



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.10.2000
KOM(2000) 644 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJAN LUONTEESTA

KOMISSION TIEDONANTO

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJAN LUONTEESTA

PERUSOIKEUSKIRJAEHDOTUKSEN OMINAISUUDET:

1. Ehdotus Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi on valmistunut. Haasteellisen työn tehneen valmistelukunnan puheenjohtaja totesi 2. lokakuuta 2000 pidetyssä juhlallisessa päätösistunnossa, että ehdotuksesta on päästy laajaan yhteisymmärrykseen, ja luovutti sen Euroopan parlamentin puhemiehelle¹.

Nyt valmistunut asiakirja on merkittävä edistysaskel perusoikeuksien alalla. Siinä on koottu yhdeksi kokonaisuudeksi oikeudet, joista tähän asti on säädetty lukuisissa eri kansainvälisissä ja kansallisissa säädöksissä. Ehdotus perusoikeuskirjaksi käsittää yhteisten eurooppalaisten perusoikeussäännösten keskeiset periaatteet.

2. Ehdotuksessa otetaan tasapainoisesti huomioon eri alat, ja se sisältää kunnianhimoisia uudistuksia:

- Siinä on koottu yhteen kaikki yksilön oikeudet: kansalaisoikeudet, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sekä Euroopan unionin kansalaisten oikeudet. Siinä on siis pyritty noudattamaan oikeuksien jakamattomuuden periaatetta mahdollisimman selkeästi. Kun sekä kansainvälisissä yleissopimuksissa että Euroopan yhteisön antamissa säädöksissä on tähän asti ryhmitelty erikseen yhtäältä kansalaisoikeudet ja poliittiset ja toisaalta taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, perusoikeuskirjaa koskevassa ehdotuksessa luetellaan kaikki yksilön oikeudet ryhmiteltyinä jonkin perusperiaatteen mukaan: ihmisarvo, perusvapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö.

- Ehdotukseen sisältyvät oikeudet kuuluvat universaaliuden periaatteen mukaisesti kaikille ihmisille kansalaisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Poikkeuksena tästä ovat Euroopan unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet, jotka luonnollisesti kuuluvat vain unionin kansalaisille (mm. oikeus osallistua Euroopan parlamentin vaaleihin tai kunnallisvaaleihin), tai oikeuksia, jotka liittyvät henkilön tiettyyn ominaisuuteen (esim. lasten oikeudet tai eräät työntekijöille kuuluvat sosiaaliset oikeudet).

- Ehdotus on lisäksi hyvin ajanmukainen. Siihen sisältyy eräitä oikeuksia, jotka eivät ole varsinaisesti uusia, mutta joiden avulla pyritään vastaamaan tietotekniikan tai geeniteknologian uusimman kehityksen tuomiin haasteisiin (esim. henkilötietojen suoja tai bioetiikkaan liittyvät oikeudet).

- Ehdotus vastaa myös viime aikoina voimakkaasti ja perustellusti esiin tuotuun vaatimukseen yhteisön hallinnon avoimuudesta ja puolueettomuudesta. Siinä

¹ Asiakirja CHARTE 4487/00 (CONVENT 50), 28.9.2000

mainitaan oikeus tutustua yhteisön toimielinten hallinnollisiin asiakirjoihin ja oikeus hyvään hallintoon; tältä osin perusoikeuskirjaan on kiteytetty asiaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

- On myös syytä korostaa, että ehdotuksen teksti on laadittu kielellisesti neutraaliin sävyyn sukupuolten yhdenvertaisuuden periaatetta noudattaen.

- Teksti on muotoiltu selkeästi ja tiiviisti, jotta sitä voisivat helposti ymmärtää kaikki ne, joille se on tarkoitettu. Vain näin voidaan täyttää Kölnin Eurooppa-neuvoston toivomus, jonka mukaan perusoikeuksien ainutlaatuinen merkitys olisi tuotava selkeämmin unionin kansalaisten tietoisuuteen. Tekstiltä vaaditaan ymmärrettävyyttä myös sitä varten, että voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti niitä oikeusvarmuuteen liittyviä etuja, joita perusoikeuskirja tarjoaa yhteisön lainsäädännön soveltamisen alalla.

