

**RAPORTTI**

---

Lähettilä: Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmän (työryhmä 3) puheenjohtaja

Vastaanottaja: Valmistelukunnan jäsenet

---

Asia: Oikeushenkilöllisyyttä käsittelevän työryhmän (työryhmä 3) loppuraportti

---

**I JOHDANTO**

1. Työryhmän tehtävänä oli valmistelukunnan puheenjohtajistolta saadun toimeksiannon mukaisesti tarkastella seuraavia kysymyksiä:
  - unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutukset
  - unionin ja yhteisön oikeushenkilöllisyyden sulauttamisen seuraukset
  - vaikutukset perussopimusten yksinkertaistamiseen.
2. Työryhmä tarkasteli syvällisesti näitä kysymyksiä kuultuaan useampia erityisen päteviä asiantuntijoita<sup>1</sup>. Johtopäätöksenä oltiin hyvin laajasti yksimielisiä (yhden jäsenen esittäessä eriävän mielipiteen) siitä, että unionin olisi vastedes oltava selvästi oikeushenkilö. Unionin olisi oltava ainoa oikeushenkilö, joka korvaisi nykyiset oikeushenkilöt.

---

<sup>1</sup> Ks. liitteenä oleva luettelo.

3. Tämän jälkeen työryhmä pohti oikeushenkilöllisyyksien sulauttamisen vaikutuksia perussopimusten sulauttamiseen ja päätyi siihen näkemykseen, että unionilla olisi oltava yksi perustuslain luonteinen teksti (jossa olisi kaksi osaa, joista ensimmäinen sisältää perustuslain luonteiset määräykset). Lisäksi työryhmä katsoi, että oikeushenkilöllisyyksien ja mahdollisesti myös perussopimusten sulauttamisen jälkeen nykyisen pilarirakenteen säilyttäminen olisi epätarkoituksenmukaista. Tällä perusteella se arvioi, että poistamalla pilarirakenne voitaisiin yksinkertaistaa huomattavasti unionin rakennetta.
4. Työryhmä tarkasteli myös unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden vaikutusta sopimusneuvotteluissa käytettäviin menettelyihin. Se arvioi, että uuteen perustamissopimukseen olisi sisällytettävä yksi artikla, joka perustuisi nykyiseen EY-sopimuksen 300 artiklaan ja johon lisättäisiin EU-sopimuksen 24–38 artikla. EU-sopimuksen 24 artiklaan ehdotettiin tiettyjä muutoksia unionin yksinomaisen oikeushenkilöllisyyden huomioon ottamiseksi. Eräänä peruskysymyksenä oli, miten voitaisiin luoda mahdollisimman yksinkertaiset ja tehokkaat menettelyt sopimusneuvotteluihin ja erityisesti useampia pilareita koskeviin sopimusneuvotteluihin. Lisäksi tarkasteltiin unionin ulkoista edustusta.
5. Työryhmässä oltiin laajasti yksimielisiä myös muista tarkastelluista näkökohdista, kuten siitä, että tällä alalla tarvittaisiin oikeudellista valvontaa ja että Euroopan parlamenttia olisi kuultava säännöllisesti. Joidenkin asioiden tarkastelua jatketaan todennäköisesti ulkoista toimintaa käsittelevässä työryhmässä.
6. Työryhmä korosti, että vaikka se on joissakin tapauksissa tehnyt ehdotuksia nykyisten tekstien pohjalta, tiettyjä sen erityisesti toimivaltajaosta, pilarirakenteesta, menettelyistä ja toimielinten toimivaltuuksista antamia suosituksia voitaisiin tarkistaa tai täydentää valmistelukunnan tulevien suuntaviivojen mukaisesti.
7. Yhteenvetona työryhmä päätti esittää toisaalta yleisiä suosituksia ja toisaalta teknisempiä suosituksia.

## II UNIONISTA OIKEUSHENKILÖ

8. Työryhmä päätti laajasti yksimielisenä (yhden jäsenen esittäessä eriävän mielipiteen) suosittaa, että unionista tehtäisiin oikeushenkilö. On huomautettu, että tämänhetkinen tilanne on joltain osin epäselvä ja voi haitata unionin identiteetin vahvistamista kansainvälisissä yhteyksissä sekä oikeusvarmuutta, jotka ovat välttämättömiä kansainvälisissä yhteyksissä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.
9. Työryhmä tarkasteli kahta mahdollista vaihtoehtoa: joko unioni on oikeushenkilö yhteisön ja Euratomin rinnalla tai unionista tehdään nimenomaisesti **ainoa** oikeushenkilö, joka korvaisi olemassa olevat oikeushenkilöt.
10. Työryhmä kannatti hyvin yksimielisesti (yhden jäsenen äänestäessä vastaan) jälkimmäistä vaihtoehtoa. Se oli sitä mieltä, että jos unionista tehdään oikeushenkilö olemassa olevien oikeushenkilöiden rinnalle, se ei riittävästi edistä unionin ulkosuhteissa tarvittavaa selventämistä ja yksinkertaistamista. Erityisesti on esitetty, että tilanne olisi liian monimutkainen silloin, kun unionin on tehtävä useampia nykyisiä pilareja koskevia kansainvälisiä sekasopimuksia ("monipilariset sekasopimukset"), jotka kuuluvat sekä yhteisön toimivaltaan että unionin toimivaltaan EU-sopimuksen V ja VI osastoihin kuuluvissa asioissa), sillä sekä unionin että yhteisön on ne tehtävä. Jos käytössä olisi yksinomainen oikeushenkilöllisyys, kansainvälisen oikeuden subjekti olisi unioni, joka korvaisi tältä osin yhteisön<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Työryhmän enemmistön mukaan unionin oikeushenkilöllisyys korvaisi yhteisön ja Euratomin oikeushenkilöllisyyden, vaikka jotkut ryhmän jäsenistä ovatkin esittäneet, että Euratomia ei ole ehdottoman välttämätöntä sisällyttää siihen, ottaen huomioon kyseisen sopimuksen erityisluonteen. On kuitenkin pantava merkille, että Euratom-sopimuksen puitteissa komissio on kansainvälisten sopimusten tekemisen osalta valtuutettu ei vain neuvottelemaan, vaan myös tekemään sopimuksia saatuaan neuvoston määräenemmistön hyväksynnän (Euratom-sopimuksen 101 artikla). EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo on puolestaan päättynyt.

