

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Paavo Nikula

Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja

Kirjoituksessani yritän nostaa esiin kiinnostavina pitämiäni näkökulmia Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja unionin perusoikeuskirjaan, mutta en pyri niiden kattavaan kuvaukseen. Tekstini pohjautuu EU:n jäsenvaltioiden ylimpien tuomioistuinten ja syyttäjien konferenssiin Helsingissä (26.5.2004) valmistamaani esitykseen.

Ihmisoikeussopimus ja peruskirja yleisesti

Tarkastelussa ovat yksi maailman vanhimmista perusoikeusasiakirjoista – yli 50 vuotta voimassa ollut Euroopan ihmisoikeussopimus – sekä kaikkein uusin, vielä oikeudelliseselta statukseltaan osin selkiintymätön dokumentti, EU:n perusoikeuskirja. Se annettiin juhlallisesti Nizzan huippukokouksessa joulukuun 2000 alussa ja Eurooppa-valmistelukunta ehdottaa, että perusoikeuskirja otetaan Euroopan unionin perustuslain II osaksi.

Euroopan ihmisoikeussopimus on vakiintunut ihmisoikeusasiakirja, vaikka sitä on lukuisia kertoja täydennetty lisäpöytäkirjoilla, ja sillä on kansainvälisesti ja Euroopan neuvoston sisällä vahva valvontajärjestelmä. Sen synnyttämä oikeuskäytäntö on vaikuttanut tuntuvalta tavalla eurooppalaisten valtioiden perusoikeusjärjestelmien kehittymiseen sekä perusoikeuskäytäntöön.

Perusoikeuskirja ei tietenkään merkitse ensimmäistä askelta EU:n perusoikeusjärjestelmän luomisessa, vaan ehkä parhaiten perusoikeuskirja on luonnehdittavissa unionin perusoikeusprosessin alun lopuksi. Jo 1960-luvulta alkaen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen eräät ratkaisut ovat perustuneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tosin tuomioistuin ei aina ole siihen nimenomaisesti viitannut ratkaisuisaan (Kari Joutsamo, Pekka Aalto, Heidi Kaila ja Antti Maunu: Eurooppaoikeus, Helsinki 2000 s. 90 ss.).

Euroopan parlamentti käsitteli perusoikeuskysymyksiä 1980-luvulla ja sen toimesta valmistui 1989 ehdotus yhteisön perusoikeusasiakirjaksi. Kehitys pysähtyi 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin antoi tunnetun lausuntonsa siitä, etteivät perustamissopimukset antaneet yhteisölle toimivaltaa liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämän jälkeen unionin perusoikeusprosessin eteenpäin vieminen tuli Eurooppa-neuvostojen asialistalle.

Perusoikeuskirjasta lähemmin

Toimeksianto perusoikeuskirjan valmistelulle saatiin kesäkuussa 1999 Kölnin huippukokouksessa. Toimeksianto on syytä siteerata sanataarkasti, koska se ohjasi tuntuvasti valmistelua ja erityisesti, koska toimeksiannon muotoilulla on merkitystä arvioitaessa perusoikeuskirjan oikeudellista vaikuttavuutta ennen kuin siitä mahdollisesti tulee osa perustuslaillista sopimusta. Kölnin mandaatin mukaan perusoikeuskirjaan olisi koottava ”unionin tasolla voimassaolevat perusoikeudet” ja siten tehtävä ne selvemmiksi Euroopan unionin kansalaisille (”The fundamental rights applicable at Union level should be consolidated in a Charter and thereby made more evident”). Edelleen Kölnin mandaatin mukaan perusoikeuskirjassa tulisi olla EU:n kansalaisten kansalaisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet.

Juuri voimassaolo-kriteeri ohjasi perusoikeuskirjan valmistelua. Se antoi kokonaan uusien perusoikeuksien vastustajille tehokkaan aseensa torjua tällaiset ehdotukset. Perusoikeuskirjaan voitiin ottaa vain sellaisia oikeuksia, joille pystyttiin osoittamaan olemassa oleva yleiseurooppalainen oikeusperusta. Tällaisena toimi tietenkin ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen soveltamiskäytäntö, joihin EY:n tuomioistuin oli viitannut, sekä eräät muut kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat.

