

CONV 170/02

WG III 5

MUISTIO

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastanottaja: Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevä työryhmä

Asia: Yhteenveto 26.6.2002 pidetystä kokouksesta

Tarkistetun kokousaikataulun hyväksyminen1. Työryhmä sopi seuraavasta kokousaikataulusta¹:

- 10. heinäkuuta (keskiviikko) klo 9.30 – 12.30 (EP:n sali ASP 1H1)
- 18. heinäkuuta (torstai) klo 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius -rakennus)
- 11. syyskuuta (keskiviikko) klo 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius -rakennus)
- 19. syyskuuta (torstai) klo 14.30 – 18.00 (Justus Lipsius -rakennus)
- 26. syyskuuta (torstai) klo 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius -rakennus)
- 2. lokakuuta (keskiviikko) klo 10.00 – 13.15 (Justus Lipsius -rakennus)
- 17. lokakuuta (torstai) klo 14.30 – 18.00 (Justus Lipsius -rakennus)

Yleiskeskustelun jatkaminen

2. Työryhmässä jatkettiin 18. kesäkuuta pidetyssä ensimmäisessä kokouksessa aloitettua yleiskeskustelua. Todettiin, että työryhmässä voitaisiin käsitellä kahta aihekokonaisuutta: a) oikeushenkilöllisyyden myöntämisen ja perussopimusten mahdollisen sulauttamisen seuraukset ulkosuhteiden kannalta (neuvoston ja komission tehtävät, sopimusten neuvottelumenettely, unionin ulkoinen edustus kansainvälisissä järjestöissä) ja b) seuraukset pilarirakenteen kannalta ("take-over" vai sulauttaminen?) ja perussopimusten yksinkertaistamisen kannalta.

¹ Tarkistettu kokousaikataulu on toimitettu kaikille valmistelukunnan jäsenille (CONV 103/1/02).

3. Ehdotettiin, että ensin määritellään nykytilanteesta aiheutuvat ongelmat ja arvioidaan, mitä käytännön vaikutuksia olisi oikeushenkilöllisyyden myöntämisestä unionille.

Asiantuntijoiden kuuleminen

4. Tämän jälkeen kuultiin neuvoston lakimiestä Jean-Claude Piris'tä, komission oikeudellisen yksikön johtajaa Pieter-Jan Kuijperia ja Euroopan parlamentin oikeudellista neuvonantajaa Gregorio Garzón Clarianaa.

Jean-Claude Piris'in esitys

5. Piris, joka puhui omissa nimissään, korosti seuraavia neljää näkökohtaa: a) unioni tunnetaan jo kansainvälisenä toimijana; b) miksi on syytä ottaa huomioon tuo tosiseikka ja ilmaista oikeushenkilöllisyys nimenomaisesti ja mitkä olisivat sen seuraukset (unionin ja yhteisöjen oikeushenkilöllisyyksien sulauttaminen toisiinsa?); c) onko aihetta huoleen?; d) poliittisia kysymyksiä pohdittaviksi.
6. a) Piris viittasi Kansainvälisen tuomioistuimen lausuntoon vuodelta 1949 ja muistutti, ettei kansainvälisen järjestön perustamisesta tehdyssä sopimuksessa ole välttämättä ilmaistava, että järjestöllä on oikeushenkilöllisyys, jotta sillä käytännössä olisi sellainen (esim. YK). Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa on useita viitteitä siitä, että unionilla on jäsenvaltioista erillinen olemassaolo.
7. EU:sta tehdyssä sopimuksessa (SEU:n 24 ja 38 art.) unionille nimittäin annetaan valta tehdä sopimuksia, jota se on käyttänytkin useasti². SEU:n 24 artiklassa jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus vedota valtiosääntönsä edellyttämiin menettelyihin, jotta sopimus hyväksytään kansallisilla viranomaisilla, mutta tätä mahdollisuutta ei ole vielä koskaan käytetty.
8. b) Koska EU:lla on jo tosiasiallisesti oikeushenkilöllisyys, sen nimenomainen tunnustaminen olisi toivottavaa avoimuuden ja näkyvyyden sekä oikeusvarmuuden vuoksi.