11. Tähän liittyen työryhmä on pannut merkille etenkin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellisten yksikköjen ilmaisemat kannat, joissa kaikissa on painokkaasti korostettu, että unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys on täysin perusteltua tehokkuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä sekä unionin avoimuuden takia ja sen paremman näkyvyyden edistämiseksi, ei ainoastaan kolmansiin maihin, vaan myös Euroopan kansalaisiin nähden. Viimeksi mainitut tuntisivat tällöin entistä paremmin omakseen unionin, jonka on kunnioitettava heidän perusoikeuksiaan ja Euroopan kansalaisuudesta johtuvia oikeuksia EU-sopimuksen 6 artiklan sekä EY-sopimuksen 17 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.
12. Työryhmä oli yksimielinen myös siitä ajatuksesta, että unionin yksinomainen oikeushenkilöllisyys avaisi tien perussopimusten sulauttamiselle ja unionin sopimusperustan johdonmukaistamiselle.

### **III UNIONIN YKSINOMAISEN OIKEUSHENKILÖLLISYYDEN VAIKUTUKSET PERUSSOPIMUSTEN YKSINKERTAISTAMISEEN JA PILARIRAKENTEeseen**

13. Työryhmän tehtäväkuvauksessa esitetään kysymys siitä, voiko unionin oikeushenkilöllisyys edistää perussopimusten yksinkertaistamista. Tässä yhteydessä olisi määriteltävä, miten unionille luotava yksinomainen oikeushenkilöllisyys, johon sulautettaisiin yhteisön oikeushenkilöllisyys, vaikuttaisi nykyisiin kahteen tärkeimpään perussopimukseen eli EU-sopimukseen ja EY-sopimukseen.
14. Vaikka on mahdollista sulauttaa oikeushenkilöllisyydet ilman, että sulautetaan kyseiset perussopimukset<sup>3</sup>, työryhmä katsoo, että näiden kahden perussopimuksen sulauttaminen olisi looginen jatko unionin ja yhteisön oikeushenkilöllisyyden sulauttamiselle ja edistäisi siten perussopimusten yksinkertaistamista. Tässä yhteydessä huomautettiin, että mikäli yhteisöllä ei enää olisi omaa oikeushenkilöllisyyttä, eron tekeminen EU-sopimuksen ja EY-sopimuksen välillä ei olisi enää perusteltua, vaan se voisi mutkistaa asioita tarpeettomasti.

---

<sup>3</sup> Uudessa lausekkeessa täsmennettäisiin ainoastaan, että unioni korvaa Euroopan yhteisön sen seuraajana, ilman, että EY-sopimusta muutettaisiin.

15. Euratom-sopimuksen sulauttamisella on sama perimmäinen tarkoitus kuin EY-sopimuksen sulauttamisella. Sulauttamisen myötä voitaisiin poistaa monia sellaisia Euratom-sopimuksen määräyksiä, jotka ovat samoja tai samantapaisia kuin EY-sopimuksen määräykset. Koska Euratom-sopimukseen liittyy kuitenkin tiettyjä erityiskysymyksiä, työryhmä katsoi, että tämän perustamissopimuksen sulauttamisen mahdollisia vaikutuksia olisi pohdittava vielä yksityiskohtaisemmin.
16. Ilmaistuaan kannattavansa perussopimusten sulauttamista työryhmä piti selkeästi parempana vaihtoehtoa, jossa tämä uusi perussopimus koostuisi kahdesta osasta<sup>4</sup>:
- perusosa, joka koostuisi nykyisistä perussopimuksista peräisin olevista tai uusista perustuslain luonteisista määräyksistä
  - toinen osa, jossa kodifioitaisiin ja järjestettäisiin uudelleen kaikki ne EU-sopimuksen ja EY-sopimuksen määräykset, jotka eivät sisälly perusosaan<sup>5</sup>.

Uusi perussopimus korvaisi nykyisen EU-sopimuksen ja EY-sopimuksen (ja mahdollisesti Euratom-sopimuksen).

17. Tässä yhteydessä työryhmä otti huomioon, että toiseen vaihtoehtoon, jonka mukaan uusi perussopimus tulisi nykyisten sulauttamattomien perussopimusten yläpuolelle, liittyy riskejä erityisesti oikeusvarmuuden osalta. Valmistelukunnan on luonnollisesti käsiteltävä myös niitä perussopimusten yksinkertaistamiseen liittyviä näkökohtia, jotka eivät suoranaisesti liity unionin oikeushenkilöllisyyteen<sup>6</sup>. Nämä kysymykset liittyvät pääasiassa perusosan rakenteeseen ja sisältöön, toisen osan muotoon ja rakenteeseen sekä perussopimusten tarkistusmenettelyjen mahdolliseen eriyttämiseen.