Perusoikeuskirjan valmistelu voitiin osaltaan rakentaa myös unionin perustamissopimuksen artiklalle, joka Amsterdamin sopimuksessa sai numeron 6. Siinä ensinnäkin lausuttiin unionin perustuvan jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Edelleen artiklassa osoitettiin unionin(kin) takaamien perusoikeuksien tärkeimmät lähteet: Euroopan ihmisoikeussopimus sekä jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne.

Perusoikeuskirjan valmisteli joulukuussa 1999 työnsä aloittanut toimielin, jota voidaan hyvällä syyllä kutsua unionin ensimmäiseksi konventiksi. Sen kokoonpanosta päätettiin lopullisesti Tampereen huippukokouksessa lokakuussa 1999. Tuolloin sai muotonsa jäsenistön kolmikantainen kokoonpano, jossa ovat jäsenmaiden hallitusten nimeämät sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin valitsevat edustajat. Lisäksi tulivat tarkkailijat mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimesta. Ensimmäisen konventin puheenjohtajakin oli presidentillistä tasoa, Saksan entinen liittopresidentti ja kautta Euroopan arvostettu juristi Roman Herzog.

Asiantuntijakuuleminen oli laajaa alkaen Euroopan oikeusasiamiehestä ja unionin tärkeistä komiteoista. Lisäksi kuultiin suurta joukkoa muita tärkeitä asiantuntijoita sekä eri intressitahojen edustajia. Perusoikeuskirjan konventti sai näin sadoittain perusoikeusehdotuksia, minkä lisäksi jäsenet tekivät tietenkin omia ehdotuksiaan. Suomalaisten linjaukset konventtia silmällä pitäen käsiteltiin hallituksen piirissä sekä eduskunnan suuressa valiokunnassa ja perustuslakivaliokunnassa, jolloin tärkeimpiin tavoitteisiimme tuli hyvää hallintoa koskevan perusoikeusartiklan aikaansaaminen. Samaa tavoitetta tähdensi Euroopan oikeusasiamies Jacob Söderman asiantuntijalausunnossaan.

Nizzan huippukokouksessa annettu perusoikeuskirja voi olla ainakin pohjoismaiselle luki-

jalle jossain määrin vieraan tuntuinen. Meillä on tapana kirjoittaa kansallisissa lainsäädäntö-uudistuksissa ehdotetuille säännöksille varsin laajat perustelut. Niitä voidaan käyttää apuna hyväksyttyjen säännösten tulkinnassa ja käytännön soveltamistilanteissa eri ratkaisuvaihtoehtoja harkittaessa, koska perustelut ilmaisevat lainsäätäjän tahdon. Perusoikeuskirjassa ei ole tällaisia perusteluja, mutta niitä ainakin jossain määrin korvaavat ”selitykset perusoikeuskirjan täydelliseen tekstiin”. Niistä vastaa puheenjohtaja eikä niillä ilmoiteta olevan ”oikeudellista arvoa”; ne on ainoastaan tarkoitettu ”selventämään” perusoikeuskirjan määräyksiä.

Perusoikeuskirja verrattuna Ihmisoikeussopimukseen

Ihmisoikeussopimuksen rakenne on ymmärrettävästi iästä sekä lisäpöytäkirjoista johtuen hankalammin avautuva kuin perusoikeuskirjan. Ihmisoikeussopimuksen ensimmäisessä osassa luetellaan oikeudet ja toisessa osassa ovat artikkelit ihmisoikeustuomioistuimesta. Lisäpöytäkirjoissa ovat määräykset mm. omaisuuden suojasta, velkavankeuden kiellosta ja kuolemanrangaistuksen poistamisesta. Suomalainen lukija kiinnittää huomiota siihen, että omaisuudensuoja tuli osaksi ihmisoikeussopimusta varsinaisesti vasta 1990-luvulla, kun meillä omaisuudensuoja on ollut sangen vahvasti perustuslaissa turvattu vuodesta 1919 lähtien.

