

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

19 päivänä syyskuuta 2007¹

Sisällysluettelo

I	Johdanto	I - 3656
II	Asiaa koskeva lainsäädäntö ja riidan tausta	I - 3657
	A Cotonou-sopimus	I - 3657
	B Riidanalainen yhteinen toiminta	I - 3659
	C Kanteen kohteena oleva päätös	I - 3661
III	Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa	I - 3663
IV	Oikeudellinen arviointi	I - 3664
	A Tutkittavaksi ottaminen	I - 3664
	1. Kanteen kohteena olevaa päätöstä koskevan kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen	I - 3664
	2. Riidanalaista yhteistä toimintaa koskevan lainvastaisuusväitteen tutkiminen ..	I - 3665
	a) Osapuolten lausumat	I - 3665
	b) Oikeudellinen arviointi	I - 3666
	i) Etuoikeutetun kantajan EY 241 artiklan nojalla asetuksesta esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen	I - 3666
	ii) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella hyväksytystä yhteisestä toiminnasta esitetyn lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen	I - 3671

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

B	Asiakysymys	I - 3674
1.	EU 47 artiklan tulkinta ja ulottuvuus	I - 3674
	a) Osapuolten lausumat	I - 3674
	b) Oikeudellinen arviointi	I - 3676
2.	Kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen ja yhteisön toimivallan välinen suhde	I - 3686
	a) Osapuolten lausumat	I - 3686
	b) Oikeudellinen arviointi	I - 3687
	i) Alustavia huomautuksia	I - 3687
	ii) Kehitysyhteistyön soveltamisala	I - 3690
	iii) Kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen ja kehitysyhteistyö	I - 3695
3.	Kanteen kohteena olevan päätöksen ja riidanalaisen yhteisen toiminnan laillisuus	I - 3700
V	Oikeudenkäyntikulut	I - 3706
VI	Ratkaisuehdotus	I - 3707

I Johdanto

1. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteisen toiminnan 2002/589/YUTP täytäntöönpanosta ja Euroopan unionin tuesta Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisölle pienaseita koskevan moratorion yhteydessä 2.12.2004 tehdyn neuvoston

päätöksen 2004/833/YUTP² (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) ja toteamaan, että Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen ja yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP kumoamisesta 12.7.2002 hyväksytyyn neuvoston yhteisen toiminnan 2002/589/YUTP³ (jäljempänä riidanalainen yhteinen toiminta) II osastoa ei voida soveltaa sen lainvastaisuuden vuoksi.

2 – EUVL L 359, s. 65.

3 – EYVL L 191, s. 1.

2. Nyt käsiteltävän asian merkittävin intressi koskee aineellisesti EU 47 artiklan tulkintaa ja toimivallan jakoa Euroopan unionin, joka toimii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston, jonka otsikko on ”Määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta” (jäljempänä YUTP), nojalla, ja Euroopan yhteisön, joka toimii kehitysyhteistyön (EY:n perustamissopimuksen XX osasto) alalla, välillä. Siinä tulee myös prosessuaaliselta kannalta esiin ongelma, joka liittyy niin sanotun ”etuoikeutetun” kantajan esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin, kun väite on esitetty yleisesti sovellettavasta toimesta asiayhteydessä, joka alun perin liittyi Euroopan unionin ensimmäisen ja toisen pilarin välisiin suhteisiin.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö ja riidan tausta

A *Cotonou-sopimus*

3. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitettiin Cotonoussa (Benin) 23.6.2000 kumppanuus-sopimus⁴ (jäljempänä Cotonou-sopimus), jo-

ka hyväksyttiin yhteisön nimissä 19.12.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2003/159/EY.⁵ Se tuli voimaan 1.4.2003.

4. Tämän sopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kumppanuuden tavoitteet”, määrätään seuraavaa:

”Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot yhtäältä ja AKT-valtiot toisaalta, jäljempänä ’osapuolet’, tekevät tämän sopimuksen AKT-valtioiden taloudellisen, kulttuurisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistämiseksi ja jouduttamiseksi tavoitteen ollessa rauhan ja turvallisuuden sekä vakaan ja demokraattisen poliittisen toimintaympäristön edistäminen.

Kumppanuus rakentuu köyhyyden vähentämisen ja lopulta poistamisen tavoitteelle kestävästä kehityksestä ja AKT-valtioiden asteittaista integroitumista maailmantalouteen koskevien tavoitteiden mukaisesti.

Nämä tavoitteet ja osapuolten kansainväliset sitoumukset ohjaavat kaikkia kehitysstrategioita, ja niihin sovelletaan kokonaisvaltaista

4 – EYVL L 317, s. 3.

5 – EUVL 2003, L 65, s. 27.

lähestymistapaa, jossa otetaan samanlaisesti huomioon kehityksen poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset sekä ympäristöön liittyvät näkökohdat. Kumppanuus luo yhtenäisen tukikehyksen kunkin AKT-valtion omaksumalle kehitysstrategialle.

tuetaan erityisesti poliittisten, taloudellisten, yhteiskunnallisten ja kulttuuristen osallistumismahdollisuuksien jakamista tasapuolisesti kaikkien yhteiskuntaryhmien kesken, hallinnon demokratiaan perustuvan oikeuden ja tehokkuuden vahvistamista, tehokaiden mekanismien luomista eri ryhmien etujen sovittamiseksi yhteen rauhanomaisesti, eri yhteiskuntaryhmiä erottavien kuulujen kuromista umpeen sekä aktiivista ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa.

– –”

5. Cotonou-sopimuksen 11 artiklassa, jonka otsikkona on ”Rauhaa rakentavat politiikat sekä selkkausten ehkäiseminen ja ratkaiseminen”, määrätään seuraavaa:

”1. Osapuolet jatkavat osana kumppanuutta aktiivista, kattavaa ja kokonaisvaltaista politiikkaa rauhan rakentamiseksi sekä selkkausten ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi. Tämä politiikka perustuu itsehallinnan periaatteelle. Siinä keskitytään erityisesti alueiden, tätä pienempien yksiköiden ja kansallisten toimintaedellytysten kehittämiseen sekä väkivaltaisten selkkausten ehkäisemiseen varhaisessa vaiheessa ratkomalla niiden perussyitä kohdennetusti ja yhdistelemällä tarkoituksenmukaisesti kaikkia käytävissä olevia välineitä.

3. Muita kyseeseen tulevia toimia ovat muuan muassa seuraavien toimien tukeminen: välitys-, neuvottelu- ja sovittelu-toimet, yhteisten ja niukkojen luonnonvarojen tehokas alueellinen hallinta, entisten taistelijoitten demobilisointi ja uudelleen sopeuttaminen yhteiskuntaan, lapsisotilasongelman ratkaiseminen sekä tarkoituksenmukaiset toimet vastuullisten rajojen asettamiseksi sotilasmenoille ja asekaupalle muun muassa tukemalla sovittujen normien ja toimintasääntöjen edistämistä ja noudattamista. Tässä yhteydessä korostetaan erityisesti jalkaväkimiinojen vastaista toimintaa sekä käsiaseiden ja kevyiden aseiden liiallisen ja valvomattoman leviämisen, laittoman kaupan ja keskittymisen estämistä.

2. Rauhan rakentamisessa sekä selkkausten ehkäisemisessä ja ratkaisemisessä

– –”

6. Cotonou-sopimuksen liitteessä IV, jonka otsikkona on ”Täytäntöönpano- ja hallintomenettely”, olevien 6–10 artiklan nojalla laadittiin alueellinen yhteistyöstrategia sekä alueohjelma asiakirjassa, jonka yhtäältä komissio ja toisaalta Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisö (jäljempänä ECOWAS)⁶ ja Länsi-Afrikan talous- ja rahaliitto (WAEMU) allekirjoittivat 19.2.2003.

8. Komissio alkoi vuonna 2004 valmistella ECOWASin pyynnöstä ehdotusta selkkausten estämistä ja rauhan rakentamista koskevien toimenpiteiden rahoittamiseksi. Komission mukaan suurin osa tästä rahoituksesta kohdennetaan kevyiden aseiden valvontaa koskevalle ECOWASin ohjelmalle.

7. Kyseisen asiakirjan 2.3.1 jaksossa, jonka otsikkona on ”Turvallisuus ja selkkausten estäminen”, korostetaan, että ”kevyiden aseiden kaupan valvonta on tärkeä tekijä siellä, missä on olemassa vientiä ja tuontia koskeva moratorio Yhdistyneiden Kansakuntien tukemana”. Kyseisen asiakirjan 6.4.1 jaksossa, jonka otsikkona on ”Tuki selkkausten estämistä ja hyvää hallintoa koskevalle aluepolitiikalle”, mainitaan, että Yhdistyneiden Kansakuntien toiminnan tueksi suunnitellaan tukea toimintasuunnitelman ensisijaisten toimintojen toteuttamiseksi sekä kevyiden aseiden tuontia, vientiä ja valmistusta koskevan moratorion täytäntöönpanemiseksi.

6 – Tämä vuonna 1975 perustettu alueellinen järjestö pyrkii edistämään Länsi-Afrikan valtioiden yhteistyötä ja yhdentymistä, ja siihen kuuluu tällä hetkellä 15 jäsenvaltiota eli Beninin tasavalta, Burkina-Faso, Kap Verden tasavalta, Norsunluurannikon tasavalta, Gambian tasavalta, Ghanan tasavalta, Guinean tasavalta, Guinée-Bissaun tasavalta, Liberian tasavalta, Malin tasavalta, Nigerin tasavalta, Nigerian tasavalta, Senegalin tasavalta, Sierra Leonen tasavalta ja Togon tasavalta. Mauritania islamilainen tasavalta erosi tästä järjestöstä vuonna 2002. Ks. <http://www.ecowas.int/>

B Riidanalainen yhteinen toiminta

9. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 12.7.2002 riidanalaisen yhteisen toiminnan, jolla kumottiin ja korvattiin Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen 17.12.1998 hyväksytty yhteinen toiminta 1999/34/YUTP. Riidanalaisen yhteisen toiminnan aineellisesta soveltamisalasta on todettava, että se kattaa soveltuvin osin kevyiden aseiden ja pienaseiden ampumatarvikkeet; sen liitteessä luetellaan aseet, jotka mainittiin yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP⁷ liitteessä, ja sen

7 – EYVL 1999, L 9, s.1.

säädösoosassa käytetään käsitettä käsiaseet kuvaamaan käsiaseita ja kevyitä aseita.⁸

10. Riidanalaisen yhteisen toiminnan 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen tavoitteet ovat seuraavat:

- ”– torjua käsiaseiden epävakauttavaa keskittymistä ja leviämistä sekä myötävaikuttaa tämän keskittymisen ja leviämisen lopettamiseen,
- myötävaikuttaa näiden aseiden ja niiden ampumatarvikkeiden olemassa olevien keskittymien vähentämiseen kunkin maan perusteltuja turvallisuustarpeita vastaavalle tasolle, ja
- auttaa ratkaisemaan tällaisista keskittymistä aiheutuvat ongelmat.”

11. Riidanalaisen yhteisen toiminnan I osastossa, jonka otsikkona on ”Ehkäiseviä toimia ja vastatoimia koskevat periaatteet”,

8 – Riidanalaisen yhteisen toiminnan liitteessä luetaan kevyet aseet ja käsiaseet, joihin yhteistä toimintaa sovelletaan, tämän kuitenkin rajoittamatta tulevaisuudessa mahdollisesti kansainvälisesti sovittavan näiden aseiden määrittämisen huomioon ottamista. Ensin mainittuja ovat ”yksittäisen miehen tai ryhmän kevyet aseet” eli kanuunat, haupitsit ja kranaatinheitimet, kranaattikiväärit, panssarintorjunta-aseet, panssarintorjuntaohjukset sekä ilmatorjuntaohjukset ja jälkimmäisiä ”erityisesti sotilaskäyttöön tarkoitettuja käsiaseita ja tarvikkeita” eli konekiväärit, konepistoolit, täysautomaattikiväärit, puoliautomaattikiväärit ja äänenvaimentimet.

vahvistetaan periaatteet ja tavoitteet, joiden osalta Euroopan unioni pyrkii etsimään konsensuksen toimivaltaisten alueellisten ja kansainvälisten elinten piirissä. Siinä luetaan tätä tarkoitusta varten periaatteet ja toimenpiteet, joita on toteutettava, jotta estettäisiin käsiaseiden epävakauttavan keskittymisen jatkuminen (3 artikla) ja vähennettäisiin käsiaseiden ja niiden ampumatarvikkeiden olemassa olevia keskittymiä (4 artikla).

12. Kyseisessä I osastossa olevassa 3 artiklassa mainitaan periaatteina ja toimenpiteinä, joita on toteutettava käsiaseiden epävakauttavan keskittymisen jatkumisen estämiseksi, kaikkien maiden sitoutuminen, joka koskee käsiaseiden valmistusta, vientiä, tuontia ja hallussa pitämistä, aseita koskevien kansallisten luetteloiden laatiminen ja ylläpitäminen sekä rajoittavien kansallisten lakien laatiminen.

13. Kyseisessä I osastossa olevassa 4 artiklassa mainitaan periaatteina ja toimenpiteinä, joita on toteutettava käsiaseiden ja niiden ampumatarvikkeiden olemassa olevien keskittymien vähentämiseksi, muun muassa sellaisten maiden auttaminen, jotka pyytävät tukea käsiaseiden ja niiden ampumatarvikkeiden ylijäämien valvontaan ja hävittämiseen ja luottamusta lisäävien toimien sekä sellaisten aloitteiden edistäminen, joilla kannustetaan käsiaseiden ja niiden ampumatarvikkeiden ylijäämien ja laittomasti hallussa pidettyjen käsiaseiden ja niiden ampumatarvikkeiden vapaaehtoista luovuttamista.

14. Riidanalaisen yhteisen toiminnan II osastossa, jonka otsikkona on ”Unionin osallistuminen erityistoimiin”, määrätään muun muassa taloudellisesta ja teknisestä tuesta ohjelmille ja hankkeille, joilla tuetaan välittömästi ja tunnistettavalla tavalla I osastossa tarkoitettuja periaatteita ja toimenpiteitä.