---

<sup>4</sup> WG III – WD 06: vaihtoehto 1 b.

<sup>5</sup> Tämä toinen osa voisi muodostua esimerkiksi (toimielimiä koskevista) perussäännöistä tai erityispöytäkirjoista (tietyillä politiikan aloilla, esim. sisämarkkinat, EMU, YOS, YUTP, yhteiset politiikat).

<sup>6</sup> Ks. asiak. CONV 250.

18. Työryhmä käsitteli myös unionin nykyistä pilarirakennetta. Työryhmä totesi, ettei oikeushenkilöllisyyksien sulauttaminen eikä perussopimusten sulauttaminen sinänsä vaikuta tähän rakenteeseen. Kuitenkin se, miten pilarirakenne esitetään nykyisessä EU-sopimuksessa, vaikuttaisi uudessa perussopimuksessa vähintäänkin vanhentuneelta<sup>7</sup>. Se voisi lisäksi mutkistaa asioita tarpeettomasti, koska kaikki "hallitustenvälisiä" pilareita (YUTP ja yhteistyö rikosasioissa) koskevat institutionaaliset ja menettelyihin liittyvät ominaispiirteet, jotka valmistelukunta katsoo aiheelliseksi säilyttää, voitaisiin säilyttää uudessa perustuslain luonteisessa sopimuksessa.

#### IV YKSINOMAISEN OIKEUSHENKILÖLLISYYDEN VAIKUTUKSET UNIONIN ULKOSUHTEISIIN

19. Unionin oikeushenkilöllisyys vahvistaa sen maailmanlaajuista näkyvyyttä. Siitä tulee näin *kansainvälisen oikeuden subjekti* – joka toimii jäsenvaltioiden rinnalla vaikuttamatta siihen, että nekin ovat kansainvälisen oikeuden subjekteja – joka voi käyttää kaikkia kansainvälisen toiminnan keinoja (oikeus tehdä sopimuksia, diplomaattiedustusoikeus, oikeus esittää valituksia tai esiintyä kantajana ja vastaajana kansainvälisissä tuomioistuimissa, oikeus liittyä kansainvälisen järjestön jäseneksi tai liittyä kansainväliseen yleissopimukseen, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, oikeus nauttia diplomaattisista vapauksista) sekä kantaa oman kansainvälisen vastuunsa.
20. Unionin yksinomainen oikeushenkilöys ei *sinänsä* muuta millään tavalla nykyistä toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä eikä toimivallan jakoa unionin ja yhteisön välillä. Se ei muuta myöskään eri toimielinten menettelyjä ja toimivaltuuksia erityisesti kansainvälisiä sopimuksia koskevien neuvottelujen aloittamisen, neuvottelujen käymisen ja sopimusten tekemisen osalta.

---

<sup>7</sup> Ks. muun muassa EU-sopimuksen 1, 28, 41 ja 47 artikla.

21. Näin ollen työryhmä on katsonut aiheelliseksi ehdottaa unionin ulkoisen toiminnan tehostamiseksi ja olemassa olevien menettelyjen yksinkertaistamiseksi joitakin muutoksia eräisiin perussopimusten määräyksiin, joihin ulkoisen toiminnan työryhmän jäseniä pyydetään erityisesti kiinnittämään huomiota. Työryhmän eräät jäsenet ovat tässä yhteydessä täsmentäneet, että näitä muutoksia voidaan tarkistaa ja täydentää sen mukaisesti, miten valmistelukunta haluaa käsitellä toimivallanjakoon, menettelyihin ja toimielinten toimivaltuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä varsinkin ulkoisen toimintaan ja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyviä kysymyksiä

**A. Sopimusten neuvottelu- ja tekomenettely: sekasopimukset (perinteiset ja monipilariset)**

22. Kansainvälisten sopimusten neuvottelu- ja tekomenettelyn ("treaty making power") osalta työryhmä lähtee ajatuksesta, että jäsenvaltioiden ja unionin voimassaoleva toimivaltajako säilytetään, samoin kuin toimielinten toimivaltuudet. Työryhmä totesi kuitenkin, että uudessa perussopimuksessa olisi syytä todeta selvästi yhdessä artiklassa<sup>8</sup>, kuka neuvottelee ja tekee kansainväliset sopimukset. Sovellettavien menettelyjen konsolidointia yhteen ainoaan määräykseen helpottaa se, että riippumatta kyseessä olevasta alasta on aina neuvoston<sup>9</sup> tehtävänä
- antaa lupa neuvottelujen aloittamiseen ja laatia neuvotteluohjeet sekä
  - tehdä neuvotellut sopimukset.
23. Sovellettavien menettelyjen konsolidoinnista yhteen ainoaan artiklaan ei välttämättä aiheutuisi muutoksia menettelyjen alasta riippuviin yksityiskohtiin. Siten kyseessä olevan sopimuksen kuullessa yksinomaan yhteisön oikeuteen sovelletaan nykyistä EY:n perustamissopimuksen 300 artiklaa; jos kyseessä on yksinomaan SEU:n V tai VI osastoa koskeva sopimus, sovelletaan SEU:n 24 ja 38 artiklaa; jos taas on kyse sopimuksesta, joka kuuluu sekä yhteisön että SEU:n V ja/tai VI osaston alaan (monipilarisuus), neuvosto päättää sovellettavasta neuvottelumenettelystä ottaen huomioon sopimukseen sisältyvät alat ja kunnioittaen vallitsevaa toimielinten välistä tasapainoa; jos sopimuksen päätavoite kuuluu tietyn alan piiriin, sovelletaan yhtä oikeusperustaa (ja siis yhtä menettelyä).