Perusoikeuskirja jakautuu seitsemään lukuun, joista kuudessa ovat ns. substanssiartikkelit ja viimeisessä luvussa annetaan yleiset määräykset. Kuuden ensimmäisen luvun otsikot antavan yleisluonnehdinnan luvun artikloista: I luku Ihmisarvo, II Vapaudet, III Tasa-arvo, IV Yhteisvastuu, V Kansalaisten oikeudet ja VI Lainkäyttö.

Perusoikeuskirjan VII luvun yleisten määräysten selityksistä näkyy, miten vahvasti perusoikeuskirja rakentuu Euroopan ihmisoikeussopimukselle. Turvattujen oikeuksien kattavuutta koskevan 52 artiklan 3 kappaleen mukaan: ”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainituissa yleissopimuksessa. Mitä tässä määrätään, ei estä unionia määräämästä tätä laajemmasta suojasta”. Tämän artiklakohdan selitysten mukaan perusoikeuskirjan 50 substanssiartiklasta 11:lla artiklalla on kokonaan tai ainakin osaksi sama kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksena asianomaisilla artikloilla. Perusoikeuskirjan viidellä artiklalla 50:stä on ensinnäkin sama merkitys kuin ihmisoikeussopimuksen vastaavilla artikloilla, mutta perusoikeuskirjan artikloiden kattavuus on vielä laajempi. Nimenomaan todetaan, että luettelossa ei esitetä Euroopan ihmisoikeussopimukseen nähden lisättyjä oikeuksia, mutta ei myöskään suljeta pois ”oikeuden, lainsäädännön ja perussopimusten kehitystä”.

Niin kuin 52 artiklan lopussa todetaan, unioni voi antaa myös ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa. Esimerkiksi perusoikeuskirjan 5 artiklan 1 ja 2 kohdat vastaavat ihmisoikeussopimuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohtaa, mutta 5 artiklan 3 kohta: ”Ihmiskauppa kielletään” on selitysten mukaan ”suoraan seurausta ihmisarvon periaatteesta, ja siinä otetaan huomioon järjestäytyneen rikollisuuden uudet kehityssuunnat, kuten laittoman maahanmuuton kanavien

tai seksuaalisen hyväksikäytön verkostojen järjestäminen hyötymistarkoituksessa”. Lisäksi selityksissä esitetään Europol-yleissopimuksen liitteen määritelmä ihmiskaupasta seksuaalisessa hyväksikäyttötarkoituksessa.

Perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklakohtainen vastaavuus on eräissä tapauksissa vain osittainen, esimerkiksi kappalekohtainen. Syynä on usein se, että perusoikeuskirjassa on voitu ottaa huomioon tekninen tai oikeudellinen kehitys ihmisoikeussopimuksen antamisen jälkeen. Esimerkiksi omistusoikeuden turvaava perusoikeuskirjan 17 artikla on 1 kappaleen osalta ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa vastaava, mutta perusoikeuskirjan toisessa kappaleessa on otettu huomioon varallisuusarvoisten oikeuksien kehitys: ”Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.”

Perusoikeusajattelun laajeneminen 1990-luvulla näkyy myös siinä, että perusoikeuskirjan IV luvussa yhteisvastuun piiriin tulee viisi työelämää koskevaa artiklaa, minkä lisäksi on vielä artikla lapsityövoiman käytön kiellosta ja nuorten työntekijöiden suojelusta. Työntekijöiden ja työnantajien neuvotteluoikeutta sekä oikeutta yhteisiin toimiin koskevassa 28 artiklassa etujen puolustamisen yhteistoimiin kuuluu myös lakko. Artiklan selityksissä todetaan, että ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tunnustanut lakko-oikeuden yhdeksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa esitetyn ammatillisen järjestäytymisoikeuden osaksi”.

Perusoikeuskirjan syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen koskeva 48 artikla on puolestaan täysin identtinen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan kanssa. Jotakuinkin samaa voidaan sanoa perusoikeuskirjan seuraavasta 49 artiklasta ja ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta. Otsikot tosin ovat poikkeavat. Ihmisoikeussopimuksen klassisen nolla poena sine lege -periaatteen ilmaiseva otsikko on perusoikeuskirjassa korvattu seuraavasti: Laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate. Otsikon piteneminen johtuu siitä, että perusoikeuskirjan 3 kappaleessa on lisäys ihmisoikeussopimukseen verrattuna: Rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen. Selitysten mukaan tässä toistetaan ”yleinen periaate, joka on vakiintunut jäsenvaltioiden yhteisissä valtiosääntöperinteissä ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä”.