3. Valmistelukunnan kokoukseen osallistunut komission edustaja katsoi, että ehdotus täyttää näiden ominaisuuksien ansiosta komission tiedonannossa ² 13. syyskuuta 2000 asetetut vaatimukset, ja ilmoitti hyväksyvänsä tekstin sellaisenaan.

Komissio on vakuuttunut siitä, että ehdotus merkitsee perusoikeuksien alalla todellista edistysaskelta ja että perusoikeuskirja saavuttaa jatkossa pysyvän ja keskeisen aseman riippumatta siitä, missä muodossa se lopullisesti annetaan.

PERUSOIKEUSKIRJAN LUONNE JA VAIKUTUKSET:

4. Perusoikeuskirjan luonteesta on keskusteltu siitä lähtien, kun Kölnin Eurooppa-neuvosto teki päätöksen sitä koskevan luonnoksen laatimisesta. Valtion- ja hallitusten päämiehet ovat päättäneet ratkaista kysymyksen kahdessa vaiheessa:

- ensiksi Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto antavat perusoikeuskirjaa koskevan juhlallisen julistuksen,

- vasta tämän jälkeen pohditaan, *"olisiko peruskirja sisällytettävä perustamissopimukseen ja miten se olisi tarvittaessa tehtävä"*³.

5. Tätä kysymystä ovat pohtineet useat eri tahot.

Euroopan parlamentti on 16. maaliskuuta ⁴ ja 2. lokakuuta 2000 ⁵ antamissaan päätöslauselmissa ilmoittanut kannattavansa sitovaa perusoikeuskirjaa, joka olisi

² Asiakirja KOM (2000) 559.

³ Kölnissä 3.–4. kesäkuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, liite IV.

⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma A5-0064/2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatimisesta, julkaistu 16. maaliskuuta 2000 pidetyn täysistunnon pöytäkirjan yhteydessä.

sisällytettävä perussopimukseen. Tällaista ratkaisua ovat kannattaneet myös talous- ja sosiaalikomitea⁶ sekä alueiden komitea⁷ syyskuussa 2000 antamissaan lausunnoissa.

Samalla kannalla ovat olleet miltei kaikki valmistelukunnan järjestämiin kuulemistilaisuuksiin osallistuneet kansalaisyhteiskunnan edustajat. Pelkkä yhteisön toimielinten julistus perusoikeuskirjasta tuskin täyttää niitä odotuksia, joita päätös sen laatisemisesta on herättänyt suuren yleisön keskuudessa, ellei perusoikeuskirjaa tämän lisäksi sisällytetä perussopimukseen.

Myös useat valmistelukunnan jäsenet, jotka edustavat eri taustaryhmiä ja poliittisia suuntauksia, ovat kannattaneet perusoikeuskirjan sisällyttämistä perussopimukseen.

Komissio on luvannut 13. syyskuuta 2000 antamassaan tiedonannossa antaa tiedonannon perusoikeuskirjan luonteesta.

6. Komissiolla oli tilaisuus esittää näkemyksensä perusoikeuskirjan luonteesta jo joulukuussa 1999, kun se vastasi Euroopan parlamentissa asiaa koskevaan suulliseen kysymykseen⁸. Tuolloin komissio katsoi, että valmistelukunnan pitäisi jättää avoimeksi molemmat vaihtoehdot, joita valtion- ja hallitusten päämiehet ovat esittäneet perusoikeuskirjan lopulliseksi muodoksi, eli perussopimukseen sisällytetty oikeudellisesti sitova teksti tai juhlallinen poliittinen julistus.

Komissio täsmensi, että perusoikeuskirjaa koskevan ehdotuksen tulisi täyttää kaksi perustavanlaatuaista tavoitetta: olisi varmistettava, että kansalaiset ovat tietoisia siitä ja että se edustaa sellaista oikeusvarmuuden tasoa, jota tällaiselta asiakirjalta voidaan edellyttää unionin oikeuden soveltamisaloilla.