15. Sen II osastossa olevan 6 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan unioni ottaa tukea antaessaan huomioon erityisesti sen, onko vastaanottava taho sitoutunut noudattamaan riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artiklassa mainittuja periaatteita, kunnioittaako se ihmisoikeuksia, noudattaako se kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja oikeusvaltion periaatetta sekä noudattaako se kansainvälisiä sitoumuksiaan erityisesti voimassa olevien rauhansopimusten ja kansainvälisten asevalvontasopimusten osalta.

16. Riidanalaisen yhteisen toiminnan II osastossa olevassa 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto panee merkille, että komissio aikoo tukea tämän yhteisen toiminnan tavoitteiden saavuttamista ja painopisteiden toteuttamista tarvittaessa asiaa koskevin yhteisön toimenpitein.”

17. Sen II osastossa olevan 9 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Neuvosto ja komissio vastaavat käsiaseita koskevan unionin toiminnan johdonmukaisuudesta, erityisesti sen kehittämistä koskevien toimintaperiaatteiden osalta. Tätä varten jäsenvaltiot ja komissio antavat asianomaisille neuvoston elimille asiaa koskevia tietoja. Neuvosto ja komissio huolehtivat toimintansa toteuttamisesta, kumpikin toimivaltansa mukaisesti.”

C Kanteen kohteena oleva päätös

18. Neuvosto teki 2.12.2004 kanteen kohteena olevan päätöksen, jolla pannaan täytäntöön riidanalainen yhteinen toiminta Euroopan unionin tuesta ECOWASille pienaseita koskevan moratorion yhteydessä.⁹ Kanteen kohteena olevassa päätöksessä mainitaan oikeudelliseksi perustaksi riidanalainen yhteinen toiminta, erityisesti sen 3 artikla, samoin kuin EU 23 artiklan 2 kohta.

⁹ – Tämän moratorion julistivat juhlallisesti ECOWASin jäsenvaltioiden valtionpäämiehet ja hallitusten päämiehet Abujan huippukokouksessa 30.–31.10.1998 kolmeksi vuodeksi, ja sitä jatkettiin vielä kolmella vuodella vuonna 2001. Asiakirjan ”julkilausuma kevyiden aseiden kauppaa ja valmistamista koskevasta moratoriosta Länsi-Afrikassa” on saatavilla seuraavasta Internet-osoitteesta: <http://www.gris.org/bdg/g1650.html>

19. Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osassa on seuraavat perustelukappaleet:

”1) Pienaseiden liian suuri ja hallitsematon keskittyminen ja leviäminen on uhka rauhalle ja turvallisuudelle ja heikentää kestävä kehityksen mahdollisuuksia, erityisesti Länsi-Afrikassa.

2) Euroopan unioni aikoo [riidanalaisen] yhteisen toiminnan -- 1 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin pyrkiessään toimia toimivaltaisilla kansainvälisillä foorumeilla edistääkseen luottamusta lisääviä toimia. Tässä tarkoituksessa tällä päätöksellä on tarkoitus panna täytäntöön mainittu yhteinen toiminta.

3) Euroopan unioni katsoo, että taloudellinen tuki ja tekninen apu vahvistaisivat pienaseita koskevaa [ECOWASin] aloitetta.

4) Euroopan unionin tarkoituksena on näin ollen antaa Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisölle taloudellista ja teknistä apua [riidanalaisen] yhteisen toiminnan -- II osaston mukaisesti.”

20. Kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan mukaan Euroopan unioni osallistuu hankkeiden toteuttamiseen pienaseiden tuontia, vientiä ja valmistamista koskevan ECOWASin moratorion puitteissa. Euroopan unioni antaa tätä varten taloudellista tukea ja teknistä apua pienaseiden yksikön perustamiseksi ECOWASin tekniseen sihteeristöön ja moratorion muuttamiseksi pienaseita koskevaksi yleissopimukseksi ECOWASiin kuuluvien valtioiden välillä.

21. Kanteen kohteena olevan päätöksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän päätöksen rahoituksellinen täytäntöönpano annetaan komission tehtäväksi. Tätä varten komissio tekee Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisön kanssa rahoitus-sopimuksen tukena annettavan Euroopan unionin rahoitusosuuden käytöstä. -- ”

22. Kanteen kohteena olevan päätöksen 4 artiklan 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Puheenjohtajavaltio ja komissio esittävät [riidanalaisen] yhteisen toiminnan -- 9

artiklan 1 kohdan mukaisesti toimivaltaisille neuvoston elimille säännöllisesti kertomukset Euroopan unionin toiminnan johdonmukaisuudesta pienaseiden alalla ottaen erityisesti huomioon Euroopan unionin kehityspoliittikat. Komissio laatii kertomuksen erityisesti 3 artiklan ensimmäisessä virkkeessä mainituista seikoista. Tiedot perustuvat erityisesti niihin säännöllisiin raportteihin, jotka Länsi-Afrikan valtioiden talousyhteisö toimittaa komission kanssa tekemänsä sopimuksen puitteissa.”

23. Komissio antoi kanteen kohteena olevan päätöksen hyväksymisen yhteydessä seuraavan julkilausuman:

YUTP:n perusteella rahoitettu yhteinen toiminta olisi voinut saada rahoitusta 9. EKR:stä, ja se olisi sopinut täydellisesti ECOWASin alueohjelmaan. Komissio on itse asiassa laatimassa rahoitusehdotusta, joka koskee noin 1,5 miljoonan euron suuruista summaa, joka on tarkoitettu tukemaan ECOWASin pienaseiden moratorion toteuttamista.

Yhteinen toiminta kuuluu lisäksi jaetun toimivallan piiriin, johon perustuvat yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka ja Cotonou-sopimus. EU 47 artiklaa sovelletaan jaetun toimivallan aloilla samoin kuin yksinomaisen toimivallan aloilla, sillä muutoin se menettäisi suureksi osaksi tehokkaan vaikutuksensa. Komissio varaa itselleen oikeuden käyttää tätä koskevia oikeuksiaan.”¹⁰

III Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

”Komission mielestä tätä yhteistä toimintaa ei olisi pitänyt hyväksyä, ja se katsoo, että hanke olisi pitänyt rahoittaa 9. [Euroopan kehitysrahastosta (EKR)] Cotonou-sopimuksen yhteydessä. Tämän näkemyksen vahvistaa selvästi Cotonou-sopimuksen 11 artiklan 3 kohta, jossa mainitaan asianmukaisten toimenpiteiden joukossa nimenomaisesti kyseeseen tulevien toimien joukossa käsiaseiden ja kevyiden aseiden keskittymisen estäminen. Lisäksi vuoden 2004 talousarvion vastaavaan YUTP:n budjettikohtaan (19 03 02) liittyvistä huomautuksista ilmenee, että tällaisten hankkeiden rahoittaminen YUTP:n perusteella ei ole mahdollista, jos ne jo kuuluvat Cotonou-sopimukseen.

24. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen

¹⁰ – Asiakirja nro 15236/04 YUTP 1039, 25.11.2004.

- toteaa riidanalaisen yhteisen toiminnan, erityisesti sen II osaston, lainvastaiseksi ja siten mahdolltomaksi soveltaa.

25. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuimien

- hylkää kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksen perusteettomana
- jättää tutkimatta komission vaatimuksen, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimien pitäisi todeta, että riidanalaista yhteistä toimintaa ei voida soveltaa, ja toissijaisesti toteaa sen perusteettomaksi

- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 7.9.2005 antamallaan määräyksellä Euroopan parlamentille luvan osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana komission vaatimusten tukemiseksi.

27. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi samana päivänä antamallaan määräyksellä Espanjan kuningaskunnalle, Rans-

kan tasavallalle, Alankomaiden kuningaskunnalle, Ruotsin kuningaskunnalle sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneelle kuningaskunnalle luvan osallistua oikeudenkäyntiin neuvoston vaatimusten tukemiseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 12.9.2005 antamallaan määräyksellä myös Tanskan kuningaskunnalle luvan osallistua oikeudenkäyntiin neuvoston vaatimusten tukemiseksi.

28. Komissiota ja neuvostoa sekä nyt käsiteltävässä asiassa väliintulijoiksi hyväksytyt osapuolia kuultiin 5.12.2006 pidetyssä istunnossa, lukuun ottamatta Alankomaiden kuningaskuntaa, joka ei ollut siellä edustettuna.

IV Oikeudellinen arviointi

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Kanteen kohteena olevaa päätöstä koskevan kumoamisvaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

29. Ei ole epäilystäkään siitä – myöskään neuvosto ja sen vaatimuksia tukevat väliintulijat eivät ole väittäneet päinvastaista –, että kanteen kohteena olevaa päätöstä koskeva

kumoamisvaatimus on tutkittava siltä osin kuin siinä vaaditaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että neuvoston Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston ("Määräykset [YUTP:stä]") perusteella hyväksymällä toimella loukattiin Euroopan yhteisön toimivaltaa kehitysyhteistyön alalla.

2. Riidanalaista yhteistä toimintaa koskevan lainvastaisuusväitteen tutkiminen

a) Osapuolten lausumat

30. Vaikka kanteen kohteena oleva päätös, joka perustuu EU 23 artiklaan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla hyväksytyyn riidanalaiseen yhteiseen toimintaan, ei lähtökohtaisesti kuulu tuomioistuINVALVONNAN piiriin EY 230 artiklan nojalla, on muistettava, että EU 46 artiklan f alakohdan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ja sen käyttämistä koskevia EY:n perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan muun muassa EU 47 artiklaan, jossa määrätään, että *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset eivät vaikuta EY:n perustamissopimukseen.*

31. Sen mukaisesti, mitä EU 46 artiklan f alakohdasta ja EU 47 artiklasta on johdettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nykyisen VI osaston perusteella hyväksytyjen neuvoston toimien (kolmas pilari) tuomioistuINVALVONNAN osalta, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että toimet, joiden neuvosto väittää kuuluvan V osaston soveltamisalaan, eivät ulotu sen toimivallan alueelle, joka EY:n perustamissopimuksen määräyksillä annetaan yhteisölle.¹¹

32. Neuvosto katsoo Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten tukemana, että lainvastaisuusväite, jonka komissio on esittänyt riidanalaisen yhteisen toiminnan osalta, on jätettävä tutkimatta, koska yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen antamaan ratkaisua YUTP:n piiriin kuuluvan toimen laillisuudesta ja toisaalta komission kaltainen etuoikeutettu kantaja on liian myöhään vedonnut sellaisen toimen lainvastaisuuteen, jonka kumoamista se olisi voinut vaatia suoraan EY 230 artiklan nojalla nostettavalla kanteella.

33. Komissio kiistää vastauskirjelmässään sekä Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten väliintulokirjelmistä esittämässään kirjallisissa huomautuksissa lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta esitetyt väitteet ja muistuttaa aluksi siitä, että lainvastaisuusväite on esitetty vain EU 47 artiklan perusteella eli samoin perusteluin kuin pääasiallinen vaatimus kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamisesta, ja toteaa tämän jälkeen, että etuoikeutetuilla kantajilla on oikeus vedota lainsäädäntötoimen lainvastaisuuteen, jos kyseinen lainvastaisuus ilmenee täysimääräisesti sen konkreettisella sovelta-

11 – Ks. asia C-170/96, komissio v. neuvosto, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2763, 16 kohta) ja asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7879, 39 kohta).

mishetkellä sen jälkeen, kun EY 230 artiklan viidennen kohdan mukainen määräaika kumoamiskanteen nostamiseksi kyseisestä lainsäädäntötoimesta on päättynyt.

i) Etuoikeutetun kantajan EY 241 artiklan nojalla asetuksesta esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottaminen

b) Oikeudellinen arviointi

34. Aluksi on täsmennettävä, että riidanalaista yhteistä toimintaa koskevan lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten tutkiminen on mielestäni välttämätöntä asian käsittelyn tässä vaiheessa, koska kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuuden arviointia ei mielestäni voida erottaa aineellisesti riidanalaisen yhteisen toiminnan määräysten laillisuuden arvioinnista.

35. Neuvoston sekä Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten esittämään oikeudenkäyntiväitteeseen liittyy lähinnä kahdenlaisia vaikeuksia. Yhtäältä on kyse vaikeudesta, joka liittyy sen selvittämiseen, voidaanko EY:n perustamissopimuksen yhteydessä tutkia niin sanotun ”etuoikeutetun” kantajan lainvastaisuusväite, joka koskee toimea, jonka se olisi varmasti voinut riitauttaa suoraan EY 230 artiklan mukaisesti. Jos toisaalta tähän kysymykseen annettava vastaus on ainakin osittain myöntävä, on selvítettävä, voidaanko tämä ratkaisu ulottaa koskemaan tilannetta, jossa, kuten tässä tapauksessa, toimi, jonka lainvastaisuuteen vedotaan, on annettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella. Nämä kaksi kysymystä tutkitaan seuraavassa peräkkäin.

36. On muistettava, että EY 241 artiklassa määrätään, että *vaikka* EY 230 artiklan viidennessä kohdassa mainittu määräaika on päättynyt, *asianosainen* voi riidassa, joka koskee parlamentin ja neuvoston yhdessä antamaa *asetusta* taikka neuvoston, komission tai Euroopan keskuspankin asetusta, vaatia yhteisöjen tuomioistuimessa EY 230 artiklan toisessa kohdassa mainitulla perusteella, että asetusta ei sovelleta.¹²

37. Riidanalaisen toimen luonteen osalta oikeuskäytännössä hyväksytään se, että lainvastaisuusväite ei koske ainoastaan toimia, jotka on annettu EY 241 artiklassa tarkoitettuna asetuksen muodossa, vaan siinä on suosittava kyseisen artiklan laajaa tulkintaa ja kiinnitettävä huomiota sen toimen sisältöön, jonka lainvastaisuuteen vedotaan ja jonka on oltava ”yleisesti sovellettava”.¹³

12 – Kursivointi tässä.

13 – Asia 92/78, Simmenthal v. komissio, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 40 ja 41 kohta). Ks. myös mm. yhdistetyt asiat T-6/92 ja T-52/92, Reinarz v. komissio, tuomio 26.10.1993 (Kok. 1993, s. II-1047, 56 kohta) ja yhdistetyt asiat T-222/99, T-327/99 ja T-329/99, Martinez ym. v. parlamentti, tuomio 2.10.2001 (Kok. 2001, s. II-2823, 134 kohta).