Yli 50 vuoden aikaero ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan välillä näkyy myös siinä, että 49 artiklan 2 kappaleen sanamuoto on kirjoitettu tosin kuin ihmisoikeussopimuksen vastaava kohta. 49 artiklan mukaan voidaan ryhtyä oikeudenkäyntiin ja tuomita rangaistus henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka kansakuntien yhteisesti tunnustamien yleisten periaatteiden mukaan oli tekohetkellä rikos. Ihmisoikeussopimuksessa on nykypäivänä alentavan holhoavalta (”patronizing”) kuulostava muotoilu: ”joka *sivistyskansojen* hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaan...” (kursiivi lisätty tähän).

Edellä siteerattu selitys yhteiseen perinteeseen ja oikeuskäytäntöön on hyvin valaiseva (se toistuu eräissä muissakin artikloissa). Se osoittaa ensinnäkin, että perustamissopimuksen 6 artiklan viittauksella yhteiseen valtiosääntöperinteeseen on tosiasiallisia seurauksia, kysymys ei ole mistään korulauseesta. Toisekseen mm. selitysten sanamuodosta (ks. aseistakieltäytymisoikeutta koskevan 10 artiklan 2 kohdan selitys) ilmenee, että valtiosääntöperinteeseen nojautuminen ei vaadi, että sille voidaan osoittaa lähde jokaisen jäsenvaltion valtiosäännöstä, vaan

vähäisempi määrä jäsenmaita riittää käsitteen ”yhteinen” täyttymiseen. Tämä tarkemmin tuskin voidaan yhteisen valtiosääntöperinteen muodostavien jäsenmaiden määrästä lausua. Puheena olevasta selityksestä ilmenee myös, että perusoikeuskirjan eräät artikkelit on muotoiltu ihmisoikeussopimuksen määräysten ohella myös ihmisoikeustuomioistuimen tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta. Tämä näkyy mm. tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan perusoikeuskirjan 47 artiklan maksutonta oikeusapua koskevan 3 artiklan selityksestä: ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeusapua on annettava tapauksissa, joissa oikeusavun puuttuminen tekisi tehottomaksi tehokkaan oikeussuojan takuun.”

Perusoikeuskirjan artikloista ja niiden selityksistä voidaan toistuvasti havaita, miten ihmisoikeussopimus ja sen soveltamistapaukset ovat ohjanneet myös EY:n tuomioistuimen lainkäyttöä ja miten näiden kolmen tekijän varaan perusoikeuskirja on olennaiselta osaltaan voitu tukea.

Oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirjan 47 art) liittyy perusoikeuskirjan oikeutta hyvään hallintoon määrittävä 41 artikla. Sitä vastaavaa ei Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ole. Selitysten mukaan artiklan perustana on ”oikeusyhteisö, jonka ominaisuudet kehittyivät oikeuskäytännössä, jolla vakiinnutettiin hyvän hallinnon periaate”. Lisäksi viitataan lukuisiin yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisuihin 1980-luvun lopulta ja erityisesti 1990-luvulta. Lisäksi viitataan yhteisön perustamissopimuksen eräisiin artikloihin.

Hyvää hallintoa koskeva perusoikeuskirjan artikla osoittaa, miten EU:n perusoikeusjärjestelmä on kehittymässä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta riippumattomaan suuntaan. Jäsenvaltioissa, kuten Suomessa, hyvä hallinto rinnastuu perusoikeutena oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja sillä on esimerkiksi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin suorittamassa laillisuusvalvonnassa tärkeä merkitys. Tästä syystä oikeus hyvään hallintoon oli myös suomalaisten keskeinen tavoite perusoikeuskirjaa laadittaessa.

Perusoikeuskirjassa hyvä hallinto tarkoittaa ensinnäkin jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyä unionin toimielimissä ja laitoksissa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Artiklan 41 mukaan tähän oikeuteen kuuluu erityisesti oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua tietyin edellytyksin asiakirjoihin ja hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä. Artiklassa määrätään myös vahinkoa kärsineen oikeudesta korvaukseen. Myös oikeus käyttää omassa asiassaan jotakin perussopimuksen kielistä turvataan hyvään hallintoon kuuluvana.