<sup>8</sup> Tähän määräykseen ei ole syytä sisällyttää talous- ja rahaliittoon liittyvien sopimusten tekemistä koskevia määräyksiä niiden erityisluonteen takia (ks. EY:n perustamissopimuksen 111 artikla).

24. Työryhmän enemmistö korostaa tässä yhteydessä, että unionin kannan yhtenäisyys vahvistuu, jos unionia edustaa neuvotteluissa ainoastaan yksi taho. Työryhmä myönsi kuitenkin, että joissain poikkeustapauksissa useaan pilariin kuuluvien sekasopimusten yhteydessä voi olla perusteltua, että unionin valtuuskuntaan kuuluisi kahden tahon edustajia (neuvoston puheenjohtaja tai korkea edustaja, komissio).
25. Työryhmän enemmistö oli lisäksi sitä mieltä, että olisi hyvä täsmentää, että mikäli neuvosto (ja perinteisissä sekasopimuksissa jäsenvaltiot) haluaa valtuuttaa komission unionin puolesta (jopa jäsenvaltioiden puolesta) neuvottelemaan sopimuksesta kaikkien siihen kuuluvien näkökohtien osalta, se on vapaa tekemään niin. Näin tehdään pitkälti jo käytännössä, mikä sallii unionin käydä sopimusneuvotteluja yhtenäisenä.
26. Ensimmäiseen pilariin liittyviä neuvotteluja koskevan aloitteenteon osalta komissio huolehtii epävirallisista yhteydenotoista, usein kolmansien maiden pyynnöstä, ja tiedottaa näistä neuvostolle. Näiden epävirallisten yhteydenottojen perusteella komissio suosittaa neuvostolle neuvottelujen aloittamista, ja neuvosto tekee päätöksen komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut (EY:n perustamissopimuksen 133 artiklan 3 kohta ja 300 artiklan 1 kohta). Työryhmän enemmistö on sitä mieltä, että neuvoston puheenjohtajavalttiolla (myöhemmin mahdollisesti myös korkealla edustajalla) voisi olla aloiteoikeus SEU:n V ja VI osaston aloihin liittyvien sopimusneuvottelujen osalta. Monipilaristen sekasopimusten osalta aloiteoikeus määräytyisi sopimukseen sisältyvien alojen mukaan.
27. Tässä yhteydessä työryhmä korostaa sitä, että nämä ehdotukset on laadittu kansainvälisten sopimusten tekemiseen liittyvää aloiteoikeutta, sopimusneuvotteluja ja sopimustentekoa koskevan unionin ja jäsenvaltioiden välisen tai toimielinten välisen nykyisen toimivallanjaon pohjalta ilman, että on puututtu olemassa olevaan oikeudelliseen tilanteeseen. Jos valmistelukunta kuitenkin päättää ulkoisen toiminnan työryhmän työskentelyn perusteella sulauttaa korkean edustajan ja ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen tehtävät, tähän uuteen asemaan pitäisi sisältyä neuvottelujen aloittamiseen ja käymiseen liittyviä tehtäviä. Työryhmän enemmistö katsoo, että tämä sulauttaminen edistäisi unionin ulkoisen toiminnan johdonmukaisuutta (SEU:n 3 artiklan mukaisesti), mutta se ei saisi johtaa huomattaviin

---

<sup>9</sup> Ellei kyseessä ole Euratom-sopimus.



muutoksiin nykyisessä toimielinten välisessä tasapainossa.

28. Työryhmän enemmistö ehdottaa lisäksi henkilöstön uudelleenjärjestelyä siten, että luotaisiin yksi rakenne, jolloin voitaisiin johdonmukaistaa unionin ulkoisen toiminnan toteuttamista välttämällä hallintojen päällekkäisyydet. Työryhmän eräät toiset jäsenet eivät vastustaneet ajatusta, mutta korostivat, että tällaiseen uudelleenjärjestelyyn liittyy teknisiä ja hallinnollisia ongelmia, ja ehdottivat ratkaisuksi synergioiden luomista. Tätä kysymystä olisi varmaankin käsiteltävä perusteellisemmin ulkoisen toiminnan työryhmässä.

**B. SEU:n V ja VI osastoon liittyvien sopimusten tekomenettely: SEU:n 24 artiklan sanamuotoa muutettava**

29. Tällä hetkellä SEU:n 24 artiklassa – jota sovelletaan vain toiseen ja kolmanteen pilariin kuuluviin asioihin – määrätään, että *"sopimus ei sido jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä; muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti"*.
30. Tätä lausetta voidaan tulkita niin, että ennen kuin unionia sitoo kansainvälinen sopimus, yksittäinen jäsenvaltio voi käynnistää sopimuksen kansallisen ratifiointimenettelyn kansallisessa parlamentissaan (tai tapauksesta riippuen järjestämällä kansanäänestyksen). On totta, että jos kansainvälinen sopimus kuuluu osittain unionin yksinomaiseen toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan (perinteiset sekasopimukset)<sup>10</sup>, jäsenvaltioiden on hyväksyttävä niiden kansalliseen toimivaltaan kuuluva sopimuksen osa noudattaen oman valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Kuitenkin silloin, kun SEU:n 24 artikla koskee unionin toimivaltaan kuuluvia sopimuksia ja kun unionilla on oikeushenkilöllisyys ja se tekee kyseiset sopimukset, kansalliset ratifiointimenettelyt eivät enää ole perusteltuja.

