

VNEUS Helander Petri

28.5.2003

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

Konventin yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsitelleen pohdintaryhmän loppuraportti

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti EU-ministerivaliokunnassa 28.5.2003 hyväksytty selvitys konventin yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsitelleen pohdintaryhmän loppuraportista.

EU-asioiden valtiosihteeri

Antti Peltomäki

LIITTEET

1 kpl

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TOIMINTAA KÄSITELLEEN POHDINTARYHMÄN LOPPURAPORTTI

Pohdintaryhmän loppuraportin pääasiallinen sisältö

Yhteisöjen tuomioistuinta käsitelleen pohdintaryhmän tehtävän oli arvioida, mitä vaikutuksia valmistelukunnassa esitetyillä ehdotuksilla on yhteisöjen tuomioistuimen toimintaan.

Puheenjohtajisto asetti pohdintaryhmälle viisi kysymystä, joita sen erityisesti tuli tarkastella. Nämä kysymykset koskivat tuomioistuimen jäsenten nimittämistä, siirtymistä määräenemmistöpäätöksiin tiettyjen tuomioistuimeen liittyvien kysymysten osalta, tuomioistuinten nimiä, kanneoikeuden laajentamista ja seuraamusjärjestelmän tehostamista.

Pohdintaryhmän YUTP-alaa koskevan täydentävän raportin pääasiallinen sisältö

Pohdintaryhmä piti lisäksi ylimääräisen kokouksen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan laillisuusvalvontaa koskevista kysymyksistä. Esillä olivat seuraavat kysymykset: EY 60 ja 301 artiklojen laajentaminen kattamaan myös henkilöihin kohdistettavat taloudelliset pakotteet, tuomioistuimen toimivallan laajentaminen kansallista täytäntöönpanoa edellyttävien YUTP-säädösten tulkintaan, yksityisten kansalaisten oikeudelliseen asemaan liittyvien oikeussuojamekanismien vahvistaminen, unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden oikeus pyytää tuomioistuinta kumoamaan YUTP-päätös tietyin perustein sekä tuomioistuimen toimivallan laajentaminen YUTP-asioihin samoin ehdoin kuin mitä nyt sovelletaan EY:n perustamissopimuksen aloilla.

Pohdintaryhmän konkreettiset ehdotukset konventille

Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittäminen

Pohdintaryhmä katsoo, ettei yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarien ja julkisasiamiesten lukumäärää koskevia Nizzan sopimuksen määräyksiä pitäisi muuttaa. Myös nimittämismenettelyn osalta enemmistö pohdintaryhmän jäsenistä kannattaa nykyisen tilanteen säilyttämistä, jossa nimittäminen tapahtuu jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Ryhmän mukaan olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista perustaa neuvoo-antava komitea, jonka tehtävänä olisi antaa jäsenvaltioille lusunto siitä, ovatko sen asettaman tuomariehdokkaan ansiot riittävät kyseisten tehtävien hoitamiseen erityisesti ehdokkaan ammattipätevyyttä koskevien objektiivisten arviointiperusteiden nojalla.

Tuomarien toimikauden osalta ryhmän enemmistö kannattaa yhteisöjen tuomioistuimen jäsenten toimikauden pidentämistä ja sitä, että samaa henkilöä ei voida nimittää uudeksi toimikaudeksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarien osalta ryhmä hyväksyy nykyisen järjestelmän säilyttämisen (kuuden vuoden toimikausi, sama henkilö voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi).

Yksimielisyyden korvaaminen määräenemmistöllä EY 225a, 229a ja 245 artiklan osalta

Pohdintaryhmän mukaan neuvosto voisi tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä kun kyse on EY 225 a artiklasta (lainkäyttölautakuntien perustaminen) ja EY 229 a artiklasta (yhteisöjen teollisoikeudellista suojaa koskevien riitojen ratkaiseminen yhteisöjen tuomioistuimessa). Lisäksi ryhmä kannattaa yhteisöjen tuomioistuimen perussääntöä koskevan EY 245 artiklan muuttamista siten, että neuvosto tekisi ratkaisunsa

määräenemmistöllä, paitsi I osaston sekä kieliin liittyvien kysymysten osalta, missä tapauksissa neuvosto tekisi ratkaisunsa yksimielisesti.