Ihmisoikeussopimuksen ja peruskirjan sovellettavuus

Euroopan ihmisoikeussopimus on Euroopan neuvoston jäsenmaita velvoittavaa oikeutta. Myös Suomessa sopimuksen määräyksiin voidaan vedota suoraan niin hyvin hallintotoiminnassa kuin oikeudenkäynnissäkin (ks. esim. luetteloa KHO:n ja KKO:n ratkaisuksista 1990

alkaen teoksessa Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2000, s. 544 s.). Eri asia on, että tätä nykyä ihmisoikeussopimus on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä me muuttamalla ja täydentämällä omaa lainsäädäntöämme. Mutta Euroopan neuvoston jäsenyyden alkuvaiheessa 1990-luvulla, kun meillä vielä olivat voimassa vuodelta 1734 peräisin olevat kovin vanhentuneet säännökset tuomarin esteellisyydestä, jotka eivät tunteneet yleistä, tuomarin puolueettomuuden vaarantavaa esteellisyysperustetta, sovellettiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Sittemmin lakiamme on täydennetty esteellisyyssäännöksellä, joka rakentuu paljolti ihmisoikeussopimuksen ja sen soveltamiskäytännön varaan ja toteuttaa käytännössä periaatetta, että oikeudenkäynnin on sekä oltava puolueeton että vakuutettava myös ulkopuoliset.

Ihmisoikeussopimuksen sovellettavuus on niin vakiintunut, etten siihen tässä enemmälti paneudu, vaan yritän tarkastella lähemmin, minkälainen oikeudellinen luonnehdinta perusoikeuskirjalle voitaisiin antaa.

Nizzan huippukokouksen julistuksen mukaisesti ”kysymystä EU:n perusoikeuskirjan asemasta käsitellään Nizzan Eurooppa-neuvoston jatkotoimien yhteydessä”. Perusoikeuskirjan oikeudellisesta luonteesta päätettäisiin siis myöhemmin. Sen sijaan Euroopan parlamentin taholta perusoikeuskirjalle haluttiin antaa oikeudellinen sitovuus varsin pian. Parlamentti esitti ennen Nizzaa loppuvuodesta 2000, että perusoikeuskirja sisällytettäisiin perustamissopimukseen. Näinhän on nyt ehdotettu. Euroopan parlamentin kiirehtimistä osoittaa se, että vaihtoehtoisesti ehdotettiin unionin edellä mainitun perustamissopimuksen 6 artiklan täydentämistä siten, että unioni pitää arvossa oikeuden yleisinä periaatteina myös *Euroopan unionin perusoikeuskirjaa*.

Komissio puolestaan esitti melko pian Nizzan jälkeen kiinnostavan avauksen hyväksymällä ohjeen perusoikeuskirjan huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa. Ohjeen mukaan jokaisen komission valmisteleman säädösehdotuksen yhteensopivuus perusoikeuskirjan kanssa tulee varmistaa ja lisäksi esityksiin sisällytettäisiin nimenomainen viittaus siihen, että esitys kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti perusoikeuskirjan määräyksiä.

Käsitykseni mukaan perusoikeuskirjan nykyinen oikeudellinen merkitys – siis ennen kuin se mahdollisesti on saatettu osaksi tulevaa uutta EU:n perustuslain sisältävää perustamissopimusta – avautuu parhaiten tarkastelemalla perusoikeuskirjan valmistelun toimeksiantoa. Sen mukaanhan unionin tasolla voimassa olevat perusoikeudet (”fundamental rights applicable at Union level”) olisi koottava perusoikeuskirjaksi ja siten tuotava näkyvämmiin esille. Jos perusoikeuskirjassa kerran luetellaan voimassa olevat oikeudet, on turha pohtia, mikä oikeudellinen merkitys niillä on. Perusoikeuskirja osoittaa, mikä on unionin tasolla voimassa olevaa oikeutta. Osaltaan tähän samaan viittaavat perusoikeuskirjan artikloiden selitykset.