---

<sup>10</sup> Ks. esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 4 kohta.

31. Tätä oikeudellista vaatimusta ei tule sekoittaa jokaisen kansallisen parlamentin mahdollisuuteen tarkastella hallituksensa kantaa neuvoston kansainvälisen sopimuksen tekemiseen liittyvään päätöksentekomenettelyyn. On selvää, että jokaisella kansallisella parlamentilla on oikeus hallituksensa poliittiseen valvontaan, myös käyttämällä parlamentaarista tarkasteluvaraamaa, *ennen* kuin neuvosto päättää kyseisen kansainvälisen sopimuksen tekemisestä. Parlamentti voisi jopa pakottaa hallituksen vastustamaan sopimuksen tekemistä "*tärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä*" (ks. SEU:n 23 artiklan 2 kohta), mutta tämä koskee aina neuvoston sisäistä päätöksentekoprosessia. Kun neuvosto on päättänyt sopimuksen tekemisestä, unioni on antanut suostumuksensa siihen, että sopimus sitoo sitä kansainvälisen oikeuden määräysten mukaisesti.
32. Toisaalta SEU:n 24 artiklan nykyinen sanamuoto aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta sellaisten sopimusten kohdalla, joiden edellä mainitun artiklan mukaisen väliaikaisen soveltamisen tulisi päättyä, mikäli jokin jäsenvaltio ilmoittaisi sisäisten valtiosääntönsä edellyttämien menettelyjen perusteella aikomuksensa olla liittymättä mukaan sopimukseen. Vaikka tätä mekanismia ei ole koskaan käytetty, se vaikuttaa olevan ristiriidassa unionin oikeushenkilöllisyyden kanssa ja voisi vahingoittaa vakavasti unionin ulkopoliitiikan johdonmukaisuutta.
33. Tästä syystä työryhmän enemmistö ehdottaa SEU:n 24 artiklan edellä mainittujen lauseiden poistamista. Työryhmä viittaa tässä yhteydessä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission oikeudellisten yksikköjen ilmaisemiin kantoihin; yksikään niistä ei ole nähnyt estettä SEU:n 24 artiklan sisältämän viittauksen "valtiosäännön edellyttämiin menettelyihin" poistamiselle.
34. Jotkut jäsenet ilmoittivat, että vaikka he eivät vastusta tätä poistamista, he olisivat halunneet, että SEU:n 24 artiklassa olisi viittaus siihen, että jäsenvaltio voi käyttää hyväkseen 23 artiklan 1 kohtaa ja rakentavaa äänestämistä pidättäytymistä.

### C. Unionin ulkoinen edustus

35. Työryhmä painotti sitä, että unionin ulkoinen toiminta olisi tehokkaampaa ja uskottavampaa, jos unioni onnistuu esiintymään **yhtenäisenä** sikäli kuin se suinkin on mahdollista. Tulisi varmistaa tarvittavin järjestelyin, että unioni ilmaisee "yhteisen kannan" toimiessaan niin kansainvälisissä järjestöissä kuin kolmansissa maissakin<sup>11</sup>.
36. Unionin kansainvälisestä edustuksesta eri järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa voidaan todeta<sup>12</sup>, että SEU:n 18 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "*puheenjohtajavaltio edustaa unionia yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä asioissa*"<sup>13</sup>. SEU:n 19 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "*jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa kansainvälisissä järjestöissä ja kansainvälisissä konferensseissa. Ne tukeutuvat niissä yhteisiin kantoihinsa*". Lisäksi SEU:n 302 artiklassa määrätään, että "*Komissio huolehtii kaikista tarvittavista yhteyksistä Yhdistyneiden Kansakuntien ja sen erityisjärjestöjen toimielimiin. Komissio huolehtii myös tarvittavista yhteyksistä kaikkiin kansainvälisiin järjestöihin*."
37. Perussopimusten tämänhetkisten määräysten mukaan unionilla ja yhteisöllä on erilainen edustus. On kuitenkin todettava, että monimutkainen järjestelmä, jossa kansainvälisissä neuvotteluissa on useampi kuin yksi edustaja, on omiaan haittaamaan unionin toiminnan tehokkuutta, sillä tällainen tilanne voi aiheuttaa unionin kumppaneissa väärinkäsityksiä ja jopa vastustusta kansainvälisissä yhteyksissä. Perussopimuksessa olisi näin ollen määrättävä menettelyistä, joilla varmistetaan, että jos se on mahdollista, unioni esittää **yhtenäisen kannan** tai että sitä edustaa yksi ainoa valtuuskunta. Juridiselta kannalta unioni voi tosin toimia vain omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Jos asia kuuluu osittain unionin ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan, tällainen sekamuotoisuus merkitsisi sitä, että neuvotteluihin osallistuisi periaatteessa sekä unionin että kunkin jäsenvaltion edustajat. Myös näissä

---

<sup>11</sup> Tätä viimeistä kohtaa käsitellään perusteellisemmin ulkoisen toiminnan työryhmässä.