7. Tämän perusteella Roman Herzogin johtama valmistelukunta päätti muotoilla tekstin siten, että se on mahdollista sisällyttää sellaisenaan perussopimukseen. Näin on turvattu myös Eurooppa-neuvoston valinnanvapaus.
8. Tämä päätös antoi valmistelukunnan työlle selkeän leimansa. Jos perusoikeuskirja olisi laadittu pelkästään poliittiseksi julistukseksi, siihen ei olisi tarvinnut sisällyttää yleisiä määräyksiä (luku 7). Nyt ne ovat ehdotuksen tärkein osa, jonka laatiminen on myös ollut kaikkein vaikeinta.

On syytä korostaa näiden määräysten merkittävyyttä: niistä riippuu perusoikeuskirjan tavoitteiden saavuttaminen.

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma B5-767/2000 Euroopan unionin perusoikeuskirjan laatisemisesta, julkaistu 3. lokakuuta 2000 pidetyn täysistunnon pöytäkirjan yhteydessä.

⁶ Talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma 1005/2000, annettu 20. syyskuuta 2000.

⁷ Alueiden komitean päätöslauselma 140/2000, annettu 20. syyskuuta 2000.

⁸ David Martinin suullinen kysymys 0-0698/99.

Määräyksissä täsmennetään perusoikeuskirjan olevan väline, jonka avulla valvotaan, että unionin toimielimet ja laitokset sekä jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia silloin kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämä todetaan selkeästi 51 artiklan 1 kohdassa.

9. Määräysten tarkoituksena on myös ratkaista eräät keskeiset kysymykset, jotka nousevat esiin, jos perusoikeuskirja sisällytetään perussopimuksiin.

Komissio katsoo, että nämä kysymykset on ratkaistu ehdotuksessa tyydyttävällä tavalla:

- **Unionin oikeuden itsenäisyyden kunnioittaminen:** On tärkeää, että perusoikeuskirja niveltyy harmonisesti unionin oikeusjärjestelmään ja että tämän perustana olevia oikeusperiaatteita noudatetaan. Tämä koskee erityisesti yhteisön oikeusjärjestyksen itsenäistä asemaa suhteessa kansainväliseen oikeuteen ja jäsenvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestyksiin; tämän itsenäisyyden noudattaminen on ollut myös perusoikeuskirjaa koskevan ehdotuksen laatimisen perusperiaatteena. Komissio on erityisen tyytyväinen ehdotuksen 52 artiklan 3 kohdan viimeiseen virkkeeseen, jonka mukaan unionin oikeudessa voidaan määrätä laajemmasta suojasta kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on määrätty.

- **Perusoikeuskirjan suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen:** Ehdotuksen valmistelun yhteydessä pohdittiin, onko olemassa vaara, että perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia ja vapauksia tulkitaan eri tavoin kuin niitä, jotka tunnustetaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, tai että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöt kehittyvät eri suuntiin. Ehdotuksen 52 artiklan 3 kohdassa esitetty ratkaisu vaikuttaa täysin tyydyttävältä, ja siitä on päästy laajaan yhteisymmärrykseen, kuten ehdotuksen muistakin määräyksistä. Myös valmistelukunnan työtä seuranneet Euroopan neuvoston tarkkailijat ovat hyväksyneet periaatteen, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat riippumatta siitä, mitä edellä mainittu unionin oikeuden itsenäisyyden periaate edellyttää. Näin ei siis pitäisi olla vaaraa, että Strasbourgin ja Luxemburgin tuomioistuinten oikeuskäytännöt kehittyisivät eri suuntiin. Vaikka ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, pitäisikö unionin liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, on todettava, että kysymystä ei ole ratkaistu lopullisesti. Perusoikeuskirjan olemassaolo ei kuitenkaan vähennä liittymisen mielekkyyttä. Sen myötä perusoikeuksien noudattamiselle unionissa saataisiin laajemmän kansainvälisen tason säännöstö; toisaalta unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen ei myöskään vähentäisi perusoikeuskirjan laatimisen mielekkyyttä.