Hallituksen selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp) perusoikeuskirjan merkityksestä lausutaan (s. 16): ”Vaikka perusoikeuskirjalla epäilemättä on ollut lainsäädäntö- ja poliittisia prosesseja jossain määrin ohjaava vaikutus, ei sen vaikuttavuus kuitenkaan ole ollut yksiselitteisen selkeää. Keskeinen myönteinen seikka on ollut se, että perusoikeuskirja on tuonut EU:ssa voimassa oleville oikeuksille uudenlaista näkyvyyttä myös EU-kansalaisten silmissä.”

EY:n tuomioistuimessa ainakin julkisasiamies on parissa tapauksessa viitannut ratkaisuehdotuksessaan myös perusoikeuskirjaan. Perusoikeuskirjan oikeudellisesta luonteesta edellä esittämäni arvio on esitetty meillä Suomessa laajemminkin. Suomen eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan viitannut perusoikeuskirjaan.

Kokonaan toinen asia on, missä määrin perusoikeuskirjalla on kansallisia sovellutusedellytyksiä siinäkin tapauksessa, että siitä tulee osa perustamissopimusta tai EU:n perustuslakia. Perusoikeuskirjan viimeisessä VII luvussa olevien yleisten määräysten mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta. Määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan mm. jäsenvaltioiden perustuslaeissa.

Niissä jäsenmaissa, joissa perusoikeudet on otettu kansallisiin perustuslakeihin siinä laajuudessa kuin ne voidaan johtaa Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeussopimuksista, perusoikeuskirja ei ilmeisesti tuo juurikaan käytännössä uutta. Perusoikeuskirjan merkitys on ehkä suurimmillaan siinä, että se voi vähentää sinänsä pienehköä riskiä, että unionin oikeus joutuisi ristiriitaan jonkun tai joidenkin jäsenmaiden perustuslakien mukaisten perusoikeuksien kanssa.

Perusoikeuskirjan hyvän hallinnon artikla on tosin – niin kuin edellä on ollut puhetta – uudentyypinen ja rakentuu pääosin EY:n tuomioistuinten käytännölle, mutta perusoikeuskirjan nimenomaisen määräyksen mukaan hyvän hallinnon 41 artiklan soveltamisala on rajoitetumpi kuin muiden artikloiden. Sitä sovelletaan vain unionin toimielimiin ja laitoksiin. Artiklaa ei siten sovelleta jäsenvaltioiden panna täytäntöön unionin oikeutta. Eri asia tietenkin on, että eräissä jäsenmaissa, kuten Suomessa, hyvän hallinnon oikeusperiaate on kansallisten perustuslakien perusoikeussäännöksissä.

Perusoikeudet voivat tulla välittömästi sovellettaviksi yksittäisissä oikeudellisissa kysymyksissä oikeudenkäynnissä tai hallintomenettelyssä, mutta niillä on tärkeä merkitys myös eräänlaisina perustuslaillisina lainvalmistelumääräyksinä. Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu Euroopan neuvoston jäsenmaissa voimaan kansallisella lainsäädännöllä. Perusoikeudet tarvitsevat tuekseen ja toteutuakseen yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä. Klassisten perusoikeuksien turvaksi saattavat riittää julkisen vallan puuttumiskiellot sekä yksittäistä ihmistä suojaavat muut säännökset. Sen sijaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää varsin yksityiskohtaista lainsäädäntöä työ- ja elinkeino-oikeudesta, sosiaaliturvasta, koulutuksesta, poliittisista osallistumisoikeuksista jne. Nämä oikeudet vaativat toteutuakseen myös merkittävää taloudellista panostusta.

Euroopan unionin näkökulmasta perusoikeuskirjan klassiset perusoikeudet, kuten oikeus elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä kidutuksen kielto, eivät ole kaikkein keskeisimpiä toiminnan alueita. Monilla muilla alueilla myös unionin piirissä on valmisteltava uusia säädöksiä, mikäli tavoite perusoikeuskirjan toteuttamisesta käytännössä halutaan ottaa todesta. Esimerkiksi hyvän hallinnon artikla edellyttää mm. esteellisyttä koskevia periaatteita sekä julkisuuslainsäädäntöä. Pisimmälle menee Euroopan oikeusasiamies Jacob Södermanin

esittämä vaatimus yksityiskohtaisen hyvän hallintotavan säännösten hyväksymisestä EU:n piirissä.