<sup>12</sup> Tämä edustus riippuu kyseessä olevan kansainvälisen järjestön perustamissopimuksesta tai kansainvälisen konferenssin työjärjestyksestä. Joihinkin kansainvälisiin elimiin voivat osallistua vain valtiot (esim. ILO), toisiin liittyminen on mahdollista kansainvälisille järjestöille (esim. FAO).

<sup>13</sup> Ks. myös VI osaston osalta SEU:n 37 artikla.

tilanteissa olisi kuitenkin tehokkaampaa, jos unionilla olisi yhtenäinen kanta tai jopa yksi ainoa valtuuskunta sekaedustuksen sijasta.<sup>14</sup>

38. Edellinen huomioon ottaen työryhmä suosittaa kansainvälisiin järjestöihin liittyvän unionin kansainvälisen edustuksen osalta, että perussopimukseen sisällytettäisiin mekanismeja, joilla pyritäisiin varmistamaan, että unioni pystyy esittämään yhtenäisen kannan tai jopa että unionia edustaisi yksi ainoa valtuuskunta ainakin tietyillä aloilla ja erikseen tapauskohtaisesti määriteltävissä kansainvälisissä järjestöissä. Ulkoisen toiminnan työryhmä voisi vielä työstää tätä suositusta.

#### **D. Unionin tekemien sopimusten valvonta yhteisöjen tuomioistuimessa**

39. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen kanssa<sup>15</sup>.
40. SEU:n 6 artiklassa määrätään lisäksi nimenomaisesti, että unioni perustuu oikeusvaltion periaatteisiin ja että se pitää arvossa perusoikeuksia yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina.
41. Yleisesti ottaen yhteisöjen tuomioistuimen valvonta voi olla ennakollista (sen tutkiminen, onko tuleva sopimus yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, mistä määrätään EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa) tai *jälkikäteistä*, jolloin valvonta tapahtuu sen jälkeen kun unioni on tehnyt sopimuksen (laillisuuden valvonta, josta määrätään EY:n perustamissopimuksen 230 artiklassa, ja pätevyyden arvioiminen, josta määrätään sopimuksen 234 artiklassa).
42. Tältä osin on tärkeää todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Jo vuonna 1991 yhteisöjen tuomioistuin korosti, että kun kyseessä on osaksi yhteisön toimivaltaan ja osaksi jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluva sopimus (klassinen sekasopimus), "on tärkeää varmistaa *tiivis yhteistyö* viimeksi mainittujen ja yhteisön toimielinten välillä sekä sopimusta koskevissa neuvotteluissa ja sopimuksen tekemisessä että sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Tätä *yhteistyövelvollisuutta*, [...] on sovellettava [...], sillä se johtuu *yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta*." (Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/91, 19.3.1993, Kok. s. I-1061). Ei ole epäilystäkään tämän tuomioistuimen kannan sovellettavuudesta tilanteessa, jossa komission sijasta oikeushenkilö olisi unioni. Lisäksi SEU:n 11 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot "pidätyvät kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa."

<sup>15</sup> Asia 294/83, puolue vihreät v. parlamentti, tuomio 23.4.1986, Kok. 1986, s. 1339, 23 kohta.

<sup>16</sup> Asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1984, Kok. s. I-3641, erityisesti 14 ja 15 kohta.

kumoamiskanteen kohteena ei ole itse sopimus, vaan toimi, jolla asianomainen toimielin tekee sopimuksen. Siitä on seurauksena, että jos sopimus ei ole yhteensopiva perustamissopimuksen tai yhteisön oikeuden yleisperiaatteiden kanssa, kumotaan tai julistetaan pätemättömäksi toimi, jolla toimielin hyväksyi sopimuksen tekemisen, eikä itse sopimus.

43. Toisaalta on yleisemmin todettava, että unioni antaa yhä enemmän säädöksiä, jotka voivat suoraan tai välillisesti vaikuttaa yksityishenkilöiden oikeuksiin<sup>17</sup>. Näiden yksityishenkilöiden pitäisi siis voida puolustaa vaatimuksiaan tuomioistuimessa.
44. Suurin osa työryhmästä kannattaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi ennakollinen toimivalta V ja VI osaston alalla (300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu kuulemismenettely) ja jälkikäteinen toimivalta ennakkoratkaisumenettelyissä (EY-sopimuksen 234 artikla), kumoamismenettelyissä (EY-sopimuksen 230 artikla) ja vastuumenettelyissä (ks. EY-sopimuksen 235 artikla ja 288 artiklan toinen kohta). Työryhmän mielestä tuomioistuimen toimivaltaa tällä alalla koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä olisi kuitenkin tarkasteltava vielä seikkaperäisemmin.

#### **E. Euroopan parlamentin kuuleminen**

45. Poliittisella tasolla – ja vaikka otetaan huomioon YUTP:n alaan liittyvien kansainvälisten sopimusten erityispiirteet – näyttää olevan vaikea perustella sitä, ettei Euroopan parlamenttia lainkaan kuultaisi näistä sopimuksista. Tämä on myös totta yhteisöasioissa, joiden suhteen EY:n perustamissopimuksen 300 artiklaa on toivottavaa muuttaa siten, että Euroopan parlamentilla olisi osuus kaupallisten sopimusten tekemisessä. Huomattava osa työryhmästä ilmoitti kannattavansa Euroopan parlamentin kuulemista myös SEU:n 38 ja 46 artiklan sekä EY-sopimuksen 133 artiklan pohjalta tehtävissä sopimuksissa.