38. Tämän täsmennyksen ensimmäinen seuraus on jo se, että jokainen kantaja, siis myös etuoikeutettu kantaja, esittää hänelle virallisesti osoitettuja päätöksiä koskevan lainvastaisuusväitteen liian myöhään, jos hän on laiminlyönyt riitauttaa ne suoraan EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaisessa määräajassa,¹⁴ lukuun ottamatta sitä tapausta – jolla ei missään tapauksessa ole merkitystä tässä tapauksessa –, että toimea rasittavat niin erityisen vakavat ja ilmeiset virheet, että sitä voidaan pitää mitättömänä toimena.¹⁵

39. EY 241 artiklan henkilöllisen soveltamisalan osalta on todettava, että huolimatta sen sanamuodosta, jossa annetaan *asianosaiselle, vaikka* EY 230 artiklan mukainen määräaika on päättynyt, mahdollisuus esittää liitännäisesti väite siitä, että asetusta – joka ymmärretään ”yleisesti sovellettavaksi” toimeksi – ei voida soveltaa, etuoikeutetun kantajan, kuten yhteisön toimielimen tai jäsenvaltion, EY 241 artiklan nojalla esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin

liittyviä ongelmia on kuitenkin tullut useita kertoja esiin viime vuosikymmenten aikana.

40. Tämän kysymyksen toistumisen näyttää osittain aiheuttaneen se, että yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti kieltäytynyt antamasta ratkaisua sellaisten lainvastaisuusväitteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, joita etuoikeutetut kantajat ovat esittäneet yhteisön asetusten osalta joko kyseiseen asetukseen perustuvia toimia koskevan kumoamiskanteen yhteydessä tai puolustautumisperusteena asetuksen noudattamatta jättämistä koskevaa väitettä vastaan,¹⁶ siitä huolimatta, että sen useat julkisasiamiehet ovat lähinnä EY 241 artiklan sanamuodon perusteella puolantaneet sitä, että nämä liitännäiset tutkittaisiin.¹⁷

41. Todettakoon, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on joissain näistä asioista tutkinut riidanalaisten asetusten

14 – Ks. etuoikeutettujen kantajien osalta asia 156/77, komissio v. Belgia, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1881, Kok. Ep. IV, s. 183, 21 kohta); asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 14 kohta); asia C-183/91, komissio v. Kreikka, tuomio 10.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3131, 10 kohta) ja asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1651, 16 ja 17 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut valtiotukien osalta, että yksittäisen tuen saaja, jolle tuen yhteismarkkinoille soveltumattomaksi toteavaa komission päätöstä ei ollut virallisesti osoitettu mutta joka olisi epäilyksettä voinut nostaa siitä kumoamiskanteen, esitti liian myöhään lainvastaisuusväitteen kyseisestä päätöksestä: ks. kansallisessa tuomioistuimessa esitetyn väitteen osalta (tilanne, johon EY 241 artiklaa ei voida soveltaa) asia C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67, 17 ja 18 kohta) ja yhteisön tuomioistuimissa esitetyn väitteen osalta yhdistetyt asiat T-244/93 ja T-486/93, TWD v. komissio, tuomio 13.9.1995 (Kok. 1995, s. II-2265, 103 kohta).

15 – Ks. em. asia komissio v. Kreikka, 30.6.1988 annetun tuomion 16 kohta oikeuskäytäntöviittaukseen.

16 – Ks. asia 32/65, Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 563, Kok. Ep. I, s. 299); asia 116/82, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986 (Kok. 1986, s. 2519); asia 181/85, Ranska v. komissio, tuomio 12.2.1987 (Kok. 1987, s. 689, 31 kohta); asia 204/86, Kreikka v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5323, Kok. Ep. IX, s. 689); asia C-258/89, komissio v. Espanja, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3977) ja asia C-331/00, Kreikka v. komissio, tuomio 18.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9085). Tässä viimeksi mainitussa asiassa Kreikka ei kuitenkaan selvästi esittänyt lainvastaisuusväitettä (ks. julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotuksen 114 kohta).

17 – Ks. julkisasiamies Roemerin em. asiassa Italia v. neuvosto ja komissio antama ratkaisuehdotus, s. 600; julkisasiamies Gordon Slyninin em. asiassa Ranska v. komissio antama ratkaisuehdotus, s. 703; julkisasiamies Mancinin em. asiassa Kreikka v. neuvosto antama ratkaisuehdotus, 6 kohta, ja julkisasiamies Darmonin em. asiassa komissio v. Espanja antama ratkaisuehdotus, 23–32 kohta.

lainvastaisuutta koskevien väitteiden asiassisällön¹⁸ samalla kun se on esittänyt puoltavia päätelmiä esitettyjen lainvastaisuusväitteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä,¹⁹ se, että se on nimenomaisesti kieltäytynyt antamasta ratkaisua tästä tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisestä, on edelleen synnyttänyt tiettyjä kysymyksiä, joiden voidaan olettaa olleen myös sen varauman taustalla, jonka julkisasiamies Jacobs ilmaisi asiassa komissio vastaan EKP 3.10.2002 antamassaan ratkaisuehdotuksessa²⁰ – johon palaan jäljempänä – siitä, että tästä kysymyksestä esitettäisiin ”lopullinen kanta”.²¹

42. Ristiriidan näyttää herättäneen myös tiettyjen tuomioiden perustelujen a contrario-tulkinta, kun yhteisöjen tuomioistuimet ovat katsoneet, että EY 241 artiklassa tarkoitettulla lainvastaisuusväitteellä tuodaan esille yleinen periaate, jonka mukaan jokaisella osapuolella on oikeus riitauttaa liitännäisellä väitteellä

yhteisön asetusten tai ”yleisesti sovellettavien” toimien pätevyys, *jollei* hänellä ollut oikeutta EY 230 artiklan perusteella nostettavalla suoralla kanteella riitauttaa näitä toimia.²²

43. Näyttää siis siltä, että näillä perusteluilla on yhdistetty asetuksen valvontaa koskevan liitännäisen väitteen esittämismahdollisuus siihen, että asianomaisella ei ole ollut mahdollisuutta nostaa kyseisestä toimesta kumoamiskannetta.

44. On myös korostettava, että sekä neuvosto että Espanjan hallitus perustavat oikeudenkäyntiväitteensä, jonka ne ovat esittäneet komission esittämästä riidanalaista yhteistä toimintaa koskevasta lainvastaisuusväitteestä, suureksi osaksi tähän päättelyyn.

45. Epäilemättä ristiriita ei hälvennyt myöskään siinä vaiheessa, kun annettiin tuomio asiassa Nachi Europe, joka koski monimutkaista polkumyyntitullien määräämistä ja jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yritys, jolla olisi epäilyksettä ollut oikeus nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimissa asetuksen, jolla vahvistetaan polkumyyntitulli, kumoamiseksi, ei voinut kansallisessa

18 – Tilanne oli tällainen em. asiassa komissio v. Saksa (tuomion 8 kohta), asiassa Ranska v. komissio (tuomion 4, 5 ja 31 kohta), asiassa Kreikka v. neuvosto (tuomion 11 kohta) ja asiassa Kreikka v. komissio (tuomion 97 kohta). Huomattakoon, että yhteisöjen tuomioistuin jätti em. asiassa Italia v. neuvosto ja komissio lainvastaisuusväitteen tutkimatta sillä perusteella, että asetuksen, jonka lainvastaisuuteen vedottiin, ja riidanalaisen toimen välillä ei ollut mitään yhteyttä; yhteisöjen tuomioistuin väisti em. asiassa komissio v. Espanja antamassaan tuomiossa prosessuaalisen ongelman toteamalla (tuomion 6 kohta), että Espanjan hallituksen esittämä puolustautumisperuste ei koskenut riidanalaista asetusta sellaisenaan vaan komission jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessaan esittämää kyseisen asetuksen tulkintaa.

19 – Huomautettakoon kuitenkin, että em. asiassa komissio v. Saksa annetussa tuomiossa ei ollut kiinnitetty mitään erityistä huomiota tähän prosessuaaliseen ongelmaan, kun puolestaan julkisasiamies oli ehdottanut em. asiassa Kreikka v. komissio ratkaisuehdotuksensa 114 kohdassa, että lainvastaisuusväite jätettäisiin tutkimatta, koska Kreikan hallitus ei ollut riitauttanut kyseistä asetusta EY 230 artiklan mukaisessa määräajassa.

20 – Asia C-11/00, komissio v. EKP, tuomio 10.7.2003 (Kok. 2003, s. I-7147).

21 – Em. asia komissio v. EKP, ratkaisuehdotuksen 100 ja 190 kohta.

22 – Ks. em. asia Simmenthal (tuomion 39 kohta). Ks. myös em. yhdistetyt asiat Martínez ym. v. parlamentti, 2.10.2001 annetun tuomion 133 kohta ja yhdistetyt asiat T-93/00 ja T-46/01, Alessandrini ym. v. komissio, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. II-1635, 76 kohta) (kursivointi tässä).

oikeudenkäynnissä käsitellyn riidan yhteydessä riittauttaa liitännäisellä väitteellä tämän asetuksen pätevyyttä oikeusvarmuuteen liittyneistä syistä.²³

46. Vaikka kyseisen ratkaisun perusteissa nojaututaan myös tämän tyyppisten asetusten sekamuotoisuuteen eli siihen, että ne ovat sekä normatiivisia toimenpiteitä että toimenpiteitä, jotka voivat koskea yksityisiä suoraan ja erikseen,²⁴ edellä 42 kohdassa esitetyn asiassa Simmenthal vastaan komissio annetussa tuomiossa²⁵ käytetyn sanamuodon toistaminen sekä sen ulottaminen koskemaan yhteisön asetusta, ilman että myöskään yhteisöjen tuomioistuimen perustelut näyttäisivät koskevan vain nimenomaan polkumyynniasetuksia, voi niin ikään osaltaan aiheuttaa epäselvyyttä, joka koskee etuoikeutettujen kantajien yhteisöjen tuomioistuimessa esittämän lainvastaisuusväitteen kohtaloa EY 241 artiklan muodollisen soveltamisen yhteydessä.

47. Yhteisöjen tuomioistuin esitti kuitenkin merkittäviä täsmennyksiä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan EKP 10.7.2003 antamassaan tuomiossa, jonka perusteella voidaan katsoa, että etuoikeutetun kantajan esittämä lainvastaisuusväite, jonka mukaan

yleisesti sovellettavaa tai normatiivista asetusta ei voida soveltaa, on tutkittava yhteisöjen tuomioistuimessa.

48. Komissio vaati kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan keskuspankin (EKP) petosten torjumisesta tekemän päätöksen sillä perusteella, että tämä päätös oli ristiriidassa Euroopan petos-tentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999²⁶ kanssa. EKP vetosi kumoamiskannetta vastaan puolustautumisperusteena muun muassa siihen, että asetus N:o 1073/1999 oli lainvastainen ja että yhteisöjen tuomioistuimen piti todeta EY 241 artiklan mukaisesti, että sitä ei voitu soveltaa, koska sitä annettaessa oli rikottu useita perustamis-sopimuksen määräyksiä, erityisesti EY 105 artiklan 4 kohtaa, joka koskee EKP:n kuulemista. Komissio katsoi, että tällaista puolustautumisperustetta ei voitu tutkia, koska EKP oli vedonnut liian myöhään sellaisen toimen lainvastaisuuteen, jonka kumoamista se olisi voinut vaatia EY 230 artiklan nojalla.

49. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti yhtäältä siitä, että se, jolle yksittäispäätös on osoitettu, ei voi enää vedota sen lainvastaisuuteen, ja toisaalta siitä, että edellä mainitussa asiassa Nachi Europe annetun

23 – Asia C-239/99, Nachi Europe, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1197, 37 ja 38 kohta).

24 – Tuomion 37 kohdan loppuosa.

25 – Em. asia (tuomion 39 kohta).

26 – EYVL L 136, s. 1.

tuomion mukaisesti asetuksesta saattaa tulla lopullinen tietyn oikeussubjektin osalta, jonka osalta sitä on pidettävä yksittäistapausta koskevana päätöksenä ja joka olisi epäilyksettä voinut vaatia sen kumoamista EY 230 artiklan nojalla,²⁷ minkä jälkeen tuomioistuin totesi, että nämä ”periaatteet eivät kuitenkaan vaikuta *mitenkään* EY 241 artiklan määräykseen, jonka *mukaan* asianosainen voi riidassa, joka koskee tässä määräyksessä tarkoitettua asetusta, vaatia yhteisön tuomioistuimessa EY 230 artiklan toisessa kohdassa mainitulla perusteella, että asetusta ei sovelleta”.²⁸ Koska asetuksen N:o 1073/1999 ”normatiivisuutta” ei ollut riitautettu eikä sellaista väitettä esitetty, että kyseinen asetus olisi rinnastettava päätökseen tai, jos kyse olisi päätöksestä, että se osoitettiin EKP:lle,²⁹ yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi komission esittämän oikeudenkäyntiväitteen ja tutki EKP:n esittämän lainvastaisuusväitteen asiasisällön.

50. Yhteisöjen tuomioistuin nojautui ainoastaan EY 241 artiklan sanamuodon mukaiseen tulkintaan ja totesi, että jokaisella asianosaisella on oikeus esittää oikeudenkäyntiväite siitä, että ”normatiivista” asetusta ei voida soveltaa, sekä vahvisti tällä kertaa nimenomaisesti useiden julkisasiamiestensä edellä esitetyn näkemyksen.

51. Vaikka epäilyksiä saattaisi edellä mainitun, asiassa komissio vastaan EKP annetun tuomion perusteella vallita vielä siitä, voidaanko siinä EKP:n esittämän lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten osalta annettua ratkaisua laajentaa koskemaan kaikkia etuoikeutettuja kantajia, kun otetaan huomioon, että EKP:llä on EY 230 artiklan kolmannen kohdan nojalla aktiivilegitimaatio vain oikeuksiansa turvaamiseksi, yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota täydentävät sanamuotoon ja logiikkaan perustuvat näkökohdat puoltavat tätä laajentamista.