Verraten yksityiskohtaiset perusoikeusluettelot, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa, aikaansaavat myös vaikeita tulkintatilanteita eri perusoikeuksien joutuessa punnittaviksi vastakkain, esimerkiksi arvioitaessa käytännössä sananvapauteen kuuluvan mielenosoitusoikeuden ja elinkeinovapauden käyttämistä (kuinka lähellä turkisliikkeen vievää ovea saa osoittaa mieltä eläinten oikeuksien puolesta?). Myös raja oikeudellisen velvoittavuuden ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden välillä voi hämärtyä. Esimerkkeinä voidaan viitata perusoikeuskirjan artikloihin vammaisten oikeuksien edistämisestä (26 art) sekä sosiaaliturvasta ja sosiaalityöstä (34 art).

Euroopan unioni ja ihmisoikeussopimus

Unionin perustuslakiehdotuksessa lausutaan samassa 7 artiklassa, jossa perusoikeuskirja otettiin perustuslain II osaksi, että unioni pyrkii liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittymistä on perusteltu sillä, että aina kun toimivaltaa on siirretty jäsenvaltioilta unionille, tältä osin toimivallan käyttö siirtyy muodollisesti myös ihmis- ja perusoikeuskontrollin ulkopuolelle. Vaikka tätä ongelmaa ei ehkä käytännössä voida pitää erityisen suurena, Suomen kanta liittymiseen on vanhastaan ollut myönteinen. Liittymiselle ei ole kuitenkaan unionin jäsenmaiden piirissä saatu yksimielistä kannatusta. Ratkaisu on viime kädessä tietenkin poliittinen, ja asiassa on myös tuomioistuimiin liittyviä institutionaalisia ongelmia.

Kysymys on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltojen suhteesta. Vaihtoehtoina voisivat olla suoraviivainen unionin (kun se on saavuttanut oikeushenkilöllisyyden, muuten yhteisöjen) liittyminen ihmisoikeussopimukseen siten, että Strasbourgin tuomioistuimen toimivalta ulottuisi myös Luxemburgin tuomioistuimeen. On myös esitetty erilaisia kompromissivaihtoehtoja molempien tuomioistuinten yhteisistä jaostoista. En tähän asiaan enemmälti puutu muuta kuin toteamalla, että jo nyt voi tulla käytännössä tilanteita, joissa ihmisoikeustuomioistuin joutuu pohtimaan toimivaltaansa suhteessa unionin oikeuden kansalliseen toimeenpanoon (Pellonpää mts. 71).

Suhde kansallisiin perustuslakeihin

Siirryn lopuksi tarkastelemaan kysymystä ihmisoikeussopimuksen sekä perusoikeuskirjan ja erityisesti unionin muun oikeuden suhdetta kansalliseen perustuslakiin. Tässäkin suhteessa ymmärtääkseni ihmisoikeussopimuksen merkitys on jotakuinkin selvä ainakin Suomen kannalta. Sopimusmääräykset on saatettu osaksi perustuslakiamme, joten ne velvoittavat yksittäistapauksissa jo sitä kautta. Jos kuitenkin tulisi eteen tilanne, että säädettävä laki osoittautuisi joltakin osin olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa, sen säätämisestä olisi tältä

osin luovuttava. Ratkaisuksi ei kelpaisi edes perustuslain sanamuodon muuttaminen, koska ihmisoikeussopimuksen loukkaaminen ei millään lainsäätäjän määräenemmistölläkään ole mahdollista.

Sen sijaan suhde unionin oikeuteen on ongelmallisempi. Osoituksena unionin oikeuden ylikansallisesta luonteesta on esitetty – usein propagandistisesti – että unionin oikeus menee myös kansallisen perustuslain yli. Onkin totta, että EY-tuomioistuimella on ollut vakiintuneena oikeuskäytäntönä, että unionin säännösten pätevyyttä ei voida arvioida kansallisten perusoikeussäännösten, vaan ainoastaan unionin omien perusoikeuksien valossa. Nämä ratkaisut ovat jo 1970-luvulta. Seuraavalta vuosikymmeneltä on ratkaisu, jonka mukaan toimivalta julistaa EY:n oikeuden säädös pätemättömäksi kuuluu EY:n tuomioistuimen mukaan vain sille itselleen.