Tuomioistuinten nimet

Yhteisöjen tuomioistuimen nimen osalta pohdintaryhmä katsoo, ettei sitä pitäisi muuttaa, vaan ainoastaan mukauttaa sen huomioon ottamiseksi, ettei "Euroopan yhteisöjä" enää ole. Yhteisöjen tuomioistuimen nimi voisi siten olla "Euroopan unionin tuomioistuin". Ottaen huomioon mm. sen, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tulevaisuudessa aina toimi alioikeutena ja sen, ettei nimi saa aiheuttaa käännösongelmia, pohdintaryhmä esittää mahdollisuutta käyttää nimeä "Euroopan unionin yleinen tuomioistuin". Tarkoituksena on tuoda ilmi, että se on yleinen perustuomioistuin ja tehdä ero "erityistuomioistuimiin". Tulevaisuudessa perustettavien lainkäyttölautakuntien (EY 225 a artikla) osalta pohdintaryhmä katsoo, että niistä voitaisiin käyttää nimitystä "erityistuomioistuimet".

EY 230 artiklan neljännen kohdan sanamuoto

Sen osalta, miten mahdollisesti muutettaisiin EY 230 artiklan 4 kohtaa, pohdintaryhmä keskusteli useasta vaihtoehdosta sihteeristön laatiman työskentelyasiakirjan pohjalta. Pohdintaryhmä jakaantui näkemyksissään kahteen eri ryhmään, joista ensimmäisen mielestä kyseisen määräyksen nykyinen sanamuoto vastaa keskeisiä vaatimuksia yksityisten oikeussubjektien oikeuksien tehokkaasta suojaamisesta tuomioistuimessa. Toinen ryhmä katsoo, että EY 230 artiklan 4 kohdan mukaiset, yksityisten oikeussubjektien yleisesti pätevistä säädöksistä nostamien kanteiden osalta asetetut, kanteiden käsiteltäväksi ottoa koskevat ehdot ovat liian rajoittavia, ja ehdotti erilaisia ratkaisumalleja.

Ryhmän jäsenten enemmistö kannatti 230 artiklan neljännen kohdan muuttamista seuraavaan suuntaan:

"Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen säädöksistä, jotka on hänelle osoitettu tai jotka koskevat häntä suoraan ja erikseen, sekä [yleisesti pätevistä] säädöksistä / [muista sääntelytoimista], jotka koskevat häntä suoraan ja joihin ei liity täytäntöönpanotoimia."

Lisäksi pohdintaryhmän jäsenten enemmistö suosittaa, että EY 230 artiklaa muutettaisiin siten, että se kattaisi toimielinten antamien säädösten lisäksi unionin elinten ja virastojen antamat säädökset.

Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion noudattamatta jättämistä koskevan seuraamusjärjestelmän tehostaminen

Pohdintaryhmän jäsenet totesivat, että nykyinen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämistä koskeva seuraamusjärjestelmä ei ole riittävän tehokas, sillä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion saaneet jäsenvaltiot voivat odottaa vuosia ennen kuin niille määrätään sakkorangaistus. Laaja enemmistö kannatti ehdotusta, jonka mukaan poistetaan ne kaksi vaihetta (virallinen huomautus ja perusteltu lausunto), jotka edeltävät asian antamista käsiteltäväksi seuraamusten täytäntöönpanosta päättävälle yhteisöjen tuomioistuimelle, tai ainakin toinen näistä vaiheista.

YUTP-alaa koskevat ehdotukset

Pohdintaryhmä kannatti yksimielisesti nykyisen EY 60 ja 301 artiklan muuttamista siten, että yksityisiä koskevat taloudelliset sanktiot voidaan hyväksyä suoraan näiden artiklojen nojalla.