² EU:n nimissä 9.4.2001 tehty sopimus entisen Jugoslavian kanssa, unionin nimissä 30.8.2001 tehty sopimus entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa, äskettäin Luxemburgissa allekirjoitettu unionin ja Libanonin välinen kirjeenvaihto, sopimus Islannin ja Norjan kanssa Schengenin täytäntöönpanosta (oikeusperustana ei ole SEU:n 24 tai 38 artikla, mutta sopimus sitoo samanaikaisesti sekä yhteisöä että unionia). Muita sopimuksia on suunnitteilla: sopimus EU:n/EY:n ja Sveitsin välillä (neuvotteluvaltuudet hyväksyttiin neuvostossa 17.6.2002), neuvotteluvaltuutus EU:n ja Albanian välisen sopimuksen tekemiseksi, sopimuksen tekeminen USA:n kanssa rikosoikeudellisesta yhteistyöstä sekä EU:n ja Naton välinen sopimus. Kaikki nämä sopimukset on tarkoitus tehdä unionin nimissä.

9. c) Yksi ainoa oikeushenkilöllisyys vai yhteisöjen oikeushenkilöllisyyksien kanssa rinnakkainen oikeushenkilöllisyys? Paras ratkaisu olisi niiden sulauttaminen seuraavista syistä:
- unioni käsittää EY:n (SEU:n 1 art.), ja on oikeudellisesti erikoista, että EY voi toimia itsenäisesti kansainvälisellä tasolla,
 - EY:n ja jäsenvaltioiden ulkoisen edustuksen yhtenäisyys. Unioni voisi olla tätä yhtenäisyyttä vahvistava tekijä,
 - siitä, että sekä EU:lla että EY:llä on oikeushenkilöllisyytensä, aiheutuu johdonmukaisuus- ja näkyvyysongelmia, mikä estää erään perussopimukseen kirjatun tavoitteen toteutumista, joka on unionin ominaislaadun korostaminen kansainvälisellä tasolla.
10. d) Joitain unionin oikeushenkilöllisyyden nimenomaiseen tunnustamiseen liittyviä perusteettomia väitteitä:
- se saattaisi vaikuttaa haitallisesti EY:n tai jäsenvaltioiden toimivaltaan
 - se kyseenalaistaisi perussopimusten pilarirakenteen
 - se kyseenalaistaisi ns. yhteisön menetelmän
 - se hankaloittaisi EY:n ja jäsenvaltioiden ulkoista edustusta.

Pirisin mukaan nämä väitteet eivät ole perusteltuja, sillä ne pohjautuvat virheellisiin olettamuksiin. On erityisesti huomattava, että kysymys toimivallan jakamisesta on **selvästi erillään** unionin oikeushenkilöllisyyttä koskevasta kysymyksestä. Vaikka unionin ja yhteisön oikeushenkilöllisyydet sulautettaisiinkin toisiinsa, se ei välttämättä vaikuttaisi toimivallan sisäiseen jakautumiseen, toimielinten valtuuksiin eikä menettelyihin. Toimivallanjako ja menettelyt voisivat oikeudelliselta kannalta säilyä ennallaan. Tämä ei millään tavoin merkitsisi EY:n toimivallan vähenemistä.

11. Mitä tulee ulkoiseen edustukseen, perussopimuksessa ei ole määräystä siitä, että komissio aina edustaisi EY:tä ulkosuhteissa. Komission muissa maissa olevat edustustot eivät edusta EY:tä. EU:n ulkoisesta edustuksesta määrätään EU:sta tehdyssä sopimuksessa siten, että siitä vastaa neuvoston puheenjohtajavaltio YUTP:n korkean edustajan avustama ja komission osallistuessa siihen.
12. Unionin oikeushenkilöllisyyden nimenomainen tunnustaminen voi kuitenkin herättää joitain **poliittisen tason** kysymyksiä: Kuka osallistuu neuvotteluihin? Kuka huolehtii ulkoisesta edustuksesta? Kuka päättää ja millaisin menettelyin? Kuinka toimintaa voidaan valvoa?

13. Unionin oikeushenkilöllisyys ei millään tavoin vaikuttaisi kysymykseen kansainvälisten sopimusten neuvotteluissa ja niiden tekemisessä noudatettavasta menettelystä. SEU:n V ja VI osastojen määräysten, varsinkin 24 ja 28 artiklan, sisältö voisi jäädä ennalleen, vaikka unionin oikeushenkilöllisyys tunnustettaisiinkin nimenomaisesti. Valmistelukunta ja hallitustenvälinen konferenssi voisivat toki muuttaa noita määräyksiä esimerkiksi siten, että komissio neuvottelisi VI osastoon, mutta ei V osastoon, kuuluvat sopimukset. Ulkoinen edustus on myös poliittinen kysymys, johon on vastattava erillään kysymyksestä oikeushenkilöllisyyden myöntämisestä unionille. Sama koskee EU:n oikeudellista asemaa kansainvälisissä järjestöissä ja sen mahdollista sovittamista yhteen jäsenvaltioiden edustustojen kanssa. Tämä koskee myös toimielinten päätösvaltaa (joka voisi jäädä ennalleen) ja poliittista tai tuomioistuINVALVONTAA. Kaikki riippuu siitä, mihin muotoon laaditaan artikla, jossa unionille myönnetään oikeushenkilöllisyys, ja rajoitetaanko siinä unionin toimintavaltuuksia ulkopoliittikan alalla tai SEU:n VI osastossa.