52. On näet muistettava, että kun asetus riitautetaan, EY 241 artiklassa annetaan asianosaiselle oikeus vaatia, että asetusta ei sovelleta, ”*vaikka* [EY] 230 artiklan viidennessä kohdassa mainittu määräaika on päättynyt”.³⁰

53. Ei olisi kovin vakuuttavaa, jos oikeus esittää asetusta koskeva lainvastaisuusväite annettaisiin vain niille asianosaisille, jotka eivät ole kyenneet nostamaan kumoamiskannetta, kun EY 241 artiklan sanamuodon mukaisesti tämä väite voidaan esittää, ”*vaikka*” kumoamiskanteen nostamiselle asetettu määräaika on päättynyt.³¹

27 – Ks. vastaavasti tuomion 74 ja 75 kohta.

28 – Tuomion 76 kohta (kursivointi tässä).

29 – Tuomion 77 kohta.

30 – Kursivointi tässä.

31 – Ks. vastaavasti julkisasiamies Darmonin em. ratkaisuehdotus, 25 kohta.

54. EY 241 artiklassa annetaan siten kiistatta etuoikeutetuille kantajille mahdollisuus esittää ”normatiivisen” asetuksen lainvastaisuutta koskeva liitännäinen väite, vaikka ne olisivat voineet riitauttaa tämän toimen suoraan EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaisessa määräajassa.

55. Näin ollen on tutkittava, voidaanko tätä päätelmää laajentaa koskemaan tapausta, jossa komissio on esittänyt lainvastaisuusväitteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella hyväksytystä yhteisestä toiminnasta.

ii) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella hyväksytystä yhteisestä toiminnasta esitetyn lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen

56. Katson ensinnäkin, että neuvoston esittämän oikeudenkäyntiväitteen ensimmäinen osa, joka on esitetty yleisluonteisesti ja jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei olisi toimivaltainen antamaan ratkaisua riidanalaisista yhteistä toimintaa koskevasta lainvastaisuusväitteestä, on hylättävä vastaavista syistä kuin edellä 31 kohdassa on esitetty.

57. Koska yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa ja sen käyttämistä koskevia EY:n

perustamissopimuksen määräyksiä, joihin EY 241 artikla varmuudella kuuluu, sovelletaan EU 47 artiklaan, yhteisöjen tuomioistuin saattaa joutua tutkimaan liitännäisen väitteen perusteella, onko Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla hyväksyttyä neuvoston yhteistä toimintaa, johon kanteen kohteena oleva päätös perustuu, jätettävä soveltamatta siltä osin kuin neuvosto on kyseisen yhteisen toiminnan hyväksyessään loukannut yhteisölle EY:n perustamissopimuksella annettua toimivaltaa.

58. Kuten edellisestä kohdasta ilmenee, EU 47 artiklassa määrätään luonnollisesti rajoista yhteisöjen tuomioistuimen toimivallalle antaa ratkaisu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston perusteella hyväksyttyä toimea koskevasta lainvastaisuusväitteestä samalla tavoin kuin siinä määrätään rajoista EY 230 artiklan soveltamiselle samoihin toimiin. Siten perusteissa, joihin vedotaan lainvastaisuusväitteen tueksi, samoin kuin perusteissa, joihin vedotaan kumoamista koskevan päävaatimuksen tueksi, on mielestäni pidätyttävä riitauttamaan neuvoston toimivalta hyväksyä toimi, jonka lainvastaisuuteen vedotaan, sillä perusteella, että tällä toimella on loukattu yhteisölle EY:n perustamissopimuksella annettua toimivaltaa.

59. Tässä yhteydessä on huomautettava, että vaikka komissio ei ole kiistänyt sitä, että sen vaatimuksissaan esittämä lainvastaisuusväite on yleisluonteinen, koska se koskee kaikkia riidanalaisen yhteisen toiminnan määräyksiä, se on kuitenkin täsmentänyt kirjelmässään,

että kyseisen toimen I osasto (eli 2–5 artikla) kuului YUTP:n piiriin sen 4 artiklan ”tiettyjä osatekijöitä” lukuun ottamatta.³²

sitä vastoin luokitella uudelleen päätökseksi, joka oli osoitettu komissiolle, komissio on vedonnut kyseisen toimen lainvastaisuuteen liian myöhään.

60. Tämän näkemyksen perusteella pitäisi todeta, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen arvioimaan lainvastaisuusväitettä siltä osin kuin se koskee edellä mainittuja artikloja. Tämä toteamus ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei voisi ottaa kyseisiä artikloja huomioon tutkiessaan kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuuden, kun otetaan huomioon erityisesti se, että päätöksen johdanto-osan ainoassa viittauskappaleessa mainitaan riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artikla.

61. Tämän jälkeen vaikuttaa siltä, että tässä tapauksessa lainvastaisuusväitteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen riippuu vähemmän komission asemasta etuoikeutettuna kantajana kuin sen toimen luonteesta, jonka lainvastaisuuteen vedotaan.

62. Jos näet riidanalainen yhteinen toiminta on normatiivinen tai yleisesti sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla ja jos se on siten lähellä EY 241 artiklassa tarkoitettua asetusta, komissio, samalla tavoin kuin jokainen asianosainen, voi vedota tämän määräyksen mukaiseen oikeussuojakeinoon ja riitauttaa liitännäisellä väitteellä neuvoston toimivallan tämän toimen hyväksymiseen. Jos riidanalainen yhteinen toiminta pitäisi

63. Muistutettakoon tässä yhteydessä, että yhteisiä toimintoja käytetään EU 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti erityistilanteissa, joiden katsotaan edellyttävän unionin operatiivisia toimia, ja niissä vahvistetaan niiden tavoitteet, soveltamisala, Euroopan unionille tarjottavat keinot, tarvittaessa niiden kesto sekä edellytykset niiden panemiseksi täytäntöön. Lisäksi EU 14 artiklan 3 kohdan nojalla yhteiset toiminnat sitovat jäsenvaltioiden kannanottoja ja niiden toimintaa.

64. Tässä tapauksessa on muistettava, että riidanalaisen yhteisen toiminnan 1 artiklassa määritellään tavoitteet, jotka liittyvät käsiaseiden ja kevyiden aseiden keskittymisen ja leviämisen torjumiseen, kun sen I ja II osastossa puolestaan täsmennetään periaatteet, joilla säännellään ehkäiseviä toimia ja vastatoimia sekä unionin osallistumista erityistoimiin näiden periaatteiden saavuttamisen mahdollistamiseksi. Riidanalaisen yhteisen toiminnan II osaston määräysten mukaan neuvoston on muun muassa annettava ratkaisu sellaisten hankkeiden periaatteista, yksityiskohtaisista säännöistä ja rahoituksesta, joilla tuetaan välittömästi ja tunnistettavalla tavalla riidanalaisen yhteisen toiminnan I osastossa tarkoitettujen periaatteiden soveltamista. Lisäksi riidanalaisen yhteisen toiminnan 8 artiklan mukaan

32 – Ks. esim. kannekirjelmän 52–54 kohta.

neuvosto panee merkille, että komissio aikoo tukea riidanalaisen yhteisen toiminnan tavoitteiden saavuttamista ja painopisteiden toteuttamista. Riidanalaisen yhteisen toiminnan 12 artiklassa määrätään vielä siitä, että se tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään, mutta siinä ei täsmennetä, kenelle se on osoitettu.

65. Näiden ominaisuuksien perusteella ja vaikka riidanalaiseen yhteiseen toimintaan tai ainakin sen II osastoon liittyy kiistatta toiminnallinen piirre, joka on erottamaton osa tällaisen toiminnan luonnetta, se tai tämän toimen II osastokaan ei näytä mitenkään olevan komissiota koskeva päätös, joka olisi osoitettu sille.

66. Lainvastaisuusväitteestä esitetyn oikeudenkäyntiväitteen tueksi ei ole myöskään väitetty, että riidanalainen yhteinen toiminta olisi komissioon nähden yksittäispäätöksen luonteinen, eivätkä neuvosto tai Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ole kiistäneet sitä, että riidanalainen yhteinen toiminta on yleisesti sovellettava, mitä komissio on perustellusti puoltanut.

67. Näin ollen katson, että lainvastaisuusväite, jonka komissio on esittänyt

riidanalaisesta yhteisestä toiminnasta, on tutkittava ainakin siltä osin kuin se koskee kyseisen toiminnan II osastoa.

68. Tätä päätelmää ei kyseenalaista neuvoston esittämä väite, jonka mukaan komission esittämät perusteet osoittavat, että riidanalaisen yhteisen toiminnan väitetty lainvastaisuus oli ilmeinen jo sen hyväksymishetkellä, joten komissio vetoaa sen lainvastaisuuteen liian myöhään.

69. Sen lisäksi, että tällä seikalla ei ole merkitystä sellaisen lainvastaisuusväitteen yhteydessä, joka esitetään EY 241 artiklassa tarkoitettusta asetuksesta, sitä ei myöskään voida ottaa huomioon siinä tarkoituksessa, että se olisi yleisesti sovellettavan toimen, kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla hyväksytyn riidanalaisen yhteisen toiminnan, tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä.

70. Tämän seikan merkityksettömäksi toteaminen ei myöskään merkitse sitä, että komission annettaisiin kiertää EY 230 artiklan viidennessä kohdassa kumoamiskanteen nostamiselle asetettu ehdoton määräaika. Komission EY 241 artiklan nojalla esittämä vaatimus koskee ainoastaan sitä, että todettaisiin, että riidanalaisista yhteistä toimintaa

ei voida tässä tapauksessa soveltaa, eikä tämän vaatimuksen hyväksyminen merkitsisi tämän toiminnan tai sen tiettyjen määräysten kumoamista.

pienaseiden leviämisen torjumisen ja yhteisön toimivallan välisestä suhteesta. Kolmanneksi ne tekevät edellä mainituista kahdesta kysymyksestä esittämiensä lausumien perusteella täysin vastakkaisia päätelmiä kanteen kohteena olevan päätöksen ja riidanalaisen yhteisen toiminnan laillisuudesta.

71. Neuvoston sekä Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten esittämä oikeudenkäyntiväite on siis mielestäni hylättävä, ja komission esittämä riidanalaista yhteistä toimintaa tai ainakin sen II osastoa koskeva lainvastaisuusväite on tutkittava.

74. Tutkin siis seuraavassa nämä kolme seikkaa.

72. Kanteen kohteena olevaa päätöstä koskevat kumoamisvaatimukset ja komission vaatimus, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi todeta, että riidanalaista yhteistä toimintaa tai ainakaan sen II osastoa ei voida soveltaa, on siten tutkittava.

1. EU 47 artiklan tulkinta ja ulottuvuus

a) Osapuolten lausumat

B *Asiakysymys*

73. Kuten asianosaisten ja väliintulijoiden kirjelmistä ilmenee, ne ovat ensisijaisesti eri mieltä EU 47 artiklan tulkinnasta ja ulottuvuudesta ja toiseksi kevyiden aseiden ja

75. Komissio arvioi Euroopan parlamentin tukemana, että kanteen kohteena oleva kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisesta tehty päätös on kumottava, koska sillä loukataan toimivaltaa, jota yhteisölle on annettu kehitysyhteistyön alalla, ja toimitaan siten EU 47 artiklan vastaisesti.

76. Komission ja Euroopan parlamentin mielestä EU 47 artiklalla pyritään suojelemaan yhteisön toimivaltaa Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvaan Euroopan unionin toimintaan nähden luomalla ”kiinteä” raja yhteisön toimivallan ja Euroopan unionin toimivallan välille.

77. EU 47 artiklan nojalla yhteisön toimivallan ja Euroopan unionin toimivallan välinen suhde YUTP:n yhteydessä ei vastaa yhteisön toimivallan ja jäsenvaltioiden toimivallan välistä suhdetta siinä mielessä, että yhteisön ja Euroopan unionin toimivallan rajaamiseksi ei voida turvautua preemption-periaatteeseen. Vaikka jäsenvaltiot ovat jaetun toimivallan alalla, kuten kehitys-yhteistyöpolitiikassa, edelleen toimivaltaisia toimimaan yksin joko erikseen tai yhdessä siltä osin kuin komissio ei ole vielä käyttänyt toimivaltaansa, sama ei päde Euroopan unioniin, jonka on EU 47 artiklan nojalla kunnioitettava yhteisön toimivaltaa, olipa se yksinomaista tai ei, vaikka tätä toimivaltaa ei olisi käytetty.

78. Neuvosto väittää, että vaikka yhteisön ja Euroopan unionin toimivallan jakoa koskeva keskustelu on asiaankuuluva, tässä tapauksessa yhteisöllä ei ole kuitenkaan mitään (potentiaalista eikä todellista) toimivaltaa kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen alalla.

79. Neuvosto väittää EU 47 artiklan tulkinnan osalta, että tällä määräyksellä pyritään säilyttämään perustamissopimuksilla vahvistettujen toimivaltojen tasapaino, eikä sitä voida tulkita siten, että sillä pyrittäisiin suojelemaan yhteisölle annettua toimivaltaa Euroopan unionille annetun toimivallan vahingoksi. EY 5 artiklan nojalla yhteisö voi näet toimia ainoastaan sille EY:n perustamissopimuksessa annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.

80. Neuvosto lisää, että EU 47 artikla ei estä toteuttamasta YUTP:n yhteydessä sellaisia toimenpiteitä, joissa turvaututaan samoihin keinoihin kuin ne, joita yhteisö käyttää kehitys-yhteistyön yhteydessä, koska näillä toimenpiteillä ei pyritä kehitys-yhteistyön tavoitteiden vaan YUTP:stä ilmenevien tavoitteiden saavuttamiseen.

81. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puolestaan arvioi, että kahden edellytyksen on täyttyttävä, jotta Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvaa toimea voitaisiin pitää EU 47 artiklan vastaisena.