Ryhmä ei päässyt yhteisymmärrykseen siitä, tulisiko tuomioistuimella olla toimivalta tulkita YUTP-alan säädöksiä, jotka edellyttävät kansallista täytäntöönpanoa. Työryhmä piti kysymyksen käsitelyä

ennenaikaisena, koska YUTP-alan aineelliset määräykset ja kunkin toimielimen tehtävä eivät ole vielä selvillä. Kysymystä tulisi tarkastella myöhemmin YUTP-alan aineellisten määräysten valossa.

Osa pohdintaryhmän jäsenistä katsoi, että tuomioistuimella tulee olla yleistöimivalta ja toimivalta tutkia neuvoston hyväksymien säädösten laillisuus YUTP-sektorilla sillä perusteella, että unioni muodostaa oikeudellisen yhteisön, jolla on myös perusoikeuskirja ja koska lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle voidaan antaa toimivalta tutkia ao. päätösten täytäntöönpanoa koskevat valitukset. Osa pohdintaryhmän jäsenistä katsoo sitä vastoin, että tuomioistuimen laillisuusvalvonnan ulottaminen YUTP-sektorille esitetyllä tavalla vaikuttaisi unionin institutionaaliseen tasapainoon ja saattaisi mitätöidä YUTP:n tehokkuuden ja kehittämismahdollisuudet.

Pohdintaryhmä käsitteli myös kysymystä tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta siten, että unionin instituutioille ja jäsenvaltioille annettaisiin uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa oikeus pyytää tuomioistuimen ennakkolausunto suunnitellun YUTP -sektorin kansainvälisen sopimuksen perustuslaillisen sopimuksen mukaisuudesta (vrt. nykyisen EY 300 artiklan 6 kohta). Osa pohdintaryhmän jäsenistä pitää esitettyä ennakkolausuntomahdollisuutta minimimitakeena perustuslaillisen sopimuksen noudattamisesta YUTP-sektorilla, koska unioni ei ennakkolausuntomenettelyn vuoksi voisi tehdä perustuslaillisen sopimuksen vastaista kansainvälistä sopimusta. Toisaalta osa pohdintaryhmän jäsenistä vastustaa esitettyä ennakkolausuntomenettelyn hyväksymistä YUTP -sektorilla.

Vaikka unionin nykyiseen perustamissopimukseen sisältyvä pilarirakenne poistetaan, tulee pohdintaryhmän mukaan säilyttää tuomioistuimen toimivallan ja YUTP-sektorin määräysten väliseen suhteeseen liittyvä nykyisen EU 47 artiklan periaate. Määräyksen mukaan tuomioistuimella on toimivalta valvoa, etteivät YUTP-sektorin toiminta ja menettelyt loukkaa perustuslaillisen sopimuksen mukaisten muiden politiikkojen menettelyjä (soveltuu nykyisen I pilarin soveltamisalalla).

Tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta YUTP-sektorilla yksityisiä kansalaisia koskeviin muihin kuin taloudellisiin pakotteisiin (esim. viisumien epääminen) ei työryhmässä saavutettu yksimielisyyttä.

Suomen kanta pohdintaryhmän keskeisiin ehdotuksiin

Yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomareiden ja julkisasiamiesten nimittäminen

Pohdintaryhmän tavoin Suomi katsoo, ettei perustamissopimuksen tuomarien ja julkisasiamiesten lukumäärää koskevia määräyksiä ei tule muuttaa. Suomi on pitänyt tärkeänä sitä, että tuomioistuimessa tulee olla tuomari jokaisesta jäsenvaltiosta. Nimittämisen tulee tapahtua jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella, kuten pohdintaryhmä esittää.

