

CONV 689/1/03
REV 1

CERCLE I 16

RAPORTTI

Lähettiläjä:	Yhteisöjen tuomioistuinta käsittelevän pohdintaryhmän puheenjohtaja
Vastaanottaja:	Valmistelukunnan jäsenet
Asia:	Täydentävä raportti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta tuomioistuinvalvonnasta

1. Yhteisöjen tuomioistuinta käsittelevä pohdintaryhmä tarkasteli kokouksessaan 17.3.2003 ehdotusta loppuraportiksi. Se päätti pitää ylimääräisen kokouksen, jossa käsiteltäisiin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan tuomioistuinvalvontaan liittyviä kysymyksiä. Kokous pidettiin 4.4.2003.¹
2. Keskustelun pohjana oli sihteeristön asiakirja (valmisteluasiakirja 10), jossa esitetään alan nykytilanne sekä eräitä mahdollisia lähestymistapoja tulevaisuutta ajatellen (ks. liitteenä oleva asiakirja). Puheenjohtaja käsitteli kutakin esitettyä vaihtoehtoa ja esitteli kohdat, joista pohdintaryhmä voisi keskustella. Bury ja Meyer olivat ilmoittaneet kirjallisesti kannattavansa sihteeristön asiakirjan 1 ja 2 kohtaa eli 60 ja 301 artiklan muuttamista, jotta nimenomaan vahvistettaisiin mahdollisuus hyväksyä henkilöihin kohdistettavia taloudellisia pakotteita, sekä ennakkoratkaisumenettelyn käyttöä. Meyer täsmensi lisäksi hyväksyvänsä sen, että yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuja ennakkolausuntoja YUTP-alalla.

¹ Kokouksen puheenjohtajana toimi António Vitorino, ja siihen osallistuivat seuraavat jäsenet: Berger, Dastis, Duff, Floch, McDonagh, Lord MacLennan, Baroness Scotland ja Severin.

3. Jäsenet kannattivat yleisesti keskustelun aikana ajatusta, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklaa olisi muutettava siten, että nimenomaan vahvistettaisiin mahdollisuus hyväksyä henkilöihin kohdistettavia taloudellisia pakotteita näiden kahden määräyksen nojalla, mikä on jo nyt tarvittaessa mahdollista EY:n perustamissopimuksen 308 artiklan perusteella silloin, kun nimenomaista oikeusperustaa ei ole määritelty.
4. Työryhmä ei ollut yhtä yksimielinen muista valmisteluasiakirjassa esitetyistä vaihtoehdoista. Osa jäsenistä kannatti sitä, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi toimivalta tulkita YUTP-alan säädöksiä, jotka edellyttävät kansallista täytäntöönpanoa; osa jäsenistä kuitenkin vastusti tätä.
5. Eräiden jäsenten mielestä yhteisöjen tuomioistuimella olisi oltava yleinen toimivalta ja valtuudet valvoa neuvoston YUTP-alalla antamien säädösten laillisuutta. He korostivat, että tämä on seurausta unionin asemasta oikeusyhteisönä, jolla on perusoikeuskirja, ja että joka tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi joutua käsittelemään näiden säädösten täytäntöönpanoa koskevia kanteita. Tässä yhteydessä mainittiin mahdollisuus määrätä jäsenvaltioiden nostamasta kanteesta, jollaista koskeva määräys on EY:n perustamissopimuksen 227 artiklassa. Toiset katsoivat, että jos yhteisöjen tuomioistuimelle annettaisiin toimivalta valvoa YUTP-alalla annettujen säädösten laillisuutta, tämä saattaisi vaarantaa YUTP:n tehokkuuden ja kehityksen ja merkitsisi myös toimielinten välisen nykyisen tasapainon muuttamista merkittäväällä tavalla.
6. Osa jäsenistä oli sitä mieltä, että voitaisiin harkita, että perustuslaissa annettaisiin toimielimelle tai jäsenvaltiolle mahdollisuus pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkolausuntoa, jotta se tarkastelisi, onko suunniteltu kansainvälinen YUTP-alan sopimus sopusoinnussa perustuslain määräysten kanssa (300 artiklan 6 kohta). Muutamat totesivat, että tällainen ennakkovalvonta olisi perustuslain noudattamisen vähimmäistae, sillä olisi mahdotonta hyväksyä sitä, että unioni voisi tehdä kansainvälisen sopimuksen, joka on ristiriidassa perustuslain määräysten kanssa. Toisten mielestä yhteisöjen tuomioistuimella ei pidä olla toimivaltaa antaa ennakkolausuntoa tämän alan suunnitelluista kansainvälisistä sopimuksista.

