "*kantajien nostamiin kanteisiin liittyvään toimivaltaan (...)*" (alleviivaus lisätty), julistuksen mukaisesti tulkittuna perussopimukset antaisivat myös kansallisille tuomioistuimille, jotka valvovat YUTP-säännöksiä täytäntöönpanevien jäsenvaltioiden toimia, mahdollisuuden esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön (SEUT 267 artikla).
35. Kyseeseen tulisivat ainoastaan kantajat, joilla on oikeus nostaa kanne Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Tämä johtuu siitä, että kuten julistusluonnoksessa täsmennetään, perussopimuksissa annetaan unionin tuomioistuimelle tällainen toimivalta ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen SEU 6 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi eli sen varmistamiseksi, että unionin tuomioistuimella on mahdollisuus toteuttaa Euroopan unionin toimien, toimintojen ja laiminlyöntien tuomioistuinvalvontaa perusoikeuksien kannalta ennen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin suorittamaa valvontaa. Kantajien, joilla ei ole asiavaltuutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, käsiteltäväksi saattamiin asioihin liittyvä toimivalta ei olisi tarpeen, joten se ei kuulu julistuksen mukaisesti tulkittujen perussopimusten soveltamisalaan.

36. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka ovat yleissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettuja "kansalaisjärjestöjä", on asiavaltuus ihmisoikeustuomioistuimessa. "Valtiollisia organisaatioita" ovat kolmansien valtioiden keskuselimet mutta myös hajautetut viranomaiset, jotka hoitavat "julkisia tehtäviä" eli osallistuvat valtion vallan käyttöön tai hoitavat julkisia palveluja valtion valvonnassa<sup>12</sup>. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei määrätä yleisen edun nimissä nostettavan kanteen (*actio popularis*) käyttöön ottamisesta vaan ainoastaan annetaan asiavaltuus "uhreille", joilla tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, johon väitetty loukkaus suoraan tai välillisesti vaikuttaa<sup>13</sup>.
37. Jos se katsotaan aiheelliseksi, julistusluonnoksen tekstiä voitaisiin muuttaa siten, että edellytykset asian tutkittavaksi ottamiselle unionin tuomioistuimessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa kytkettäisiin nimenomaisesti toisiinsa<sup>14</sup>.
38. Koska julistus ei myöskään muuttaisi eikä voisi muuttaa perussopimuksia, kantajiin sovellettaisiin SEUT 263 artiklassa määrättyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja etenkin vaatimusta, että toimen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen. Vastaavasti SEUT 268 artiklan mukaisten vahingonkorvauskanteiden osalta oletuksena olisi, että unionin tuomioistuin soveltaisi tavanomaista oikeuskäytäntöään ratkaistakseen, voiko toimi johtaa vahingonkorvaukseen, ja erityisesti arvioidakseen harkinnanvaraisten toimien osalta vaatimusta, jonka mukaan kyseessä on oltava "kyllin selkeä ylemmäntasoisien, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen".
39. Myös tältä osin julistusluonnoksen tekstiä voitaisiin muuttaa, jotta tämä kävisi selkeästi ilmi<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kirjaamon julkaisu "Practical Guide on Admissibility", 30.4.2022, 9–16 kohta, [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>13</sup> Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kirjaamon julkaisu "Practical Guide on Admissibility", 30.4.2022, 9–16 kohta, [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>14</sup> Yksi mahdollisuus olisi lisätä englanninkielisen toisinnon sanan "applicants" (kantajat) jälkeen ilmaus "who have standing before the ECtHR" (joilla on asiavaltuus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa).

<sup>15</sup> Yksi mahdollisuus olisi lisätä englanninkielisen toisinnon sanan "introduced" (joka on otettu käyttöön) jälkeen ilmaus "in accordance with the rules of the Treaties" (perussopimusten mukaisesti).

#### IV PÄÄTELMÄ

40. Edellä esitetyn perusteella neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:
- a) tulkitseva julistus on väline, jota kyseessä olevat hyvin erityiset olosuhteet huomioon ottaen voitaisiin harkita tässä tapauksessa, jotta voitaisiin sovittaa yhteen ja selventää perussopimusten kahden voimassa olevan määräyksen välistä vuorovaikutusta sen välttämiseksi, että SEU 6 artiklan 2 kohdan mukainen velvoite menettäisi kokonaan tehokkaan vaikutuksensa,
  - b) julistus olisi hyväksyttävä siihen mennessä, kun Strasbourgissa käytävät neuvottelut on saatu päätökseen ja tekstistä on päästy sopimukseen teknisellä tasolla. Tämä voi tapahtua pysyvien edustajien komitean kokouksen yhteydessä,
  - c) sisältönsä osalta julistus selventäisi, että nykytilassaan perussopimuksissa annetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella unionin tuomioistuimelle toimivalta YUTP-asioissa siinä hyvin rajoitetussa ja konkreettисessa tapauksessa, jossa kyse on kanteista, joita ovat nostaneet kantajat, jotka väittävät perusoikeuksiaan loukatun Euroopan unionin toimien, toimintojen tai laiminlyöntien vuoksi ja joilla on oikeus nostaa kanne Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.