Neuvoa-antavan ryhmän asettamista Suomi ei sen sijaan pidä tarpeellisena. Suomi voi kuitenkin tutkia ryhmän asettamista edellyttäen, että siihen valittavat jäsenet ovat täysin riippumattomia ja heijastavat laaja-alaisesti eri jäsenvaltioiden oikeudellista asiantuntemusta. On kyseenalaista, mitä hyötyä neuvoa-antavasta komiteasta olisi tilanteessa, jossa kukin jäsenvaltio nimeää vain yhden ehdokkaan. Jos komitea toteaisi, että jäsenvaltion asettama ehdokas ei ole riittävän pätevä, tämä aiheuttaisi korkeintaan poliittista painetta jäsenvaltiolle esittää uusi ehdokas. Tällaiset tilanteet olisivat kuitenkin todennäköisesti hyvin harvinaisia. Neuvoa-antavan komitean perustaminen nostaisi esiin myös kysymyksen siitä, ketkä ovat komitean jäseniä.

Myöskään yhteisöjen tuomioistuimen tuomarien toimikauden pidentämisen osalta Suomi ei yhdy ryhmän kantaan. Mandaatin pitkästä kestosta seuraisi todennäköisesti se, että kokoonpanoihin tulisi muutoksia kesken toimikauden. Tästä johtuen on pidettävä parempana nykyistä järjestelmää, joka aiheuttaa vähemmän katkoksia tuomioistuimen toimintaan.

Yksimielisyyden korvaaminen määräenemmistöllä EY 225a, 229a ja 245 artiklan osalta

Suomi katsoo, että määränemmistöpäätöksiin voidaan siirtyä tietyiltä osin sekä EY 225 a että EY 229 a artiklan osalta. Erityistuomioistuinten kokoonpanosta ja toimivallasta tulee kuitenkin päättää yksimielisesti. Kyse on uusien tuomioistuinten perustamisesta. Patenttistuomioistuimen osalta kyse on myös uudenlaisesta yhteisöjen tuomioistuimelle annettavasta toimivallasta. Erityistuomioistuinten kokoonpanon osalta määränemmistöpäätöksiin voitaisiin kuitenkin siirtyä siinä tapauksessa, että perustuslain muilla artikloilla turvataan jäsenvaltioiden tasavertaisuus tuomioistuinten kokoonpanossa.

Mitä tulee EY 245 artiklaan, yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön I osa sisältää tuomarien koskemattomuutta ja erottumattomuutta koskevia säännöksiä, jotka ovat hyvin "perustuslaillisia" ja joita ei ole tarpeen muuttaa. Näitä ei tule ryhmän ehdottamalla tavalla siirtää neuvoston päätöksiksi, vaan soveltaa edelleen perustamissopimuksen tarkistusmenettelyä. Oikeudenkäyntikieliä koskevia perussäännön osia puolestaan ei tule siirtää määränemmistöpäätösten alaisiksi vaan säilyttää yksimielisyyden alla. Suomi katsookin, että perussääntöön voitaisiin jättää yksimielisyyden taakse institutionaalisemmat asiat ja siirtää työjärjestykseen kaikki määränemmistö-kysymykset.

Tuomioistuinten nimet

Suomi kannattaa ryhmän ehdotuksia tuomioistuinten nimiksi. Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan unionin yleinen tuomioistuin ja erityistuomioistuin -nimitykset kuvaavat hyvin kunkin elimen luonnetta ja kääntyvät helposti kaikille kielille, mitä Suomi on pitänyt tärkeänä. Yleinen tuomioistuin on kielellisesti huomattavasti parempi kuin vaihtoehtona esille tuotu yleisen oikeusasteen tuomioistuin. Näiden lisäksi on kuitenkin määriteltävä nimi myös koko instituutille. Koko instituutin nimi ei tule olla sama kuin yhden sen osan nimi. Tämä aiheuttaa sekaannusta. Instituutin suomenkielisenä nimenä voi olla EU:n tuomioistuimet.