#### **F. Muut tekniset muutokset**

46. Joitakin teknisiä muutoksia on epäilemättä tehtävä. Tyhjentävä luettelo ei vielä tässä

---

<sup>17</sup> Tapaus, jossa upseeri pyrki saattamaan unionin vastuuseen Bosnia ja Hertsegovinassa saamistaan ruumiinvammoista. Tapaus, jossa yritys pyrki saattamaan unionin sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen haitoista, joita se oli kärsinyt Jugoslavian liittotasavaltaan kohdistuneiden pakotteiden vuoksi. Tapaus, jossa Jugoslavian kansalaiset pyrkivät saattamaan unionin vastuuseen haitoista, joita he olivat kärsineet neuvoston yhteisen kannan pohjalta asetetun viisumikiellon vuoksi.

vaiheessa ole tarpeen, mutta kaksi asiaa voitaisiin jo mainita:

- Jos unionilla on yksinomainen oikeushenkilöllisyys, on täsmennettävä, että unioni korvaa EY:n (ja mahdollisesti Euratomin) ja on niiden seuraaja ja että se ottaa vastatakseen kaikista näiden kahden organisaation hyväksymistä kansainvälisistä velvoitteista.
- Se, että unioni on myös unionin sisällä oikeushenkilö ja että sillä on kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus, joten se voi erityisesti hankkia ja luovuttaa kiinteää ja irtainta omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Tällöin sitä edustaa komissio (ks. EY:n perustamissopimuksen 282 artikla). Lisäksi näitä oikeuksia ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia toimielimiä.

## **V SUOSITUKSET**

47. Edellä esitetyn pohjalta työryhmä antaa valmistelukunnalle tiettyjä yleisiä suosituksia ja muita, teknisempiä suosituksia. Joitakin näistä teknisemmistä suosituksista voitaisiin ehkä käsitellä lisää ulkoisen toiminnan työryhmässä.

### **A. YLEISET SUOSITUKSET**

- 1) Perustuslain luonteisen sopimuksen alussa pitäisi olla uusi määräys, jonka mukaan "unioni on oikeushenkilö". Unionin oikeushenkilöllisyys korvaa nykyisten organisaatioiden oikeushenkilöllisyydet ja unioni ottaa vastatakseen kaikista niiden velvoitteista.

- 2) Se, että unioni on ainoa oikeushenkilö, on täysin perusteltua tehokkuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi ja myös siksi, että unioni olisi avoin ja näkyvämpi sekä kolmansien valtioiden että myös unionin kansalaisten kannalta. Tällöin unionin kansalaiset mieltävät itsensä paremmin osaksi unionia, joka sitoutuu kunnioittamaan heidän perusoikeuksiaan ja Euroopan kansalaisuudesta johtuvia oikeuksia.
- 3) Unionin ja yhteisön sulattaminen yhteen oikeushenkilöinä antaa mahdollisuuden perussopimusten sulauttamisen yhdeksi ainoaksi tekstiksi, mikä yksinkertaistaisi perussopimuksia. Tämä uusi teksti voisi koostua kahdesta osasta, joista ensimmäinen olisi perusosa, joka sisältäisi perustuslain luonteiset määräykset. Uusi perussopimus voisi korvata nykyisen EU-sopimuksen ja EY-sopimuksen (ja mahdollisesti Euratom-sopimuksen).
- 4) Oikeushenkilöiden sulattaminen tai perussopimusten sulattaminen ei sinällään merkitse pilareiden sulauttamista, mutta pilarirakenteen säilyttäminen uudessa perussopimuksessa ei olisi ajanmukaista. Sen sijaan pilarirakenteen poistaminen yksinkertaistaisi huomattavasti unionin yleisrakennetta. Pilarirakenteen poistaminen ei kuitenkaan vaikuttaisi niihin sisältömuutoksiin, joita valmistelukunta mahdollisesti haluaa myöhemmin tehdä eri pilareihin kuuluvien, voimassa olevien menettelyjen ja välineiden osalta.
- 5) Unionin yksinomainen oikeushenkilöys ei sinänsä muuta millään tavalla nykyistä toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä eikä toimivallan jakoa unionin ja yhteisön välillä. Se ei muuta myöskään toimielinten menettelyjä ja toimivaltuuksia kansainvälisiä sopimuksia koskevien neuvottelujen aloittamisen, neuvottelujen käymisen ja sopimusten tekemisen osalta. Tiedetyt muutokset näyttäivät kuitenkin toivottavilta, jotta voidaan tehostaa ulkoista toimintaa ja yksinkertaistaa olemassa olevia menettelyjä. Näitä muutoksia voidaan kuitenkin tarkastella uudelleen ja täydentää sen mukaisesti, mitä valmistelukunnan suuntaviivoissa myöhemmin esitetään.