- **Perusoikeuskirjan suhde unionin toimivaltaan ja toissijaisuusperiaatteen noudattaminen:** Perusoikeuskirjalla ei anneta yhteisölle uusia toimivaltuuksia eikä unionille uusia tehtäviä. Myös toissijaisuusperiaatetta on noudatettava. Tämä todetaan selkeästi ehdotuksen 51 artiklassa ja johdanto-osan viidennessä kappaleessa. Tekstin laatijat ovat paneutuneet näihin kysymyksiin huolellisesti.

- **Perusoikeuskirjan suhde kansallisiin perustuslakeihin:** Etukäteen ehkä pelättiin, että jäsenvaltiot joutuisivat perusoikeuskirjan vuoksi tarkistamaan perustuslakejaan. Näin ei kuitenkaan näyttäisi käyvän. Tämä ei kuitenkaan ole minkään ehdotukseen sisällytetyn yleisen määräyksen ansiota vaan johtuu tavasta, jolla siinä vahvistetut

oikeudet on määritelty. Etenkin hallitusten edustajat pyrkivät varmistamaan tämän tavoitteen toteutumisen esittämällä valmistelukunnan työn eri vaiheissa huomautuksia, jotka onkin otettu huomioon asianmukaisella tavalla. Joka tapauksessa on selvää, että perusoikeuskirja ei korvaa kansallisia perustuslakeja perusoikeuksien noudattamisen alalla. Sitä paitsi unionin primaarioikeuden – johon myös perusoikeuskirja kuuluu, jos se sisällytetään perussopimukseen – ja kansallisen oikeuden suhde on tarkoitus säilyttää ennallaan.

- Oikeusvarmuuden merkittävä lisääntyminen: Komissiosta näyttää selvältä, ettei perusoikeuskirjaa koskeva ehdotus vaaranna oikeusvarmuutta perusoikeuksien alalla vaan päinvastoin lisää sitä tuntuvasti. Yhteisöjen tuomioistuin voi käyttää perusoikeuskirjaa selkeänä ohjeena perusoikeuksien tulkinnassa, kun se tähän mennessä on joutunut tukeutumaan tältä osin hajanaisiin ja osittain epävarmoihin oikeuslähteisiin. Lisäksi on korostettava, ettei perusoikeuskirja vaikuta perussopimusten mukaiseen muutoksenhakuoikeuteen eikä oikeudenkäyttöjärjestykseen, sillä siinä ei luoda uusia mahdollisuuksia päästä yhteisön lainkäyttövallan piiriin.

10. Edellä esitetyn perusteella voidaan suhtautua varsin luottavaisesti siihen, että perusoikeuskirjasta muodostuu myös oikeudellisesti merkittävä asiakirja riippumatta siitä, mikä on sen lopullinen asema normijärjestyksessä. Kuten komissio totesi Euroopan parlamentissa 3. lokakuuta 2000 käydyssä keskustelussa⁹, on selvää, että sen jälkeen kun neuvosto ja komissio ovat antaneet peruskirjaa koskevan juhlallisen julistuksen, ne eivät voi olla ottamatta sitä huomioon toimiessaan lainsäätäjinä. Kyseessä on asiakirja, jonka laatimiseen ovat osallistuneet Eurooppa-neuvoston pyynnöstä kaikki kansalliset ja yhteisön lainlaadinnan asiantuntijat yhdessä.

Myös yhteisöjen tuomioistuin käyttää todennäköisesti perusoikeuskirjaa tulkinnan lähteenä muiden perusoikeuksia koskevien asiakirjojen tapaan. *On odotettavissa, että perusoikeuskirjasta tulee joka tapauksessa sitova asiakirja, jos yhteisöjen tuomioistuin lukee tulkinnoissaan perusoikeudet yhteisön oikeuden perusperiaatteiden joukkoon.*

11. Komissio katsoo, että perusoikeuskirja on sisältönsä, tiukan oikeudellisen muotoilunsa ja merkittävän poliittisen ja symboliarvonsa vuoksi ennemmin tai myöhemmin sisällytettävä perussopimukseen. Komission mielestä tätä kysymystä ei pidä käsitellä teoreettisesti tai opillisena kysymyksenä, vaan tehokkuuden ja järkevän oikeudenkäytön kannalta. *Perusoikeuksien tunnettuuden ja oikeusvarmuuden kannalta olisikin parempi, että perusoikeuskirja olisi jo itsessään sitova sen sijaan että sitovuus perustuisi sen tulkintaan tuomioistuimessa.*

Käytännössä on ratkaistava, milloin ja miten perusoikeuskirja olisi sisällytettävä perussopimukseen.