EY 230 artiklan neljännen kohdan sanamuoto

Suomi kannattaa yksityisten tahojen kanneoikeuden laajentamista kaikkiin tosiasiaratkaisuja sisältäviin päätösluonteisiin akteihin. Yksityisten tahojen kanneoikeuden rajoittuneisuus on ongelmallisin sellaisten asetusten ja direktiivien osalta, jotka sisältävä faktaratkaisuja ja rinnastuvat päätöksiin. Kanneoikeuden laajentaminen näiden osalta täydentäisi yhteisön oikeussuojamekanismia. Lainsäädäntötoimien osalta ei kuitenkaan ole syytä antaa yleistä kanneoikeutta.

Pohdintaryhmän ehdotus yksityisten tahojen kanneoikeuden laajentamiseksi on kuitenkin vaikeasti tulkittava ja siinä käytetään samoja termejä, jotka ovat aiheuttaneet nykyisen EY 230 artiklan suppean tulkinnan. Tämän vuoksi Suomi ehdottaa artiklan kohdan muotoilua seuraavasti

" Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samo in edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka tosiasiallisesti rinnastuu hänelle osoitettuun päätökseen . "

Kanneoikeuden laajentaminen koskemaan kaikkien elinten päätöksiä on perustellulta ja tarpeelliselta sikäli kuin ko. elimet tekevät päätöksiä, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia. Suomi kannattaa ehdotusta.

Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion noudattamatta jättämistä koskevan seuraamusjärjestelmän tehostaminen

Suomi kannattaa seuraamusjärjestelmän tehostamista. Ennen sakkokanteen nostamista on kuitenkin tarpeen säilyttää toinen nykyisistä esivaiheista (erityisesti perustellun lausunnon vaihe tai sitä muistuttava menettely), koska aina ei ole selvää, minkälaisia täytäntöönpanotoimia yhteisöjen tuomioistuimen tuomio edellyttää. Suomi pitää tärkeänä sitä, että esivaiheessa on selkeä määräpäivä, joka toimii takarajana tuomion täytäntöönpanolle.

YUTP-alaa koskevat ehdotukset

Suomi pitää hyväksyttävänä, että YUTP-asiat voivat kuulua unionin (nyk. yhteisöjen) tuomioistuimen toimivaltaan edellyttäen että ulko- ja turvallisuuspoliittiset arvovalintakysymykset voidaan rajata toimivallan ulkopuolella. Tuomioistuimen toimivallan tulee rajoittua vain oikeudellisiin kysymyksiin.

Erityisesti Suomi katsoo, että sellais ten unionin YUTP:n täytäntöönpanopäätösten tai -toimien laillisuuden tutkimisen, jotka vaikuttavat yksityisten ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, tulee olla tuomioistuimen toimivallassa nykyisen EY 230 artiklan tarkoittamalla tavalla.

Suomi on valmis harkitsemaan tuomioistuimen toimivallan laajentamista siten, että sillä olisi mahdollisuus antaa nykyisen EY 234 artiklan mukaisia ennakkoratkaisuja kansallisille tuomioistuimille unionin toimielinten YUTP:n täytäntöönpanopäätöksen pätevydestä ja tulkinnasta sellaisissa tapauksissa, joissa edellytetään kansallisia soveltamistoimia. Tuomioistuimen toimivallan tulee luonnollisesti tässäkin suhteessa rajoittua puhtaasti oikeudellisiin kysymyksiin.

Lisäksi Suomi on kannattanut yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan laajentamista YUTP:n alalla suunnitellun kansainvälisen sopimuksen perustuslaillisuuden harkintaan EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

EY 60 ja 301 artikloja koskevan esityksen osalta Suomi on kannattanut pohdintaryhmän tavoin oikeusperustojen laajentamista siten, että taloudelliset sanktiot ulotetaan koskemaan yksityisiä kansalaisia ja ei-valtiollisia tahoja.

Suomi kannattaa myös sen jo nykyisen EU 46 ja 47 artiklaan sisältyvän periaatteen mukaan ottamista, jonka mukaan tuomioistuimella on toimivalta valvoa, että YUTP-määräykset eivät vaikuta perussopimuksen muilla politiikan aloilla (ent. I-pilari) sovellettaviin menettelyihin.