## **B. TEKNISET SUOSITUKSET**

- 1) Jos unioni on ainoa oikeushenkilö (ja olisi yksi ainoa perussopimus), vain yksi kansainvälisiä sopimuksia koskeva artikla riittäisi.
- 2) Tässä ainoassa artiklassa voitaisiin vahvistaa nykyisiä menettelyjä pitäen lähtökohtana jäsenvaltioiden ja unionin voimassa olevaa toimivallanjakoa sekä toimielinten toimivaltuuksien säilyttämistä. Artiklan sisältöä voitaisiin tarkastella uudelleen tai täydentää sen mukaisesti, mitä valmistelukunta esittää toimielinten menettelyjä ja toimivaltuuksia koskevissa suuntaviivoissa.
- 3) Tämän uuden artiklan perustana voisi olla EY:n perustamissopimuksen 300 artikla (sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella), johon otettaisiin mukaan myös SEU:n 24 ja 38 artiklan määräykset, tarvittaessa muutoksin. Tältä osin ehdotetaan, että SEU:n 24 artiklassa ei enää määrättäisi mahdollisuudesta noudattaa valtiosäännön edellyttämää menettelyä unionin toimivaltansa nojalla tekemien sopimusten hyväksymiseksi. Perinteisille sekasopimuksille vaadittaisiin kuitenkin edelleen ratifiointi kansallisissa parlamenteissa (unionin ja jäsenvaltioiden kumulatiivinen toimivalta).
- 4) Sopimuksen neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettaisiin kyseisellä oikeudenalalla (yhteisön oikeus ja/tai SEU:n V ja VI osasto) sovellettavaa menettelyä. Jos on kyse useita aloja yhtä aikaa koskevasta sopimuksesta ("cross-pillar mixity"), neuvosto päättää neuvottelumenettelystä sopimuksen aihepiirin mukaan ja ottaen huomioon voimassa olevan toimielinten välisen tasapainon. Jos sopimus koskee pääasiassa yhtä alaa, sovelletaan yhtä oikeusperustaa (ja siis yhtä menettelyä).



- 5) Työryhmä korostaa, että unionin kannasta tulisi yhdenmukaisempi, jos unionia edustaisi neuvotteluissa yksi ainoa taho. Enemmistö työryhmästä myöntää kuitenkin, että joissakin poikkeustapauksissa, joissa on kyse nykyistä pilarirakennetta vastaavia aloja koskevista sekasopimuksista, unionin valtuuskunnan koostuminen useiden toimielinten edustajista (neuvoston puheenjohtajavaltio tai korkea edustaja, komissio) voisi olla perusteltua ottaen huomioon perussopimuksissa olevat toimielinten välistä tasapainoa koskevat määräykset.
- 6) Enemmistö työryhmästä oli sitä mieltä, että olisi syytä täsmentää, että jos neuvosto (ja jäsenvaltiot, kun on kyse perinteisistä sekasopimuksista) haluaisi antaa koko sopimuksen neuvottelemisen komission tehtäväksi, se voisi tehdä niin (tältä osin työryhmä toivoi, että ulkoista toimintaa käsittelevä työryhmä tarkastelisi mahdollisuuksia poistaa kaikki tarpeettomat päällekkäisyydet).
- 7) Mitä tulee unionin ulkoiseen edustukseen, korostettiin, että se olisi tehokkaampaa ja uskottavampaa, jos unioni pystyisi esiintymään yhtenäisenä. Näin ollen perussopimuksessa olisi syytä säätää järjestelmästä, jonka mukaisesti unioni pystyisi mahdollisuuksien mukaan esittämään yhden ainoan kannan ja sitä jopa edustaisi yksi ainoa valtuuskunta ainakin joillakin aloilla ja tapauskohtaisesti määritettävissä kansainvälisissä järjestöissä.
- 8) Työryhmä kannattaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi ennakollinen toimivalta SEU:n V ja VI osaston alalla (EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohta) ja jälkikäteinen toimivalta ennakkoratkaisumenettelyissä (EY:n perustamissopimuksen 234 artikla), kumoamismenettelyissä (EY:n perustamissopimuksen 230 artikla) ja vastuumenettelyissä (EY:n perustamissopimuksen 235 artikla ja 288 artiklan toinen kohta). Työryhmän mielestä tuomioistuimen toimivaltaa tällä alalla koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä olisi kuitenkin tarkasteltava vielä seikkaperäisemmin.
- 9) Työryhmä kannatti Euroopan parlamentin kuulemista koskevan menettelyn laajentamista koskemaan niitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka unioni tekee EU-sopimuksen 38–46 artiklan ja EY-sopimuksen 133 artiklan perusteella.

**Työryhmän kuulemat asiantuntijat**

Unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutuksista kuultiin seuraavia asiantuntijoita:

- Alan DASHWOOD, Cambridgen yliopiston professori
- Gregorio GARZON-CLARIANA, Euroopan parlamentin lainopillinen neuvonantaja
- Jean-Victor LOUIS, Brysselin vapaan yliopiston professori
- Michel PETITE, komission oikeudellisen yksikön pääjohtaja
- Jean-Claude PIRIS, neuvoston lakimies
- Antonio TIZZANO, yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamies
- Carlos WESTENDORP y CABEZA, Euroopan parlamentin teollisuutta, ulkomaankauppaa, tutkimusta ja energia-asioita käsittelevän valiokunnan puheenjohtaja

Perussopimusten sulauttamisesta ja yksinkertaistamisesta kuultiin seuraavia asiantuntijoita:

- Bruno DE WITTE, Firenzen yliopistollisen Eurooppa-instituutin professori
- Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Heidelbergin yliopiston professori