Suomessa on ensinnäkin todettu, että ristiriita ei ole mitenkään todennäköinen. Kaikki epätodennäköisetkin vaihtoehdot huomioon ottavat juristit ovat kuitenkin tarkastelleet myös tätä kysymystä. On todettu, että unioni ei ole liittynyt ihmisoikeussopimukseen. Niin kuin edellä viittasin, unionin jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen käsitteeseen ei kuulu, että tätä periaatetta ilmentävä säännös löytyisi aina jokaisen jäsenvaltion perustuslaista. Ristiriita yksittäisen maan perustuslain kanssa ei ole täysin poissuljettu. Meillä on viitattu yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanon valvomista varten ulkomaisille tarkastajille annettaviin valtuuksiin jäsenmaissa sekä maatalouden ylituotannosta tai talouspakotteista johtuviin omistusoikeusrajoituksiin. Myös ydinergian käyttöön liittyvät tilanteet ovat tässä suhteessa olleet esillä. Tämankaltaisista syistä arviointia on siis suoritettu ja sitä on tehty ennen muuta Italian ja Saksan valtiosääntötuomioistuinten eräiden ratkaisujen valossa.

Valtiosääntökomitea 1992:n selvityksessä Euroopan unionin vaikutuksista Suomen valtiosääntöön on päädytty siihen, että suomalainen tuomioistuin voisi jättää Saksan valtiosääntötuomioistuimen tapaan soveltamatta yhteisölainsäädäntöön sisältyvän perusoikeusrajoituksen, joka loukkaa Suomen perusoikeuksien ”loukkaamatonta ydinsisältöä”. Perusteena on näkemys, että yhteisö on ylittänyt toimivaltansa, jolloin sen oikeuden pätevyys tältä osin voidaan tutkia kansallisessa tuomioistuimessa (komiteanmietintö 1994:4, s. 320; ks. myös Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 35 ss.).

Meillä on toisaalta varoitettu asettumasta yhteisöjen tuomioistuinta vastaan ja toisaalta sanottu, että on syytä pitää samat viimekätiset omaa valtiosääntöä turvaavat kansalliset keinot kuin eräillä muillakin jäsenmailla on.

Sen jälkeen kun unionin perussopimuksessa sitouduttiin pitämään arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina myös jäsenvaltioiden yhteistä valtiosääntöperinnettä, ja etenkin kun perusoikeuskirja on annettu, on vaikea kuvitella että käytännössä syntyisi avoin konflikti unionin oikeuden ja jonkin jäsenmaan perustuslain kanssa. On päinvastoin mitä todennäköisintä, että jo mahdollinen näköpiirissä oleva konflikti yhteisin ponnistuksin väistettäisiin ja etsittäisiin säännös- ja tulkintaratkaisu, joka estää ristiriidan syntymisen. Ne pari tapausta (mm. eurooppalaisen pidätysmääräystä koskevan ehdotuksen suhde Suomen perustuslain

perusoikeussäännöksiin), jolloin Suomessa on jouduttu käytännön lainsäädäntötyössä pohtimaan tällaisen ristiriidan mahdollisuutta ja onnistuttu se sivuuttamaan, puhuvat vahvasti sen puolesta, että tällaisilla yhteisillä ponnistuksilla ristiriidan uhka voidaan poistaa.

EU:n säädösten toimeenpanossa ei aina ole kysymys siitä, että niiden sisältö tai suojan taso olisivat Suomen oikeuteen nähden vaatimattomampia. Unionin säädöksiin tai päätöksiin voi sisältyä myös sellaisia normeja, jotka tavalla tai toisella kartuttavat oikeuksia verrattuna siihen, millaiset ne ovat kansallisen oikeuden mukaan. Suomalaisen esimerkin tarjoaa direktiivi ympäristöä koskevan julkisen tiedon saatavuudesta. Sen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu myös sellaisiin yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin, kuten osakeyhtiöt, jotka jäävät meillä kotimaisen julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle.