

CONV 281/02

WG III 13

MUISTIO

Lähettiläjä: Sihteeristö

Vastanottaja: Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevä työryhmä

Asia: Kokousmuistio 11.9.2002 pidetystä kokouksesta

1. Kokous koostui kahdesta osasta. Ensimmäisessä käsiteltiin seurauksia, joita olisi oikeushenkilöllisyyden myöntämisestä unionille, ja toisessa perussopimusten yksinkertaistamista.

I Mitä seuraisi oikeushenkilöllisyyden nimenomaisesta myöntämisestä unionille?

2. Puheenjohtaja ilmoitti, että työryhmän 18.7.2002 pitämän kokouksen jälkeen jäseniä pyydettiin esittämään selvitysehdotusta (SN 3130/02) koskevat kirjalliset huomautuksensa 5.9.2002 mennessä. Kirjallisen esityksen toimittivat seuraavat jäsenet: Kvist, du Granrut, Tiilikainen, Pleuger, Lord McLennan of Rogart, Andreani ja Muscardini.
3. Puheenjohtaja toimitti kirjallisten esitysten perusteella uuden selvitysehdotuksen (WD 10/02), jota työryhmä on jo tarkastellut. Puheenjohtaja korosti, että työ olisi saatettava päätökseen syyskuun lopussa, jotta hän voisi esittää lopullisen selvityksen täysistunnossa 3. ja 4.10.2002.
4. Keskustelun aikana jäsenet ilmoittivat yleisesti ottaen hyväksyvänsä tekstin. Muutamat jäsenet pohtivat kuitenkin, olisiko selvityksessä syytä ottaa kantaa ajatukseen korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaava komission jäsenen tehtävien yhdistämisestä eli aiheeseen, joka kuuluu ennen kaikkea tulevan ulkoista toimintaa käsittelevän työryhmän toimivaltaan.

Tässä yhteydessä muutamat jäsenet painottivat, että on tärkeää, että neuvottelut hoitaa yksi ja sama ryhmä. Eräät jäsenet mainitsivat, että tietyissä tapauksissa on syytä ottaa huomioon se, että kansalliset parlamentit käsittelevät kansainvälisiä sopimuksia, sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen.

5. Työryhmä päätti keskustelun jälkeen, että jäsenet voivat esittää tekstiä koskevia kirjallisia huomautuksiaan vielä 16.9.2002 asti, niin että se voidaan hyväksyä seuraavassa kokouksessa 19.9.2002. Sovittiin, että työryhmä esittää yhden selvityksen, johon liitetään perussopimusten yksinkertaistamista koskeva osuus.

II Perussopimusten yksinkertaistaminen

6. Edellisessä kokouksessaan 18.7. työryhmä käsitteli sitä, miten yksi oikeushenkilöllisyys vaikuttaisi perussopimusten yksinkertaistamiseen (ks. WG III - WD06). Tässä yhteydessä työryhmä päätyi kannattamaan yksimielisesti tärkeimpien perussopimusten (sopimus Euroopan unionista (SEU) ja EY:n perustamissopimus) sulauttamista yhdeksi välineeksi, joka koostuisi kahdesta osasta, joista ensimmäiseen sisältyisivät perustuslain luonteiset määräykset (vaihtoehto 1 b). Tämä väline korvaisi periaatteessa nykyisen SEU:n ja EY:n perustamissopimuksen (sekä kaikki niihin tehdyt tarkistukset).
7. Kaksi asiantuntijaa, professori Peter-Christian Müller-Graff (Heidelbergin yliopisto) ja Bruno de Witte (Firenzen yliopistollinen Eurooppa-instituutti), oli kutsuttu kertomaan näkemyksiään kysymyksestä. Molemmat asiantuntijat kannattivat työryhmän valitsemaa vaihtoehtoa¹ ja hylkäsivät joka tapauksessa sellaisen perustuslain luonteisen tekstin hyväksymisen, joka ei olisi todistusvoimainen. He myös muistuttivat, että on täysin mahdollista säilyttää yhden perussopimuksen ja rakenteen sisällä erilliset päätöksentekomenettelyt, oikeusvaikutuksiltaan erityiset välineet tai vaihteleva tuomioistuINVALVONTA (näin tehdään jo nykyisessäkin EY:n perustamissopimuksessa).

¹ Professori de Witte täsmensi, että perussopimusten sulauttaminen voisi koskea muitakin primaarioikeuden lähteitä, kuten yhtenäisasiakirjan tai Amsterdamin sopimuksen määräyksiä, joilla täydennetään perustamissopimuksia eikä muuteta niitä.

8. Professori Müller-Graff tähdensi, että tässä vaihtoehdossa yhdistyvät kaikkien muiden asiakirjassa WD 06 esitettyjen vaihtoehtojen edut (yksi perussopimus – yksi oikeushenkilöllisyys; nykyisten perussopimusten muuttaminen, kodifointi, sulauttaminen ja yksinkertaistaminen; uusi todistusvoimainen perussopimus jne.). Vastaavasti vaihtoehtoon sisältyy myös eräitä ongelmia, ennen kaikkea mikäli se merkitsisi, että jäsenvaltioiden olisi ratifioitava konsolidoitu toinen osa. Lisäksi on syytä pohtia, onko kaikki nykyiset pöytäkirjat säilytettävä.
9. Tämän jälkeen professori esitteli ajatuksiaan uuden perussopimuksen rakenteesta ja sisällöstä. Hänen mukaansa uudessa perussopimuksessa olisi säilytettävä perussopimusten nykyinen järjestys (tavoitteet, politiikat ja toimielimet). Lisäksi siihen voitaisiin sisällyttää eräitä keskeisiä perustuslaillisia periaatteita, erityisesti yhteisön oikeuden ensisijaisuus ja välitön sovellettavuus. Eräitä SEU:n (ennen kaikkea sen I osaston) nykyisistä artikloista voitaisiin käyttää uuden perussopimuksen pohjana.
10. Yksi keskeisistä sisältöön liittyvistä kysymyksistä on uuden perussopimuksen pituus: liian lyhyt teksti ei olisi riittävän toimiva.
11. Professori de Witte keskittyi puheenvuorossaan kolmeen kysymykseen: pilarirakenteeseen, uuden perussopimuksen kytkemiseen muuhun primaarioikeuteen sekä uuden perussopimuksen voimaantuloon.
12. Hän totesi, että sulautettaessa pilareita yhdeksi yhtenäiseksi rakenteeksi on tehtävä mahdollisuuksien mukaan eräitä sisällöllisiä muutoksia, jotta tiettyjen periaatteiden ja järjestelyjen käytöstä tulisi yleissääntö ja poikkeuksia sovellettaisiin vain tarvittaessa. Tiettyjen nykyisen EY:n perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaa voitaisiin laajentaa kaikkeen unionin toimintaan ilman suurempia ongelmia. Tämä pätee esimerkiksi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen, vilpittömän yhteistyön velvoitteeseen ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisen periaatteeseen.¹ Kysymys on epäilemättä hankalampi, kun kyse on esimerkiksi Euroopan parlamentissa perustetuista tilapäisistä

¹ EY:n perustamissopimuksen 5, 10 ja 12 artikla.

tutkintavaliokunnista, jotka eivät periaatteessa toistaiseksi voi käsitellä toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluvia asioita. Myös yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan tai yhteisön menetelmien käyttämisen laajentaminen näillä aloilla ovat peruskysymyksiä, joita valmistelukunnan on käsiteltävä.

13. Siltä osin kuin kyse on uuden perussopimuksen kytkemisestä nykyisiin perussopimuksiin, professori de Witte korosti, että on tärkeää, että nykyiset perussopimukset sulautetaan, konsolidoidaan ja kytketään johdonmukaisesti ja nimenomaisesti uuteen perussopimukseen. Hän ei pitänyt hyvänä toista vaihtoehtoa eli uuden perussopimuksen asettamista nykyisten perussopimusten yläpuolelle, ennen kaikkea koska se aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta ja monimutkaistaisi entisestään asioita. Nykyiset perussopimukset voitaisiin konsolidoida uuden perussopimuksen toiseksi osaksi, mikä on de Witten suosittelema ratkaisu, tai erillisiksi perussopimuksiksi ja pöytäkirjoiksi, mikä saattaisi heikentää kokonaisuuden luettavuutta. Uuden perussopimuksen ja toisen osan välillä ei välttämättä olisi hierarkkista suhdetta, vaikka toisen osan muuttamiseksi käytettävät menettelyt olisivat kevyempiä. Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen olisi kuitenkin voitava ratkaista menettelyn valinnan pätevyys. Viimeinen vaihtoehto olisi muuttaa osa primaarioikeudesta yhteisön lainsäädännön laeiksi, jotka olisivat tavanomaisen lainsäädännön yläpuolella mutta perussopimusten alapuolella. Tällainen muutos olisi kuitenkin mahdollista tehdä vasta tulevaisuudessa perussopimuksissa tätä varten annetun valtuutuksen perusteella. Jos kuitenkin tavoitteena on ainoastaan eriyttää muuttamismenettelyjä, riittäisi eriyttäminen primaarioikeuden sisällä.
14. Tämän jälkeen professori de Witte käsitteli arkaluontoista kysymystä siitä, mitä tapahtuu, jos jokin jäsenvaltio ei ratifioi valmistelukunnan jälkeisen hallitustenvälisen konferenssin tuloksia. Hän muistutti tässä yhteydessä, että jäsenvaltioiden yksimielisyys on periaatteessa edellytys sille, että nykyisiä perussopimuksia voidaan muuttaa tai tarvittaessa tehdä erityisjärjestelyjä sellaisten valtioiden kanssa, jotka eivät voi ratifioida kyseistä, perussopimusta muuttavaa sopimusta. Vastaavasti perussopimusten tarkistamiseen nykyisin käytettävää yleistä menettelyä voidaan muuttaa ainoastaan yksimielisellä sopimuksella. Tämä koskee myös edellä esitetyn ongelman ratkaisemista yleisesti (tai valmistelukuntamallin virallistamista).
15. Sitä vastoin SEU:n 48 artikla ei hänen mukaansa ole esteenä sille, etteikö uudessa perussopimuksessa voitaisi määrätä sopimuksen voimaantulon ylimääräisistä edellytyksistä, kuten että sopimus on hyväksyttävä valmistelukunnassa tai yleiseurooppalaisella kansanäänestyksellä.

16. Yleinen tarkistamismenettely voitaisiin tulevaisuudessa eriyttää, mutta ei kuitenkaan välttämättä siten, että noudatetaan tiukkaa vastaavuutta uuteen perussopimukseen mahdollisesti tulevan kahden osan kanssa. Tässä suhteessa olisi syytä harkita eräiden määräysten osalta vahvistetun määräenemmistön käyttöönottoa tai ratifiointiin liittyvien kansallisten menettelyjen käytön välttämistä. Olisi laadittava kriteerit tällaisten määräysten kartoittamiseksi.
17. Työryhmä päätti keskustelun jälkeen, että jäsenet voivat toimittaa heinäkuussa 2002 toimitettua selvitysehdotusta koskevia kirjallisia esityksiä 16.9.2002 asti. Puheenjohtaja kehotti heitä erityisesti ottamaan kantaa asiakirjassa WD 06 esitettyyn vaihtoehtoon 1 b tai tekemään sitä koskevia muutosehdotuksia.