82. Yhteisön on ensinnäkin oltava toimivaltainen hyväksymään toimi, jolla on sama päämäärä ja sama sisältö. Vaikka Euroopan

unionista tehdyn sopimuksen perusteella hyväksytty toimi liittyy alaan, jolla yhteisö olisi voinut toimia sille asetettujen tavoitteiden perusteella, EU 47 artiklaa ei siis ole rikottu, jos tällä toimella on täysin eri tavoite, esimerkiksi tavoite, joka kuuluu nimenomaisesti YUTP:n piiriin.

83. Toiseksi Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvalla toimella on loukattava yhteisölle annettua toimivaltaa estämällä sen käyttö tai rajoittamalla sen käyttöä. Tällainen pre-emption-vaikutus ei kuitenkaan ole mahdollinen kehitys yhteistyön kaltaisella alalla, jolla yhteisöllä on rinnakkaista toimivaltaa. Rinnakkaisen toimivallan alalla pelkästään se, että yhteisö on käyttänyt toimivaltaansa, ei estä sitä, että Euroopan unioni käyttää omaa toimivaltaansa. Ainoa Euroopan unionille asetettu rajoite on tuolloin se, että EU 3 artiklassa vahvistettua johdonmukaisuusvelvoitetta noudatetaan.

b) Oikeudellinen arviointi

84. Kiivas keskustelu, jota käydään erityisesti komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen välillä EU 47 artiklan tulkinnasta, näyttää olevan vain osa keskustelusta, jota on esiintynyt Euroopan unionin rakentamiseen liittyvän perustavanlaatuisemman eron osalta.

85. Komission puoltaman mallin mukaan Euroopan unionin ja yhteisön väliset suhteet eivät ole verrattavissa yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Tässä mallissa, jota voidaan luonnehtia ”kolmioksi”, Euroopan unionilla on omaa toimivaltaa, jota se käyttää ja joka ei vastaa pelkkää jäsenvaltioilla olevan toimivallan kollektiivista käyttämistä. Siten komissio puoltaa näkemystä, jonka mukaan yhteisön ja Euroopan unionin välillä on ”kiinteä” raja, kun Euroopan unioni toimii YUTP:n yhteydessä.

86. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus puoltaa sitä vastoin mallia, jota voidaan kutsua ”dualistiseksi” malliksi ja jossa rinnastetaan yhteisön toimivallan ja Euroopan unionin toimivallan välinen raja rajaan, joka erottaa yhteisön jäsenvaltioistaan. Tämän näkemyksen mukaan Euroopan unionin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston mukaisesti toteuttamalla toiminnalla, jonka tavoitteena on jokin EU 11 artiklan 1 kohdassa mainituista tavoitteista, kuten rauhan säilyttäminen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen, ei toisin sanoen *koskaan* loukata yhteisön toimivaltaa kehitys yhteistyön alalla, vaikka tämä toiminta olisi sisällöltään samankaltaista kuin yhteisön toiminta, koska unioni käyttää

jäsenvaltioidensa tavoin rinnakkaista toimivaltaa yhteisön kanssa, jolloin ei ole intressiä turvautua EU 47 artiklaan.³³

87. Tämä keskustelu saattaa vaikuttaa ensi arviolta retoriselta, koska komissio sen enempiä kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukseen eivät kiistä sitä, että tutkimuksen, joka yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi tehdä selvittääkseen EU 47 artiklan mahdollisen rikkomisen olemassaolon, on perustuttava kanteen kohteena olevan päätöksen tavoitteen ja sisällön arvioimiseen riidanalaisen yhteisen toiminnan valossa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kirjelmistä ilmenee kuitenkin myös selvästi, että sen näkemys merkitsee sitä, että kanteen pitäisi hylätä ilman velvollisuutta tutkia kanteen kohteena olevan päätöksen sisältöä, koska todellisuudessa tässä tapauksessa ainoastaan Euroopan unionin toiminnan tavoitteella on merkitystä EU 47 artiklan rikkomisen toteamisen kannalta.

88. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä näkemys on nokkela, vaikuttaa siltä, että sen väitteet perustuvat tiettyihin virheellisiin oletuksiin EU 47 artiklan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista, minkä pitäisi johtaa sen väitteen hylkäämiseen.

89. Yleisluonteisena huomautuksena on heti aluksi esitettävä, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei väitä, että Euroopan unioni voisi EU 47 artiklaa rikkomatta hyväksyä YUTP:n yhteydessä toiminnan, jolla on kehitysyhteistyön sosioekonominen tavoite. Tämä hallitus näyttää näet myöntävän neuvoston tältä osin esittämän nimenomaisen näkemyksen mukaisesti, että Euroopan unionilla ei voi olla tällaista tavoitetta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston yhteydessä. Joka tapauksessa sekä neuvosto että Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että kanteen kohteena olevan päätöksen ja riidanalaisen yhteisen toiminnan tavoite kuuluu YUTP:n piiriin.

90. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää sitä vastoin, että rinnakkaisen toimivallan vuoksi mikään ei koskaan estä yhteisöä hyväksymästä kehitysyhteistyötä koskevaa toimintaa, vaikka Euroopan unioni olisi hyväksynyt YUTP:n yhteydessä toiminnan, jonka sisältö on samanlainen (eli tässä tapauksessa afrikkalaiselle alueelliselle järjestölle annettavaa taloudellista ja/tai teknistä tukea) mutta jonka tavoitteena on jokin EU 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuista tavoitteista, tässä tapauksessa rauhan säilyttäminen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen. Tämä näkemys perustuu osittain lähtökohtaan, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla kahden toisistaan riippumattoman edellytyksen on täyttyttävä, jotta EU 47 artiklan

33 – Ks. erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen välituloskirjelmän 70–72 kohta.

rikkominen voidaan todeta: yhtäältä yhteisön pitää olla toimivaltainen hyväksymään toimi, jonka sisältö ja varsinkin tavoite vastaavat Euroopan unionin toteuttaman toimen sisältöä ja tavoitetta, ja toisaalta yhteisön toimivaltaa on loukattava.

joka oli tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla, ja totesi, että *sekä tavoitteensa että sisältönsä vuoksi* puitepäätöksen 1–7 artiklan pääasiallisena kohteena oli ympäristön suojeleminen ja nämä artikkelit *olisi voitu pätevästi antaa* EY 175 artiklan nojalla.³⁷

91. Aluksi on muistutettava siitä, että EU 47 artiklan mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset eivät vaikuta EY:n perustamissopimuksen määräyksiin.³⁴

94. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tämän jälkeen, että *”tämän vuoksi* on todettava, että koska puitepäätöksellä *loukataan* EY 175 artiklalla yhteisölle annettua toimivaltaa, sillä rikotaan kokonaisuudessaan, sillä sitä ei voi jakaa osiin, EU 47 artiklaa”.38

92. EU 47 artiklan tehtävänä on valvoa, että toimet, joiden neuvosto väittää kuuluvan mainitun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston soveltamisalaan, eivät ulotu sen toimivallan alueelle, joka EY:n perustamissopimuksen määräyksillä annetaan yhteisölle.³⁵

95. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, 13.9.2005 annetun tuomion edellä mainittujen perustelujen perusteella ei voida havaita, että yhteisön toimivallan loukkaaminen voisi olla itsenäinen edellytys suhteessa edellytykseen, joka koskee riidanalaisen toimen sisällön ja tavoitteen tutkimista. Päinvastoin on niin, että kun yhteisöjen tuomioistuin otti kyseisen tuomion 53 kohtaan ilmaisun *”tämän vuoksi”*, se päätteli yhteisön toimivallan loukkaamisen ja siten EU 47 artiklan rikko-

93. On lisäksi muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 13.9.2005 antamassaan tuomiossa kumoamiskanteen, jonka komissio oli nostanut ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin tehdystä neuvoston puitepäätöksestä 2003/80/YOS³⁶,

37 – Em. asia, tuomion 51 kohta (kursivointi tässä). Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi siis, kuten se ilmoitti kyseisen tuomion 45 kohdassa, yhteisön toimen oikeudellisen perustan valitsemista koskevaa vakiintunutta oikeuskäytäntöään, jonka nojalla tämän valinnan *”on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö”*.

34 – Em. asia komissio v. neuvosto, 13.9.2005 annetun tuomion 38 kohta.

35 – Ks. em. asia komissio v. neuvosto, 12.5.1998 annetun tuomion 16 kohta, ja em. asia komissio v. neuvosto, 13.9.2005 annetun tuomion 39 kohta.

36 – Tämä puitepäätös julkaistiin EUVL:ssä L 29, s. 55.

38 – Idem, tuomion 53 kohta (kursivointi tässä).

misen neuvoston puitepäätöksen tavoitetta ja sisältöä koskeneesta aiemmasta tutkimuksesta. Yhteisöjen tuomioistuin kykeni siis tämän tutkimuksen päätteeksi toteamaan, että EU 47 artiklaa oli rikottu, ilman että sen olisi pitänyt tarkistaa vielä se, että yhteisön toimivallan loukkaamista koskeva väitetty lisäedellytys täyttyi.

96. Tämän jälkeen on tutkittava Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väite, jonka mukaan Euroopan unionin toiminnalla, jolla on YUTP:n piiriin kuuluva tavoite, ei voida koskaan loukata yhteisön toimivaltaa kehitys yhteistyön alalla, koska yhteisölle on annettu jäsenvaltioiden toimivallalle rinnakkaista tai sitä täydentävää toimivaltaa kehitys yhteistyön alalla.³⁹

97. Tässä yhteydessä on ensin todettava, että tämä yleisluonteinen näkemys edellyttää ainakin sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii Euroopan unionin toiminnalla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen

V osaston nojalla tavoitellun YUTP:n päämäärän todellisen luonteen, koska, kuten neuvosto ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntävät, Euroopan unioni ei voi pyrkiä sellaiseen kehitys yhteistyön tavoitteeseen, jota yhdessäkin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksessä ei sille aseteta.⁴⁰

98. Toiseksi on huomautettava, että EU 47 artiklassa ei oteta käyttöön mitään jäsenvaltioiden ja yhteisön välisen toimivallan jakoon ja siten yhteisölle annetun toimivallan luonteeseen perustuvia aste-eroja siihen suojaan, joka siinä annetaan EY:n perustamissopimuksen määräyksille. EU 47 artikla näyttää siis perustuvan sille olettamalle, että kaikki yhteisölle annettu toimivalta, riippumatta yhteisön ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta, ansaitsee tulla suojelluksi kaikelta loukkaamiselta, johon Euroopan unioni syöllistyy hyväksyessään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja/tai VI osastoon perustuvan toimen.

99. Myös edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 12.5.1998 annetusta tuomiosta ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 13.9.2005 annetusta tuomiosta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut sen, oliko EU 47 artiklaa mahdollisesti rikottu toimilla, joita

39 – Muistutettakoon siitä, että Euroopan perustuslaista tehdyn sopimusluonnoksen (EUVL 2004, C 310, s. 1) 1-12 artiklassa erotetaan toisistaan kolme (yhteisön kanssa sulautuneen) unionin toimivallan ryhmää eli yksinomainen toimivalta, jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta jollain tietyllä alalla, jolloin jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa "siltä osin kuin unioni ei käytä omaansa tai on päättänyt lakata käyttämästä sitä", ja (luokittelematon) toimivalta tietyillä aloilla "toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei korvaa niiden toimivaltaa näillä aloilla".

40 – Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua ainoastaan tietyn toimielimen näkemykseen tavoitellusta päämäärästä, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena, kuten edellä alaviitteessä 37 on täsmennetty: ks. mm. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 11 kohta) ja asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta).

Euroopan unioni oli toteuttanut aloilla (ensin mainitussa asiassa viisumipolitiikka ja jälkimmäisessä ympäristöpolitiikka), jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan vaan yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen jaettuun toimivaltaan aloilla, joilla yhteisö ei ollut vielä toteuttanut toimenpiteitä.

100. Nämä seikat näyttävät viittaavan siihen, että yhteisölle annetun toimivallan luonteella sekä toimivallan jakamisella sen ja jäsenvaltioiden välillä ei ole merkitystä EU 47 artiklan soveltamisen kannalta, kunhan tämä toimivalta on olemassa. On kiistatonta, että yhteisöllä on toimivaltaa kehitys yhteistyön alalla, kuten EY:n perustamissopimuksen XX osaston määräyksetkin osoittavat.

101. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, yhteisön toimivalta kehitys yhteistyön alalla tosin täydentää jäsenvaltioiden toimivaltaa.

102. On näet huomautettava, että EY 177 artiklan 1 kohdan nojalla EY 3 artiklan 1 kohdan r alakohdassa ja EY:n perustamissopimuksen XX osastossa tarkoitettu yhteisön kehitys yhteistyöpolitiikka ”täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa”. Myös EY 180 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”yhteisö ja jäsenvaltiot sovittavat yhteen kehitys yhteistyöpolitiikkansa sekä neuvottelevat

keskenään avustushjelmistaan” ja ”voivat ryhtyä yhteisiin toimiin”. EY 181 artiklan ensimmäisessä kohdassa lisätään, että ”yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät kukin toimivaltaansa kuuluvaa yhteistyötä kolmansien maiden ja toimivaltaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa”, kun sen toisessa kohdassa puolestaan täsmennetään, että yhteisön toimivalta tällä alalla ei ”rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia”.

103. Kuten yhteisöjen tuomioistuin oli todennut jo 2.3.1994 antamassaan tuomiossa – joka annettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantulon jälkeen mutta jonka tosiseikat olivat tapahtuneet ennen sen voimaantuloa –, on siis kiistatonta, että yhteisön toimivalta tällä alalla ei ole yksinomainen.⁴¹ Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän arvioinnin myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantulon jälkeen asiassa Portugali vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.⁴²

104. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli edellä mainitussa asiassa parlamentti vastaan

41 – Asia C-316/91, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.3.1994 (Kok. 1994, s. I-625, Kok. Ep. XV, s. I-55, 26 kohta).