Pieter-Jan Kuijperin esitys

14. Aluksi Kuijper huomautti, että unionille aiheutuu vaikeuksia siitä, että kaikilla kolmella yhteisöllä on erilliset oikeushenkilöllisyydet. Tämä vaikuttaa haitallisesti unionin tavoitteeseen "korostaa ominaislaatuun kansainvälisellä tasolla" (SEU:n 2 art.). Hän viittasi edellä mainittuun Sveitsin kanssa tehtävään sopimukseen sen osallistumisesta Schengensäännöstöön. Meneillään olevia neuvotteluja käy (erästä neuvoston komiteaa kuullen) komissio, joka edustaa yhteisöä sopimukseen kuuluvissa yhteisöasioissa, ja neuvoston puheenjohtajavaltio SEU:n VI osastoon kuuluvilta osin. Kuitenkin kyse on **yhdestä ainoasta sopimuksesta**, jonka EU tekee todennäköisesti SEU:n 24 ja 38 artiklan sekä EY:n perustamissopimuksen 62 ja 63 artiklan nojalla. Koska tällainen monipilarinen sekajärjestelmä on juridisesti hyvin hankala, komissio ja neuvosto ovat antaneet julistuksia.
15. Hän mainitsi myös toisen ajankohtaisen esimerkin: Iranin kanssa on tarkoitus neuvotella kahdesta kansainvälisestä sopimuksesta, joista toinen on kaupallinen (EY:n perustamissopimuksen 133 artikla) ja toinen koskee SEU:n V ja VI osastoihin kuuluvia asioita. Ongelmana tässä on, voidaanko nämä kaksi sopimusta kytkeä poliittisesti toisiinsa julistuksella. Jotkut ovat huolissaan siitä, että siinä tapauksessa kaupalliseen sopimukseen (jota koskevat yhteisön oikeuden mukaiset menettelyt) voitaisiin soveltaa V ja VI osaston mukaisia järjestelyjä esimerkiksi sopimuksen soveltamisen keskeyttämiseksi tai sen

voimassaolon päättämiseksi sillä perusteella, ettei toinen osapuoli ole noudattanut poliittista vuoropuhelua tai terrorismin torjuntaa koskevia lausekkeitä. Tästä voisi aiheutua ongelmia myös SEU:n 47 artiklan suhteen, jonka mukaan V ja VI osaston menettelyt eivät saa vaikuttaa yhteisön oikeuteen liittyviin menettelyihin.

16. Kysymykseen siitä, vaikuttaisiko EU:n oikeushenkilöllisyyden nimenomainen tunnustaminen perussopimusten nykyiseen rakenteeseen, Kuijper huomautti, että rakenne on itse asiassa tulosta useista eri perussopimuksista. Jos laadittaisiin **yksi ainoa perussopimus**, sillä voitaisiin luoda yksi ainoa järjestelmä eli unioni, jolla olisi vain yksi oikeushenkilöllisyys sekä kansainvälisessä että Eurooppaoikeudessa. Siinä tilanteessa kaikki SEU:n V ja VI osaston mukaiset nykyiset menettelyt oli mahdollista säilyttää ennallaan, ja entisistä perussopimuksista tai pilareista tulisi uuden yhdistetyn perussopimuksen osioita. Jos näin halutaan tehdä, unioni voisi ulkosuhteiden alalla toimia vastuualueen mukaan erilaisin menettelyin ja erilaisin ulkoisin edustuksin. Tästä ei periaatteessa aiheutuisi ongelmia, sillä jo nyt yhteisö noudattaa ulkosuhteiden alalla erilaisia menettelyjä esimerkiksi kauppaa- ja assosiaatiosopimuksissa. Keskeisenä kysymyksenä onkin SEU:n 47 artiklan tuleva asema. Olisi päätettävä mitä menettelyä noudatetaan silloin, kun sopimus liittyy sekä yhteisön oikeuteen että V ja VI osastoon. Kuinka silloin sovellettaisiin SEU:n 24 artiklaa? Minkälainen olisi neuvottelumenettely? Entä miten jotkin jäsenvaltioista voisivat soveltaa sopimusta väliaikaisesti, kun toisten olisi noudatettava kansallista ratifiointimenettelyä? Tässä tapauksessa 47 artiklan suojaavan vaikutuksen olisi jatkuttava entisenä, ellei sitten SEU:n 24 artiklaa lähennetä EY:n perustamissopimuksen 300 artiklaan neuvottelujen ja sopimusten tekemisen osalta.
17. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta noudattelee pilarirakennetta: sillä on täysi toimivalta ensimmäisessä pilarissa, rajoitettu toimivalta kolmannessa pilarissa (SEU:n 35 artikla) eikä lainkaan toimivaltaa toisessa pilarissa (SEU:n 41 artikla). Jos unionista tehdään oikeushenkilö, tilanne ei muutu vaan voi teoreettisesti pysyä ennallaan. SEU:n 6 artiklassa kuitenkin selvennetään, että unioni pitää arvossa perusoikeuksia, ja voidaankin kysyä, sopiiko tämä velvoite yhteen sen kanssa, ettei toisen pilarin nojalla hyväksyttyjä säädöksiä koske minkäänlainen tuomioistuinvalvonta. SEU:n 41 artiklan tarkistus näyttäisikin välttämättömältä.

18. Oikeushenkilöllisyyden antaminen unionille ei myöskään sinänsä vaikuttaisi unionin/yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallanjakoon. Jos toimivalta kuuluu sekä unionille/yhteisölle että jäsenvaltioille, tehdään edelleenkin sekasopimuksia.
19. Ajateltaessa oikeushenkilöllisyyden myöntämisen vaikutuksia ulkosuhteisiin on varmistettava, että suhteessa kolmansiin maihin "uusi kansainvälinen oikeussubjekti" eli unioni ottaa vastattavakseen kaikista yhteisön kansainvälisistä sitoumuksista (esimerkiksi komission ehdotus kaikkien EHTY:n perustamissopimuksen nojalla sovittujen velvoitteiden siirtämisestä EY:lle, ja yleisemmin GATT-velvoitteiden siirtäminen WTO:lle).

Gregorio Garzón Clarianan esitys

20. Hän viittasi unionin kansainvälisestä oikeushenkilöllisyydestä 14.3.2002 annettuun Euroopan parlamentin päätöslauselmaan ja totesi, että Euroopan parlamentti ehdotti olemassa olevien oikeushenkilöllisyyksien **sulauttamista**, jotta kansainväliseen toimintaan saadaan "johdonmukaisuutta, näkyvyyttä ja tehokkuutta".
21. Mitä tulee toimivallanjakoon EU:n ja jäsenvaltioiden välillä, unionin oikeushenkilöllisyyden nimenomainen tunnustaminen ei merkitse toimivallan siirtoa. Siitä on seurauksena kaksi seikkaa: ensinnäkin aina olisi "sekasopimuksia" siinä mielessä, että toimivalta neuvotella ja tehdä sopimukset kuuluisi aina osaksi EU:lle (EY:n perillinen) ja osaksi jäsenvaltioille³. Toiseksi EY:n perustamissopimuksen 20 artiklassa tarkoitettu kansalaisten suojele kuuluisi aina jäsenvaltioiden eikä EU:n toimivaltaan.

³ EU:n osallistuminen sopimukseen olisi mahdollista vain yhteisellä toiminnalla jäsenvaltioiden kanssa, ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/78 ja tuomio asiassa Kramer.

22. Kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavien menettelyjen osalta Gregorio Garzón Clariana viittaa edellä mainittuun Euroopan parlamentin päätöslauselmaan, jonka mukaan menettelyt voivat olla sisäisesti toimittaessa erilaiset toiminta-alasta riippuen. Oikeushenkilöllisyyden antaminen unionille jättäisi toisin sanoen voimaan eri menettelyjen väliset ristiriidat ja ongelmat, jotka liittyvät kunkin toimielimen osallistumiseen sovellettavasta menettelystä riippuen.
23. Kansainvälisen edustuksen osalta tehtiin kolme huomautusta:
- EU:n oikeushenkilöllisyys ei tarkoita samanlaista oikeuskelpoisuutta kaikissa kansainvälisissä järjestöissä tai konferensseissa, sillä oikeuskelpoisuus riippuu järjestön perustamissopimuksesta tai konferenssin työjärjestyksestä (esim. kansainväliset järjestöt, joihin vain valtiot voivat osallistua, kuten Kansainvälinen työjärjestö ILO);
 - vaikka EU voisi olla edustajana itsessään ja Euroopan unionin toimielimillä olisi yksi ainoa edustus, unioni voisi toimia vain oman toimivaltansa rajoissa. Jos asia kuuluu osaksi unionin ja osaksi jäsenvaltioiden toimivaltaan, tämä yhteisyys merkitsisi sitä, että sekä unioni että jäsenvaltiot toimivat edustajina (tämä merkitsisi, että jäsenvaltiot säilyttäisivät paikkansa ja äänensä);
 - jäljellä on vielä kysymys siitä, kuka edustaisi unionia kokouksissa, joissa sen toimivalta on tunnustettu, komissio vai neuvosto. Tämä kysymys riippuu perussopimuksen uusista määräyksistä. Monimutkainen järjestelmä, joka toisi enemmän kuin yhden edustajan kansainvälisiin neuvotteluihin, voisi kuitenkin haitata unionin toiminnan tehokkuutta, sillä tällainen tilanne voisi aiheuttaa ymmärtämättömyyttä, jopa vastustusta kumppaneidemme taholta.
24. Pilarirakenteen seurauksista Gregorio Garzón Clariana totesi, että yksinomaisella oikeushenkilöllisyydellä ei olisi suoraa vaikutusta toimielinten toimivaltuuksiin ja toimielinten väliseen tasapainoon. Hän ehdotti, että toimielinten välinen tasapaino voitaisiin saavuttaa SEU:n 24 ja 38 artiklan sekä EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan määräysten eräänlaisella lähentämisellä.

25. Käydystä keskustelusta ilmeni erityisesti seuraavaa:

- i. Tämänhetkinen tilanne on epäselvä ja saattaa haitata unionin toiminnan tehokkuutta kansainvälisissä yhteyksissä. **Yksinomaisten** oikeushenkilöllisyyden antaminen unionille yksinkertaistaisi suhteita unionin kumppaneihin ja lisäisi unionin ulkoisen toiminnan tehokkuutta. Se helpottaisi myös sopimusten yksinkertaistamista;
- ii. Se, että unionille annettaisiin nimenomaisesti oikeushenkilöllisyys, ei itsessään vaikuta tämänhetkiseen järjestelmään, jossa toimivalta on jaettu unionin ja EY:n välillä tai unionin/EY:n ja jäsenvaltioiden välillä, taikka pilarirakenteeseen, olemassa oleviin kansainvälisten sopimusten neuvottelu- ja tekemismenettelyihin tai perustamissopimuksilla toimitelmille myönnettyihin toimivaltuuksiin;
- iii. Unionin ulkoinen edustus kansainvälisissä elimissä voisi säilyä ennallaan, mutta toimielinten edustajien monilukuisuus (erityisesti neuvotteluvaiheessa) nähdään unionin toiminnan tehokkuuden esteenä;
- iv. Unionin ulkomailla olevien valtuuskuntien (ulkomailla sijaitsevat toimistot) osalta tilanne voisi säilyä ennallaan tai sitä voitaisiin tutkia uudelleen;
- v. Oikeushenkilöllisyyden antaminen unionille ei vaikuta sekasopimuksiin, joissa ovat osallisina sekä unioni/EY että jäsenvaltiot;
- vi. Kansainvälisten sopimusten neuvottelu- ja tekemismenettelyt, jotka edellyttävät erilaista sisäistä toimivaltaa (yhteisön oikeus ja osastot V ja/tai VI) ("monipilarinen sekajärjestelmä"), voisivat säilyä ennallaan, mutta useat jäsenet mainitsivat tarpeen yksinkertaistaa EY:n perustamissopimuksen 300 artiklassa ja SEU:n 24 ja 38 artiklassa tarkoitettuja menettelyjä;
- vii. Ulkopoliittikkaa koskevien kansainvälisten sopimusten tuomioistuINVALVONTAA yhteisöjen tuomioistuimessa olisi tutkittava uudelleen;
- viii. Jos unionilla olisi oikeushenkilöllisyys ja olisi vain yksi perussopimus, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 47 artiklan tulevaa asemaa olisi täsmennettävä;
- ix. Jos unionista tulisi EY:n seuraaja, sen olisi selkeästi hyväksyttävä kolmansiin maihin nähden kaikki kansainväliset velvoitteet, jotka EY jo on hyväksynyt.