MISTÄ NYT ON PÄÄTETTÄVÄ ?

⁹ Giorgio Napolitanon suullinen kysymys 0-0115/00.

12. Komissio on tietoinen siitä, miten tärkeää on, että perusoikeuskirjan tavoitteet saavutetaan tulevaisuudessa täysimääräisesti. Se ei kuitenkaan halua ylikuormittaa jo ennestäänkin pitkää poliittista työstä. Ratkaisu kuuluu valtion- ja hallitusten päämiehille. Komission poliittisen arvion mukaan asiasta päätettäessä on joka tapauksessa otettava huomioon edellä esitetyt selkeät perusteet:

- perusoikeuskirjan sisältö,
- oikeusvarmuuden lisääntyminen,
- oikeuksien tunnettuus kansalaisten keskuudessa,
- koko Euroopan yhdentymishankkeen ankkuroiden perusoikeuksien avulla suojeltaviin arvoihin.

Komissio haluaa korostaa, että valtion- ja hallitusten päämiehillä on valittavanaan eri vaihtoehtoja, kun pohditaan perusoikeuskirjan perussopimukseen sisällyttämisen teknisiä yksityiskohtia tai työn aikataulua.

Aikataulukysymys voitaisiin jo nyt ottaa meneillään olevan hallitustenvälisen konferenssin asialistalle. Tästä voitaisiin päättää Biarritzin Eurooppa-neuvostossa. Aikataulun laadintaan vaikuttavat kuitenkin Eurooppa-neuvostossa hallitustenvälisen konferenssin asialistalle otetut työt. Lisäksi on otettava huomioon perussopimusten uudelleenjäsentelyä koskeva ehdotus, jonka komissio esitti 12. heinäkuuta 2000 hallitustenväliselle konferenssille antamassaan tiedonannossa "Uusi perussopimus Euroopan unionille" ¹⁰.

Komissio katsoo, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen liittyy läheisesti sopimusten uudelleenjäsentelyyn. Valtion- ja hallitusten päämiesten olisikin päätettävä Nizzassa ainakin tällaisen työn aloittamisesta ja määriteltävä sille selkeät tavoitteet, säännöt ja menettely.

Vain näin voidaan selvittää perusoikeuskirjan merkitystä kansalaisille ja esittää konkreettiset säännöt, joiden avulla päästään hyvään lopputulokseen.

Teknisesti perusoikeuskirjan sisällyttäminen perussopimukseen voisi tapahtua siten, että Eurooppa-neuvosto voisi sopivan hetken tullen harkita joko perusoikeuskirjan sisällyttämistä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen uutena osastona, jonka otsikkona olisi "Perusoikeudet", tai perussopimukseen liitettävänä erillisenä pöytäkirjana.

Mihin vaihtoehtoon sitten päädytäänkin, on ratkaistava, voidaanko Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohta pitää edelleen voimassa. Kaikille osapuolillehan lienee täysin selvää, että vaikka mitään vaihtoehtoja ei tietenkään suljeta pois tulevaa kehitystä silmällä pitäen, perusoikeuskirjaa ei voida sivuuttaa kyseisen kohdan perusteella, vaikka se olisi pelkästään juhlallinen julistus. Komissio on sitä mieltä, että asiasta olisi keskusteltava hallitustenvälisessä konferenssissa Biarritzin Eurooppa-neuvoston jälkeen. Tässä yhteydessä olisi tutkittava, olisiko tätä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräystä syytä muuttaa. Samalla on kuitenkin pidettävä mielessä Kölnin Eurooppa-neuvoston päätelmissä asetettu

¹⁰ Asiakirja KOM (2000) 434.

etenemisjärjestys: ensin perusoikeuskirja julistetaan Nizzan Eurooppa-neuvostossa, minkä jälkeen se sisällytetään perussopimukseen.