42 – Asia C-268/94, Portugali v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6177, 36 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi kuitenkin, että yhteisöllä oli erityistoimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia kehitys yhteistyön alalla.

neuvosto antamassaan tuomiossa siitä toteutuksesta, ettei yhteisön toimivalta ollut yksinomainen, että jäsenvaltioilla oli oikeus antaa itse sitoumuksia kolmansille valtioille yhdessä tai erikseen tai yhdessä yhteisön kanssa.⁴³

105. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaisesti määritellyt yhteisön toimivaltaa, on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi julkisasiamies Jacobsin kyseisessä asiassa antaman ratkaisuehdotuksen mukaisesti kaikki parlamentin esittämät perustelut, kun tämä väitti erityisesti, että koska yhteisö oli käyttänyt toimivaltaansa, jäsenvaltioilla ei olisi ollut enää oikeutta käyttää omaa toimivaltaansa.⁴⁴ Julkisasiamies Jacobsin mielestä tätä näkemystä ei voitu hyväksyä alalla, jolla yhteisöllä ja jäsenvaltioilla on rinnakaista toimivaltaa.⁴⁵

106. Samoihin aikoihin annetussa tuomiossa, johon nyt käsiteltävän asian asianosaiset ovat useaan kertaan viittanneet ja jossa esitettiin kysymys siitä, oliko parlamentin riitauttama päätös EY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa (josta on tullut muutettuna EY 230 artikla) tarkoitettu kannekelppoinen toimi,

43 – Idem.

44 – 10.11.1993 annetun ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

45 – Ks. mm. em. ratkaisuehdotuksen 44 ja 50 kohta.

yhteisöjen tuomioistuin muistutti myös siitä, että humanitaarisen avun alalla yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa ja että mikään ei sen vuoksi estä jäsenvaltioita tältä osin käyttämästä toimivaltaansa yhdessä *joko neuvostossa tai sen ulkopuolella*.⁴⁶

107. Tästä seuraa, että toisin kuin komissio on antanut kirjelmässään ymmärtää, jäsenvaltioilta ei ole kehitysyhteistyön alalla evätty oikeutta käyttää omaa toimivaltaansa silloinkaan, kun yhteisö on käyttänyt omaa toimivaltaansa tällä alalla.⁴⁷

108. Jos EY:n perustamissopimuksen XX osaston määräyksiä tulkittaisiin toisin, tällä vietäisiin kokonaan tehokas vaikutus EY 180 artiklaan kirjalta, yhteisölle ja jäsenvaltioille asetetulta velvoitteelta sovittaa yhteen kehitysyhteistyöpolitiikkansa ja neuvotella keskenään avustusohjelmistaan. Komission puoltama tulkinta merkitsisi myös sitä,

46 – Yhdistetyt asiat C-181/91 ja C-248/91, parlamentti v. neuvosto ja komissio, tuomio 30.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3685, Kok. Ep. XIV, s. I-289, 16 kohta) (kursivointi tässä).

47 – Kehitysyhteistyötä koskevan rinnakkaisen toimivallan olemassaolo ei tietenkään merkitse sitä, että jäsenvaltiot välttäisivät omaa toimivaltaa käyttäessään lojaalin yhteistyön velvoitteen, sellaisena kuin se ilmenee EY 10 artiklasta. Tätä velvollisuutta tämentää lisäksi tarve sovittaa yhteen yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka ja kansalliset kehitysyhteistyöpolitiikat EY 180 artiklan 1 kohdasta ilmenevällä tavalla. Jäsenvaltio ei siten voi esimerkiksi kahdenvälisen politiikkansa yhteydessä pitää voimassa tai uusia kehitystukiohjelmaa sellaisen kolmannen valtion hyväksi, jonka osalta yhteisö on päättänyt keskeyttää omat toimenpiteensä esimerkiksi sillä perusteella, että kyseisessä kolmannessa valtiossa loukataan vakavalla tavalla ihmisoikeuksia.

että yhteisölle ja jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta ryhtyä yhteisiin toimiin EY 180 artiklan 1 kohdan mukaisesti olisi vaikea ymmärtää.

EU 47 artiklassa säännellystä yhteisön ja Euroopan unionin välisestä toimivallan jaosta, kun ne toimivat toisen ja kolmannen pilarin aloilla.⁵⁰

109. Edellä mainitun asiassa Portugali vastaan neuvosto annetun tuomion taustalla ollut yhteisön ja Intian tasavallan välinen kumppanuutta ja kehitystä koskeva yhteistyösopimus⁴⁸ on myös esimerkki yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan rinnakkaisuudesta tai täydentävyydestä. Kyseisen sopimuksen 25 artiklassa määrättiin, että sopimus ja sen nojalla toteutettu toiminta eivät rajoita jäsenvaltioiden valtuuksia ryhtyä kahdenkeskisiin toimiin Intian tasavallan kanssa taloudellisen yhteistyön mukaisesti tai tehdä tarvittaessa uusia taloudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia tämän kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli erityisesti tästä määräyksestä, että ”pelkästään se, että sopimukseen on otettu määräyksiä tietyn erityisalan yhteistyöstä -- ei -- vaikuta yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon eikä yhteisön toimien oikeudelliseen perustaan yhteistyön toteuttamisessa tällaisella erityisalalla”.⁴⁹

111. Vaikka näet jäsenvaltioilla on lähtökohdaisesti toimintavapaus,⁵¹ Euroopan unionin toiminta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston nojalla ei lähtökohdaisesti ole sallittua, jos EY:n perustamis sopimuksessa on annettu riittävä toimivalta, riippumatta siitä, mikä on tämän yhteisölle annetun toimivallan luonne (yksinomaista, jaettua vai rinnakkaista).

112. Mikäli korkeilla sopimuspuolilla olisi ollut aikomus rajoittaa EU 47 artiklan ulottuvuus yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jaon mukaiseksi, tämän artiklan sanamuotoa ei varmasti olisi valittu siten, että EU 47 artiklassa nimenomaisesti tarkoitettuja määräyksiä lukuun ottamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ”määräykset eivät vaikuta” EY:n perustamis sopimukseen.

113. Se, että jäsenvaltioilla voi olla vapaus toimia yhdessä, ei ole ristiriidassa sen kanssa,

110. Yhteisön ja jäsenvaltioiden välinen toimivallan jako on kuitenkin erotettava

48 – EYVL 1994, L 223, s. 35.

49 – Em. asia, tuomion 47 kohta.

50 – Ks. vastaavasti julkisasiamies Mazákin vireillä olevassa asiassa C-440/05, komissio v. neuvosto, 28.6.2007 antama ratkaisuehdotus, 58 kohta.

51 – Lukuun ottamatta yhteisön yksinomaista toimivaltaa ja tilannetta, jossa yhteisö on käyttänyt toimivaltaansa sellaisella alalla, jossa sillä on jäsenvaltioiden toimivallan kanssa kilpailevaa toimivaltaa.

että Euroopan unioni ei puolestaan voi toteuttaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osaston nojalla toimintaa, joka voisi kuulua yhteisön toimivaltaan.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston ja yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan välisten suhteiden yhteydessä riippua EY:n perustamissopimuksen mukaisesta yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jaosta.

114. Sen lisäksi, että jäsenvaltiot eivät käytä yhdessä toimivaltaansa, jos toiminta hyväksytään neuvoston toimella Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla, kuten komissio esittää ja neuvosto ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntävät, etenkin silloin, jos tämä toimi voidaan kanteen kohteena olevan päätöksen tavoin hyväksyä määränemmistöllä,⁵² edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 12.5.1998 annetulla tuomiolla ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 13.9.2005 annetulla tuomiolla ei suljettu pois sitä, että Euroopan unioni saattaa rikkoa EU 47 artiklaa, jos se toimii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla – jälkimmäisessä tuomiossahan jopa pääteltiin, kuten edellä todettiin, että yhteisön toimivaltaa oli loukattu –, vaikka yhteisö ei ollut vielä toiminut kyseisillä aloilla ja jäsenvaltioilla säilyi siten lähtökohtaisesti toimivalta toimia kyseisillä aloilla.

116. Kuten edellä on jo kuvattu, EU 47 artiklassa pyritään säilyttämään lähes hermeettisesti EY:n perustamissopimukseen perustuvan yhteisön toiminnan ensisijaisuus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon ja/tai VI osastoon perustuviin toimiin nähden, joten jos toiminta *voitaisiin* toteuttaa EY:n perustamissopimuksen nojalla, se *pitää* kyseisen sopimuksen nojalla toteuttaa sen nojalla.⁵³

117. Yhteisön toiminnan suojeleminen ilmenee lisäksi monista muista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksistä.

115. En näe mitään syytä, minkä vuoksi EU 47 artiklan tulkinnan ja ulottuvuuden pitäisi

118. EU 11 artiklan 1 kohdassa tosin annetaan ulkopolitiikan osalta YUTP:lle soveltamisala, joka ”kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat”, ja tämä ilmaisu on riittävän laaja kattaakseen muun muassa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan.

52 – EU 23 artiklan 2 kohdan nojalla neuvosto näet tekee ratkaisunsa määränemmistöllä mm. tehdessään päätöksen yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanosta.

53 – Ks. samoin vastaavasti em. julkisasiamies Mazánkin ratkaisuehdotus, 53 kohta.

119. Tätä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastoon sisältyvää määräystä ei voida kuitenkaan tarkastella erikseen, vaan sitä on päinvastoin tulkittava kyseisen sopimuksen yhteisten määräysten ja loppumääräysten valossa, kun niissä viitataan Euroopan unioniin kolmen pilarin ”rakenteena”.

120. On siis todettava, että EU 47 artiklan lisäksi myös EU 1 artiklassa määrätään, että kyseisellä sopimuksella käyttöön otettu politiikka ja yhteistyön muodot, muun muassa YUTP, *täydentävät* Euroopan yhteisöjä, kun puolestaan EU 2 artiklassa täsmennetään, että unioni asettaa tavoitteekseen muun muassa ”pitää kaikilta osin voimassa yhteisön säännösten ja kehittää sitä”, ja tämä tavoite toistetaan hieman eri muodossa EU 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

121. Kyseessä on siis nimenomaan yhteisön toiminta-alojen suojeleminen, joten Euroopan unionin on pidättäydyttävä puuttumasta näihin aloihin turvautumalla vähemmän kokonaisvaltaisiin yhteistyön muotoihin kuin EY:n perustamisopimuksessa määrätään eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V ja VI osastossa määrättyihin keinoihin. Vaikka aineelliselta kannalta viittaus yhteisön säännösten käsitteeseen on epätasällinen, se sisältää epäilyksettä yhteisölle annetun toimivallan.

122. Viime kädessä voitaisiin esittää, että YUTP kattaa ”kaikki ulko- ja

turvallisuuspolitiikan alat” lukuun ottamatta niitä ulkopoliittikan muotoja, jotka kuuluvat yhteisön toimivaltaan, kuten yhteinen kauppapolitiikka tai kehitysyhteistyöpolitiikka, mikä tahansa onkaan toimivallan jako jäsenvaltioiden ja yhteisön välillä. Tämä lähestymistapa vaikuttaa olevan ainoa, joka takaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräysten kokonaisuuden johdonmukaisuuden.

123. Tätä näkemystä tukee vastakohtaispäättelmänä ainoa Maastrichtin sopimuksella erityisesti laadittu yhteys, joka on pidetty voimassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tällä hetkellä voimassa olevassa versiossa EU 47 artiklan mukaisesti⁵⁴ ja joka vallitsee EY 60 ja EY 301 artiklassa tarkoitettuja taloudellisia seuraamuksia koskevan yhteisön toimen ja ulkosuhteita koskevassa EU 11 artiklan 1 kohdassa määrättyjen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tavoitteiden välillä. Näissä aivan erityisissä EY:n perustamisopimuksen määräyksissä⁵⁵ todetaan näet nimenomaisesti, että Euroopan unioni, joka toimii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla, voi *määrätä* yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentää niitä, jolloin yhteisön toiminta on alisteinen YUTP:n piirissä päätettyyn toimintaan nähden.

54 – Kuten kyseisessä artiklassa määrätään, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräykset eivät vaikuta EY:n perustamisopimuksiin, ”jollei Euroopan talousyhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta Euroopan yhteisön perustamiseksi” muuta johdu.

55 – Ks. asia T-306/01, Yusuf ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 21.9.2005 (Kok. 2005, s. II-3533, 160 kohta) ja asia T-315/01, Kadi v. neuvosto ja komissio, tuomio 21.9.2005 (Kok. 2005, s. II-3649, 124 kohta). Huomattakoon, että näihin molempiin tuomioihin on haettu muutosta. Nämä tällä hetkellä vireillä olevat valitukset on kirjattu asianumeroilla C-415/05 P ja C-402/05 P.

124. Epäilen myös sitä, eikö Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla toteutettavalla Euroopan unionin toiminnalla voitaisi *koskaan* loukata yhteisön toimivaltaa kehitysyhteistyön alalla, toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää.

125. Tältä osin on muistettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntää itsekin, että loukkaaminen voidaan sulkea pois ainoastaan siltä osin kuin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla toteutetun Euroopan unionin toiminnan tavoitteena on YUTP:n tavoite. Kuten edellä todettiin, yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin aina tarkistettava tällaisen tavoitteen aitous, jotta EU 47 artiklan väitetty rikkominen voidaan sulkea pois.

126. Lisäksi riidanalaisen yhteisen toiminnan 8 artiklan erittäin varovainen sanamuoto, jonka mukaan neuvosto "*pane merkille*, että komissio aikoo tukea [riidanalaisen] yhteisen toiminnan tavoitteiden saavuttamista ja painopisteiden toteuttamista *tarvittaessa asiaa koskevin yhteisön toimenpitein*",⁵⁶ osoittaa selvästi, että neuvosto on täysin tietoinen siitä, että yleisellä tasolla toiminnalla, jonka se hyväksyy Euroopan unionista

tehdyn sopimuksen V osaston nojalla, saateetaan loukata yhteisön toimivaltaa kehitysyhteistyön alalla.

127. Edellä esitetystä seuraa, että EU 47 artiklan tulkinta ja ulottuvuus eivät voi perustua EY:n perustamissopimuksen mukaiseen yhteisön ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon.

128. Tutkimuksen, joka yhteisöjen tuomioistuimen on tässä tapauksessa tehtävä, on siis koskettava sitä, olisiko yhteisö saanut hyväksyä kanteen kohteena olevan päätöksen EY:n perustamissopimuksen XX osaston nojalla yhteisölle kehitysyhteistyön osalta myönnetyn toimivallan nojalla, kun otetaan huomioon sen tavoite ja sisältö sekä riidanalainen yhteinen toiminta, joka sillä on tarkoitus panna täytäntöön.