7. Puheenjohtaja teki keskustelun päätteeksi seuraavan yhteenvedon:

- a) Pohdintaryhmä kannatti yksimielisesti ajatusta, että EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan sanamuotoa muutettaisiin, jotta nimenomaan vahvistettaisiin mahdollisuus hyväksyä henkilöihin kohdistettavia taloudellisia pakotteita näiden kahden määräyksen nojalla.
- b) Perustuslaissa olisi pilarien poistamisen jälkeen säilytettävä SEU:n 47 artiklassa vahvistettu periaate. Kyseisen artiklan perusteella yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta valvoa, että YUTP-alan toimenpiteet ja menettelyt eivät vaikuta perustuslain muilla (entiseen ensimmäiseen pilariin kuuluvilla) politiikan aloilla sovellettaviin menettelyihin, jotta ne voidaan säilyttää.
- c) Sitä, olisiko toimielimille ja jäsenvaltioille annettava oikeus nostaa yhteisöjen tuomioistuimessa kanne YUTP-alan päätösten kumoamiseksi, lienee ennen aikaista käsitellä tarkemmin tässä vaiheessa, kun YUTP-alan aineelliset määräykset ja kunkin toimielimen tehtävä eivät ole vielä selvillä. Kysymystä voitaisiin tarvittaessa käsitellä myöhemmin YUTP-alan aineellisten määräysten valossa. Puheenjohtaja totesi kuitenkin, että eräät jäsenet vastustivat ajatusta.
- d) YUTP-alan aineellisista määräyksistä käytävien keskustelujen perusteella olisi arvioitava myös, olisiko yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa syytä laajentaa YUTP-päätösten, joilla voi olla henkilöihin muita kuin taloudellisia vaikutuksia, soveltamiseksi toteutettaviin rajoittaviin toimenpiteisiin (esimerkiksi viisumikieltoon tähtäävät toimenpiteet). Pohdintaryhmä ei kuitenkaan päässyt yhteisymmärrykseen tästäkään kysymyksestä.
- e) Useimmat työryhmän jäsenet kannattivat mahdollisuutta harkita EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa määrättyä ennakkolausuntomenettelyä suunniteltujen kansainvälisten YUTP-alan sopimusten yhteydessä. Kysymyksestä ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen, sillä muutamat jäsenet olivat eri mieltä.

EUROOPPA-VALMISTELUKUNTA**Bryssel, 12. maaliskuuta 2003**

SIHTEERISTÖ

CERCLE I**Valmisteluasiakirja 10****ILMOITUS**

Lähettiläjä:	Sihteeristö
Vastaanottaja:	Yhteisöjen tuomioistuinta käsittelevä pohdintaryhmä
Asia:	Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva tuomioistuinvalvonta

I Nykytilanne

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 46 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista kanteita, jotka koskevat YUTP-säädöksiä, esimerkiksi YUTP:n alan kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevia säädöksiä. Tuomioistuin ei näin ollen voi kumota tällaisia säädöksiä EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan nojalla.

SEU:n 47 artiklassa todetaan kuitenkin, että kyseisen sopimuksen määräykset eivät vaikuta EY:n perustamissopimuksen määräyksiin. SEU:n 46 artiklan mukaisesti EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ja sen käyttämistä, sovelletaan SEU:n 47 artiklaan. Tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen varmistamaan, että YUTP-alan sopimusten tekemistä koskevat säädökset eivät ulotu sen toimivallan alueelle, joka EY:n perustamissopimuksen määräyksillä annetaan yhteisölle¹.

¹ Asia C-170/96, komissio v. neuvosto, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.5.1998 (lentokenttien kauttakulkujärjestely), Kok. s. I-2763.