129. Tämän tutkimuksen edellytyksenä on kuitenkin se, että ratkaistaan ensin niin ikään osapuolten välillä hyvin laajalti käsitelty kysymys siitä, jääkö kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen sinänsä yhteisön toimivallan ulkopuolelle. Mikäli näin on, kanne on lähtökohtaisesti hylättävä.

56 – Kursivointi tässä.

2. Kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen ja yhteisön toimivallan välinen suhde

a) Osapuolten lausumat

130. Komission ja parlamentin mukaan kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen kuuluu yhteisölle tällä alalla annetun toimivallan piiriin, koska siitä on tullut erottamaton osa kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

131. Jonkin maan kestävästä kehitystä koskeva yhteistyö voi näet olla tehokasta ainoastaan siinä tapauksessa, että siihen liittyy tietty vähimmäismäärä vakautta ja demokraattista legitimitettä. Tämän vakauden tavoitteen mukaisesti jalkaväkimiinojen poistamista sekä kevyiden aseiden ja pienaseiden käytöstä poistamista koskeva politiikka on välttämätön keino kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

132. Komissio väittää, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen yhdistäminen yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaan on vahvistettu Cotonou-sopimuksen yhteydessä, vaikka kyseessä on sekamuotoinen sopimus. Sen, että kevyiden aseiden ja pienaseiden käytöstä poistaminen kuuluu yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan piiriin, vahvistaa se, että tämä otettiin mukaan

suunnitelmiin, jotka pantiin täytäntöön 19.2.2003 Länsi-Afrikan osalta vahvistetussa alueellisessa ohjelmaluonnoksessa, ja se, että Euroopan unionin yleistalousarvioon vuodelle 2004 otettiin YUTP:tä koskevaan lukuun momentti, joka on tarkoitettu nimenomaan sellaisten toimenpiteiden rahoittamiseen, jotka kohdistuvat kevyiden aseiden leviämisen ja laittoman asekaupan torjumiseen siltä osin kuin nämä toimet eivät jo kuulu Cotonou-sopimuksen piiriin, joka kattaa saman tyyppisiä toimenpiteitä AKT-maissa.

133. Siteen, joka yhdistää kehitysyhteistyöpolitiikan ja kevyiden aseiden ja pienaseiden epävakauttavan keskittymisen, on tunnustanut neuvosto itsekin samoin kuin kansainvälinen yhteisö. Komissio täsmentää väliintulokirjelmiin antamassaan vastauksessa, että tämä ei sulje pois sitä, että tietyt kevyiden aseiden ja pienaseiden torjumiseen liittyvät osatekijät voisivat tarkoituksensa tai sisältönsä perusteella kuulua YUTP:n piiriin.

134. Neuvosto arvioi kaikkien väliintulijoina olevien hallitusten tukemana, että kevyiden aseiden ja pienaseiden torjuminen ei kuulu yhteisölle annetun toimivallan piiriin.

135. Kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen sen enempää kuin yleisemmätkään tavoitteet rauhan säilyttämiseksi ja turvallisuuden edistämiseksi eivät kuulu EY 2 ja EY 3 artiklassa mainittuihin yhteisön tavoitteisiin, vaan yksinomaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, erityisesti YUTP:n, soveltamisalaan. Sitä vastoin EY 177 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tärkein tavoite on köyhyyden torjuminen. EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ei voida tulkita sillä tavoin laajasti, että niillä horjuttettaisiin unionin ja yhteisön rinnakkaista olemassaoloa integroituneina mutta erillisinä oikeusjärjestyksinä sekä pilareiden perustuslainmukaista rakennetta.

136. Neuvosto katsoo Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten tukemana, että se, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviäminen voi lisäksi vaikuttaa kestäväen kehityksen näkymiin, ei merkitse sitä, että tämä alue kuuluisi kokonaan yhteisön toimivaltaan. Neuvosto ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostavat, että jos noudatettaisiin komission näkemystä, YUTP:llä ei olisi lainkaan tehokasta vaikutusta.

137. Neuvosto korostaa Espanjan, Ranskan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten tukemana, että yhteisön toimivaltaa kevyiden aseiden ja pienaseiden torjumisen alalla ei voida johtaa myöskään

Cotonou-sopimuksesta, kun otetaan huomioon erityisesti se, että tämä on seka-
muotoinen sopimus, eikä myöskään muista komission mainitsemista asiakirjoista.

138. Ranskan hallitus täsmensi istunnossa, että vakautusvälineen perustamisesta 15.11.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1717/2006⁵⁷ 3 artiklassa on äskettäin vahvistettu, että yhteisön kehitysapu ei kata tukea toimenpiteille, joilla torjutaan kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämistä.

b) Oikeudellinen arviointi

i) Alustavia huomautuksia

139. Komission esittämistä väitteistä on esitettävä kaksi alustavaa huomautusta.

140. Ensinnäkin on huomautettava, että komissio on tämän oikeudenkäynnin aikana tarkentanut merkittävästi näkemystään

⁵⁷ – EUVL L 327, s. 1.

yhteydestä, joka vallitsee sen mielestä kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen ja yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan välillä. Kun se näet kannekirjelmässään väitti lähinnä, että näiden aseiden leviämisen torjuminen kuului erottamana osana yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja jopa kaikkeen kehityspolitiikkaan,⁵⁸ se on väliintulokirjelmiin antamassaan vastauksessa puoltanut näkemystä, jonka mukaan tämä toiminta kuuluu yhteisön toimivaltaan *siltä osin kuin* siitä on tullut erottamaton osa yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa, joten se on myöntänyt, että tietyt toiminnan osatekijät voivat kuulua YUTP:hen.⁵⁹

142. Kuten erityisesti komission suullisista lausumista ilmenee, se näyttää erottavan riidanalaisten toimintojen luonteen perusteella toisistaan yhtäältä poliittiset toimenpiteet, kuten sotilas- tai poliisivoimien toteuttamat toimenpiteet paikallisten miliisien riisumiseksi aseista tai päätöksen kevyiden aseiden tuotantolaitosten alasajosta, jotka kuuluvat YUTP:n piiriin, ja toisaalta tekniset ja rahoitukselliset toimenpiteet, joilla tuetaan paikallista toimintaa tällä alalla ja jotka kuuluvat kehitysyhteistyötä koskevan yhteisön toimivallan piiriin.

143. On muistettava, että neuvosto ja väliintulijoina olevat hallitukset vastustavat johdonmukaisesti sitä, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen kuuluisi edes osittain kehitysyhteistyön soveltamisalaan.

141. Komission kirjallisissa huomautuksissaan tekemä tarkennus saattaa tehdä arvioinnin monimutkaisemmaksi, sillä jos tätä näkemystä pitäisi noudattaa, se saattaisi johtaa siihen, että pitää määritellä perusteet, joiden mukaan voidaan erottamattomana tietyt kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen osatekijät, jotka kuuluvat kehitysyhteistyön piiriin, niistä osatekijöistä, jotka kuuluvat YUTP:n soveltamisalaan.

144. Huomautettakoon toiseksi, että komissio on väittänyt kirjelmässään erityisen epäyhtenäisesti, että kanteen kohteena olevalla päätöksellä ja riidanalaisella yhteisellä toiminnalla on loukattu toimivaltaa, jota yhteisöllä on EY:n perustamissopimuksen XXI osaston ainoan artiklan eli EY 181 a artiklan nojalla, joka koskee ”taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa”.⁶⁰

58 – Ks. kannekirjelmän 38 ja 40 kohta.

59 – Ks. komission väliintulokirjelmistä esittämien huomautusten 16 kohta sekä 9, 11, 12 ja 19 kohta.

60 – Ks. kannekirjelmän 52, 60 ja 63 kohta.

145. EY:n perustamissopimukseen otettiin XXI osasto Nizzan sopimuksesta johtuvia muutoksia tehtäessä. EY 181 a artiklassa määrätään erityisesti siitä, että yhteisö tekee kolmansien maiden kanssa toimivaltaansa kuuluvaa taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä, sanotun kuitenkin rajoittamatta EY:n perustamissopimuksen muiden määräysten ja varsinkaan XX osaston määräysten soveltamista.

luotu erityinen oikeudellinen perusta tälle yhteistyölle, ja sillä joustavoitetaan yhteisön aloitteiden toteuttamismenettelyä tällä alalla, koska sillä lievennetään EY 308 artiklassa edellytettyä yksimielisyyden vaatimusta asettamalla edellytykseksi neuvoston määräenemmistö.

146. Ennen tämän artiklan voimaantuloa ja siltä osin kuin yhteisön asiakirjat eivät kuuluneet muiden politiikkojen soveltamisalaan yhteisö toteutti toimenpiteitä ja teki yhteistyösopimuksia EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka eivät olleet kehitysmaita, koska erityinen oikeudellinen perusta puuttui.⁶¹

148. Koska EY 181 a artiklaa sovelletaan siten, että se ei rajoita kehitysyhteistyötä koskevan XX osaston soveltamista, tätä artiklaa ei sovelleta kehitysmaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön, kuten komissiokin on kirjelmässään myöntänyt.⁶²

147. Sillä, että EY:n perustamissopimukseen on otettu uusi XXI osasto, on siten

61 – Ks. esim. taloudellisen tuen myöntämisestä Unkarin tasavallalle ja Puolan kansantasavallalle 18.12.1989 annettu neuvoston asetukset (ETY) N:o 3906/89 (EYVL L 375, s. 11); Albanialle, Bosnia ja Hertsegovinalle, Kroatialle, Jugoslavian liittotasavallalle ja entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle annettavasta avusta ja asetuksen (EY) N:o 1628/96 kumoamisesta sekä asetusten (ETY) N:o 3906/89 ja (ETY) N:o 1360/90 sekä päätösten 97/256/EY ja 1999/311/EY muuttamisesta 5.12.2000 annettu neuvoston asetukset (EY) N:o 2666/2000 (EYVL L 306, s. 1) ja Euroopan unionin ja Pohjois-Amerikan, Kaukoidän ja Australasian teollisuusmaiden välistä yhteistyötä ja kaupallisia suhteita edistävien hankkeiden täytäntöönpanosta sekä asetuksen (EY) N:o 1035/1999 kumoamisesta 26.2.2001 annettu neuvoston asetukset (EY) N:o 382/2001 (EYVL L 57, s. 10). Oikeuskäytännön mukaan EY 308 artiklan käyttäminen tietyn toimen oikeudellisenä perustana on perusteltua ainoastaan silloin, kun missään muussa EY:n perustamissopimuksen määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille kyseisen toimen toteuttamiseksi tarpeellista toimivaltaa (ks. mm. em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

149. Vaikka EY:n perustamissopimuksen määräyksissä useaan kertaan käytettyä käsitettä ”kehitysmää” ei ole siinä määritelty, tässä tapauksessa on varsin selvää, että kaikki riidanalaisesta päätöksestä etua saavaan ECOWASiin kuuluvat valtiot ovat Cotonousopimuksen sopimuspuolia ja kuuluvat kehitysmaihin riippumatta niistä perus-

62 – Ks. esim. kannekirjelmän 20 kohta.

teista ja indekseistä, joita käytetään tämän käsitteen määrittämiseen.⁶³ Komissio sisällytti neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan yhteisön kehityspolitiikasta 26.4.2000 antamassaan tiedonannossa⁶⁴ taloudellisten, yhteiskunnallisten ja rakenteellisten näkökohtien perusteella kehitysmaiden ryhmään kaikki maat, jotka olivat aikaisemmin kuuluneet Lomé-sopimuksen (joka on sittemmin korvattu Cotonou-sopimuksella) soveltamisalaan.

ii) Kehitysyhteistyön soveltamisala

151. Ennen tämän kysymyksen tutkimista on aluksi tarkasteltava EY 177 artiklan sanamuotoa.

152. Kyseisen artiklan 1 kohdan mukaan ”yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikalla -- edistetään:

150. Näin ollen yhteyttä Cotonou-sopimuksen sekä kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen välillä on tarkasteltava yksinomaan kehitysyhteistyötä koskevan yhteisön toimivallan kannalta.

– kehitysmaiden ja etenkin kaikista heikoimmassa asemassa olevien kehitysmaiden kestävästä taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä,

63 – Maailmanpankki käyttää yleensä ilmaisua ”kehitysmaat” maista, joissa tulot ja keskitulot ovat kutakin asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen perusteella alhaiset. OECD:n kehitysapukomitea on käyttänyt vuodesta 2005 lähtien näitä samoja perusteita, jotka on otettu kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1905/2006 (EYVL L 378, s. 41); tämän asetuksen liitteessä II tarkoitetaan kehitysmaita, jotka ovat OECD:n kehitysapukomitean luettelossa ja joihin kuuluvat erityisesti ECOWASin jäsenvaltiot. Huomautettakoon lisäksi, että Yhdistyneiden Kansakuntien kauppa- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) on laatinut 1970-luvulta lähtien joka kolmas vuosi päivitettyä heikoimmin kehittyneiden maiden luetteloa, joka perustuu kolmeen asukaskohtaista bruttokansantuotetta, ”human assets” -indeksiin perusteella laskettua inhimillistä pääomaa sekä talouden haavoittuvuutta koskevaan perusteeseen. Vuonna 2006 ECOWASin 15 jäsenvaltiosta 12 kuului UNCTADin heikoimmin kehittyneiden maiden luetteloon Norsunluurannikko, Liberiaa ja Nigeriä lukuun ottamatta: ks. <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3641&lang=2>

64 – KOM(2000) 212 lopullinen, s. 5. Ks. myös em. asetuksen N:o 1905/2006 30 artikla ja liite II.

– kehitysmaiden sopusointuista ja asteitonta yhdentymistä maailmantalouteen,

– köyhyyden torjuntaa kehitysmaissa”.

153. EY 177 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että yhteisön politiikalla tällä alalla myötävaikutetaan kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen yleiseen tavoitteeseen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen tavoitteeseen.

154. EY 177 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot noudattavat niitä velvoitteita ja ottavat huomioon ne tavoitteet, jotka ne ovat hyväksyneet Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa toimivaltaisissa kansainvälisissä järjestöissä.