Jos YUTP:n alan toiminnassa on kyse kolmanteen maahan kohdistettavista taloudellisista pakotteista, yhteisön tason täytäntöönpanotoimet ovat tarpeen, ja ne toteutetaan EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan nojalla. Jos on kyse henkilöihin kohdistettavista taloudellisista pakotteista, sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa. Neuvosto on kuitenkin tulkinnut 60 ja 301 artikloja väljästi ja käyttänyt niitä oikeusperustana hyväksyessään jotain maata tai maan osaa tosiasiaissa hallitseviin henkilöihin tai yhteenliittymiin kohdistettavia pakotteita. Yhteisöjen tuomioistuimien harjoittaa tuomioistuinvalvontaa kaikkien tällaisten täytäntöönpanotoimien osalta EY:n perustamissopimuksen mukaisesti.

II Mahdollisia lähestymistapoja

1. Kun tarkastellaan kysymystä yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisuudesta harjoittaa tuomioistuinvalvontaa YUTP-asioissa yleensä ja etenkin kansainvälisten sopimusten osalta, ensimmäisenä mahdollisena vaihtoehtona on säilyttää I kohdassa kuvattu nykytilanne. Tämän vaihtoehdon mukaisesti voitaisiin harkita EY:n perustamissopimuksen 60 ja 301 artiklan sanamuodon muuttamista, jotta nimenomaan vahvistettaisiin mahdollisuus hyväksyä henkilöihin kohdistettavia taloudellisia pakotteita näiden kahden määräyksen nojalla.
2. Ensimmäisenä vaihtoehtona laajentaa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa on antaa kansallisille tuomioistuimille mahdollisuus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimeen tulkintaa koskevaa ennakkoratkaisua varten silloin kun niiden on päätettävä asioista, jotka koskevat jäsenvaltioiden voimaansaatettavaksi tulevien YUTP-alan päätösten täytäntöönpanoa.
3. I kohdassa selitettiin, että henkilöihin kohdistettavat taloudelliset pakotteet kuuluvat jo yhteisöjen tuomioistuimen valvontaan. Jos tätä mahdollisuutta haluttaisiin laajentaa niin, että voitaisiin nostaa kanteita YUTP-päätöksistä, joilla voi olla henkilöihin muita kuin taloudellisia vaikutuksia, olisi harkittava mahdollisuutta antaa henkilöille oikeus yhteisöjen tuomioistuimessa:
 - joko nostaa kanteita heitä suoraan ja henkilökohtaisesti koskevien YUTP:n alan päätösten kumoamiseksi (esim. viisumikielto)

- tai nostaa ainoastaan säädöksen lainvastasuuuteen perustuvia vahingonkorvauskanteita, mutta ilman että tuomioistuimella olisi oikeus kumota säädöstä tai mitätöidä sitä.
4. Voidaan harkita muitakin vaihtoehtoja laajentaa huomattavasti yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa, mutta ne todennäköisesti muuttavat toimielinten välistä tasapainoa YUTP-alalla. Niitä ovat erityisesti seuraavat:
- annetaan toimielimille ja jäsenvaltioille oikeus pyytää yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan YUTP-päätös sillä perusteella, että siinä rikotaan perustuslakia tai kansainvälisen oikeuden sääntöä, jonka unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sitovasti
 - laajennetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta YUTP-asioihin samoin ehdoin kun mitä nyt sovelletaan EY:n perustamissopimuksen aloilla.
5. Kaikilla 2 – 4 kohdassa mainituilla vaihtoehdoilla laajentaa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa saattaa olla vaikutusta YUTP:n luonteeseen; niistä joudutaan keskustelemaan valmistelukunnassa YUTP-asioiden yhteydessä.
6. EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun ennakkolausunnon osalta voitaisiin harkita, että perussopimuksessa annettaisiin toimielimelle tai jäsenvaltiolle mahdollisuus pyytää tällaista lausuntoa, jotta yhteisöjen tuomioistuin tarkastelisi, onko suunniteltu kansainvälinen YUTP-alan sopimus sopusoinnussa perustuslain määräysten kanssa.

=====