155. Kyseisen artiklan 1 kohta osoittaa, että kehitys yhteistyöpolitiikan tavoitteet ovat ennen kaikkea taloudellisia ja sosiaalisia. Yhteisön on näihin tavoitteisiin pyrkiesään edistettävä EY 177 artiklan 2 kohdassa määrätyn yleisen poliittisen tavoitteen saavuttamista.

156. EY 177 artiklan 3 kohdan valossa voitaisiin tosin esittää, että 1 kohdan luettelo ei ole tyhjentävä, koska yhteisön on otettava huomioon kansainvälisellä tasolla, erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä, hyväksytyt tavoitteet.

157. Sen lisäksi, että yhteisön on ainoastaan "otettava huomioon" toimivaltaisissa

kansainvälisissä järjestöissä hyväksytyt tavoitteet, tämä ilmaisu ei kuitenkaan merkitse missään tapauksessa sitä, että näillä tavoitteilla voitaisiin osaltaan pätevästi laajentaa yhteisölle EY:n perustamissopimuksen XX osaston nojalla annettuja tavoitteita niin paljon, että mikä tahansa Euroopan unionin ja/tai yhteisön aloite, joka kohdistuu kehitysmaihin, kuuluisi nyttemmin yhteisön kehityspolitiikkaan.⁶⁵

158. Erilainen tulkinta olisi varmasti EY 5 artiklan vastainen, sillä sen mukaanhan yhteisö voi toimia ainoastaan sille EY:n perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.

159. Rauhan säilyttämistä ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamista ei voida liittää mihinkään yhteisölle EY 2 ja EY 3 artiklassa eikä laajemmin EY:n perustamissopimuksen johdanto-osassa nimenomaisesti asetettuun tehtävään. Vaikka rauhan säilyttämisen ja

65 – Huomautettakoon lisäksi, että Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä vuonna 2000 sovitut kahdeksan vuosituhattavoitetta, joiden toteuttamiseen jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät, perustuvat lähinnä väestön elintärkeiden perustarpeiden turvaamiseen, köyhyyden torjumiseen ja sosioekonomiseen kehitykseen, sillä näitä tavoitteita ovat äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen, peruskoulutuksen takaaminen kaikille, sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen, lapsikuolleisuuden vähentäminen, odottavien äitien terveydentilan kohentaminen, aidsin, malarian ja muiden tautien torjuminen, ympäristön kestävästä kehityksestä huolehtiminen sekä maailmanlaajuisen kehityskumppanuuden luominen: ks. tältä osin neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, parlamentin ja komission äskettäin antama yhteinen julki-lausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta nimeltään "eurooppalainen konsensus" (EUVL 2006, C 46, s. 1).

kansainvälisen turvallisuuden lujittamisen on oltava yhteisön toiminnan innoittajana, ne eivät kuulu EY:n perustamissopimuksen alaan vaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, erityisesti YUTP:n, tavoitteisiin EU 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti.⁶⁶

velvollisuuksia, jotka tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä tavoitteita,⁶⁸ ja selvitti toisaalta tutkiessaan yhtä kyseisen sopimuspuolten yhteistyötä huumeidenvastaisessa taistelussa koskevan sopimuksen määräystä, oliko kyseisessä määräyksessä pitäydtytty sellaisissa EY:n perustamissopimuksen 130 u artiklassa asetettujen ”taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen” tavoitteisiin tai kehitysyhteistyön sosioekonomisiin tavoitteisiin pyrkimiseksi tarpeellisissa rajoissa, että se ei edellyttänyt alaa koskevaa omaa toimivaltaa ja oikeudellista perustaa.⁶⁹

160. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden sosioekonomisen luonteen edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.

162. Tämä lähestymistapa voi vaikuttaa verrattain ankaralta kehitysyhteistyön tavoitteiden rajaamisen osalta.

161. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa kyllä sen, että EY:n perustamissopimuksen 130 u artiklan (josta on tullut EY 177 artikla) tavoitteet ovat laajoja, joten niiden toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden on voitava koskea eri erityisaloja.⁶⁷ Se täsmensi kuitenkin yhtäältä, että jotta näitä eri erityisaloja koskevat yhteistyösopimuksen määräykset voidaan pätevästi antaa EY:n perustamissopimuksen 130 y artiklan (josta on tullut EY 181 artikla) nojalla, nämä määräykset eivät saa sisältää

163. Kuten edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettu tuomio osoittaa, tätä suhteellista ankaruutta kuitenkin tasapainottaa mahdollisuus sisällyttää kehitysyhteistyön piiriin suuri määrä eri aloja, kunhan ne edistävät EY 177 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

164. Näin ollen yhteisö antoi jalkaväkimiinojen vastaisesta toiminnasta kehitysmaissa asetuksen (EY) N:o 1724/2001,⁷⁰ jolla pyri-

66 – Ks. vastaavasti em. asia Yusuf ja Al Barakaaf International Foundation v. neuvosto ja komissio (tuomion 152–155 kohta) ja em. asia Kadi v. neuvosto ja komissio (tuomion 116–119 kohta).

67 – Em. asia, tuomion 37 kohta.

68 – Idem, tuomion 39 kohta.

69 – Idem, tuomion 60, 61 ja 63 kohta.

70 – 23.7.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 234, s. 1). Tämä asetus kumottiin ja korvattiin 1.1.2007 lähtien em. asetuksella N:o 1717/2006.

tään sen 2 artiklan mukaan auttamaan jalkaväkimiinujen seurauksista kärsiviä maita ”luomaan niiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen mahdollistavat olosuhteet”, samalla kun sen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa muistutetaan siitä, että on tarpeen varmistaa, että yhteisön tämän asetuksen mukaisesti toteuttamat toimet ovat johdonmukaisia koko Euroopan unionin ulkopoliittikan, myös YUTP:n, kannalta.

165. Jalkaväkimiinujen hävittämishankkeita koskeva esimerkki osoittaa sen, että turvallisuuteen liittyvät toimenpiteet saattavat kuulua kehitysavun soveltamisalaan siltä osin kuin ne edistävät EY 177 artiklassa tarkoitettujen sosioekonomisten kehitystavoitteiden toteutumista.

166. Tällainen kehitysyhteistyön tavoitteiden rajaaminen siten, että aloja, jotka saattavat olla tämän yhteistyön kohteena, ei sen sijaan ensi arviolta jätetä sen soveltamisalan ulkopuolelle, mahdollistaa mielestäni sen, että varmistetaan tämän politiikan dynaamisuus, samalla kun taataan se, että yhteisö noudattaa EY 5 artiklassa vahvistettuja ja toimivallan jakoa ja asetettuja tavoitteita koskevaa periaatetta.

167. Tällainen lähestymistapa vastaa mielestäni myös EY:n perustamissopimuksen yleistä rakennetta, jolla pyritään saavuttamaan rajalliset tavoitteet mittavin keinoin eikä päinvastoin.

168. Edelleen tulee kuitenkin esiin kysymys, joka liittyy sen yhteyden asteeseen, jonka on vallittava tietyn toimenpiteen ja EY 177 artiklassa tarkoitettujen sosioekonomista kehitystä koskevien tavoitteiden välillä, jotta tämä toimenpide voisi kuulua yhteisön toimivaltaan EY:n perustamissopimuksen XX osaston nojalla.

169. Ei voida kiistää sitä, että yhtäältä EU 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen rauhan säilyttämisen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisen sekä väkivaltaisten selkkausten estämisen ja toisaalta kehityksen välillä on yhteys. Yksikään tämän asian osapuolista ei ole myöskään kiistänyt tätä, ja on kiistatonta, että aseelliset selkkaukset, jotka aiheuttavat tuhoa useissa maailman maissa, ja niissä vallitseva turvattomuus on esteenä niiden kehitykselle.⁷¹

170. Tällainen yhteys ei voi johtaa siihen, että kehitysyhteistyön piiriin sisällytettäisiin toimenpiteitä, joiden vuoksi jätettäisiin

71 – Ks. mm. em. ”eurooppalaista konsensusta” koskevan julkilausuman 37 kohta.

huomiotta Euroopan unionin pilarirakenteen mukainen toimivallan jako.

edellyttää, että silloin kun toimenpide saattaa kuulua YUTP:n tavoitteiden soveltamisalaan ja edistää myös yhteisön kehityspolitiikan sosioekonomisten tavoitteiden saavuttamista, on tutkittava tämän toimenpiteen tärkein tavoite sen sisällön ja tarkoituksen kannalta.

171. Olisi näet virheellistä ja liiallista katsoa, että kaikki toimenpiteet, joilla *edistetään* taloudellista ja sosiaalista kehitystä jossain kehitysmaassa, kuuluisivat yhteisön toimivaltaan EY:n perustamissopimuksen XX osaston nojalla.

172. Erilaisella tulkinnalla vietäisiin epäilyksettä yhteisön muilta politiikoilta, kuten yhteiseltä kauppapolitiikalta, tarkoitus ja teho.⁷² Se olisi myös omiaan aiheuttamaan vahinkoa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston määräysten tehokkaalle vaikutukselle huolimatta niistä rajoituksista, joita EY 5 artiklassa on asetettu yhteisön toiminnalle.

173. EU 47 artiklan ja EY 5 artiklan noudattamisen välisen tasapainon varmistaminen

72 – Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin antoi nimenomaisesti yhteisölle omaa toimivaltaa kehitysyhteistyön osalta, se totesi tiettyihin kehitysmaista peräisin oleviin tuotteisiin sovelletun yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta, että vaikka tästä järjestelmästä ilmeni uusi käsitys kauppasuhteista, joissa kehitystavoitteilla on tärkeä sijansa, ”yhteys kehitysongelmiin” ei sulkenut toimeen pois yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalalta: ks. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 18 ja 20 kohta).

174. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi siten tämän menettelytavan edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, jossa se, kuten on muistettava, muun muassa kumosi puitepäätöksen 2003/80/YOS 2–7 artiklan, vaikka ne merkitsivät jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjen osittaista yhdenmukaistamista,⁷³ koska niiden tarkoituksen ja sisällön tutkiminen oli osoittanut, että niiden ”*pääasiallisena kohteena on ympäristön suojeleminen*”.⁷⁴

175. Kun EU 47 artiklaa ja EY 5 artiklaa luetaan yhdessä, myös sen perusteella on myönnettävä, että jos Euroopan unionin toiminnalla tavoitellaan ensisijaisesti (ja tietenkin erityisesti silloin, kun sillä tavoitellaan yksinomaan) rauhan säilyttämistä ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamista, samalla kun edistetään epäsuorasti kehitys-

73 – Em. asia, tuomion 47 kohta.

74 – Idem, tuomion 51 kohta (kursivointi tässä).

maiden sosioekonomista kehitystä, yhteisön toimivallan loukkaaminen ei ole mahdollista.

iii) Kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen ja kehitysyhteistyö

176. Jos sen sijaan toimen molemmat tavoitteet liittyvät erottamattomasti toisiinsa, ilman että toinen olisi toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen,⁷⁵ Euroopan unionin ja yhteisön välisten suhteiden erityisen luonteen pitäisi merkitä sitä, että yhteisön oikeudellinen perusta pitäisi asettaa etusijalle, koska näiden suhteiden yhteydessä vaikuttaa erityisen vaikealta ellei Euroopan unionin oikeuden nykytilassa jopa mahdottomalta ajatella turvaututtavan kahteen oikeudelliseen perustaan EU 47 artiklaa rikkomatta.⁷⁶

75 – Sen perusteen mukaan, joka on kehitetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä; ks. tältä osin asia C-178/03, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-107, 42 ja 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 – Todettakoon, että EY:n perustamissopimuksen yhteydessä kahden oikeudellisen perustan käyttäminen on poikkeuksellista, ja se on mahdotonta silloin, jos huolimatta siitä, että kyseisen toimen tavoitteet liittyvät erottamattomasti toisiinsa, näiden oikeudellisten perustojen osalta määrätty menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia ja/tai jos oikeusperustojen kumuloituminen voi loukata parlamentin oikeuksia: ks. em. asia komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Toisessa asiassa, joka koski Euroopan unionin toisen ja ensimmäisen pilarin välistä toimivallan jakoa, kahden oikeudellisen perustan kumuloituminen vaikutti niin ikään mahdottomalta, kun otettiin huomioon erilaiset prosessuaaliset vaatimukset, joita asetettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa ja EY:n perustamissopimuksen XX osastossa. Kun yhteisen toiminnan, jolla tavoitellaan YUTP:n päämäärää, hyväksyy yleensä yksin neuvosto yksimielisesti (tämän rajoittamatta EU 23 artiklan 2 kohdan soveltamista), EY 179 artiklan 1 kohdassa määrätään sitä vastoin kehitysyhteistyön osalta, että neuvosto toteuttaa ”toimenpiteet, jotka ovat tarpeen [EY] 177 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi”, ns. yhteispäätösennettelyn mukaisesti. Samoin on myös epäiltävä sitä, voidaanko menettelyt, joita toteutetaan sellaisten päätösten hyväksymiseksi, joilla myönnetään taloudellista ja/tai teknistä tukea ja jotka perustuvat jommankumman pilarin yleisesti sovellettaviin toimiin, sovittoa yhteen, koska EU:n perustamissopimuksen V osaston osalta toimivalta tällaisten päätösten tekemiseen kuuluu neuvostolle, kun puolestaan komission tehtävänä on toteuttaa taloudellista ja/tai teknistä tukea koskevia toimenpiteitä.

177. Edellä esitetyt arvioinnit antavat jo mahdollisuuden havaita, että ajatus siitä, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen jätettäisiin kokonaan yhteisön kehitysyhteistyön soveltamisalan ulkopuolelle, on hylättävä.

178. Tätä alaa, samoin kuin huumausaineiden tai jalkaväkimiinojen torjumista, ei näet ensi arviolta jätetä yhteisön kehitysyhteistyön alalla toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden tai kolmansien maiden kanssa tekemien sopimusten soveltamisalan ulkopuolelle siltä osin kuin toteutettujen tai suunniteltujen toimintojen tärkeimpänä tavoitteena on kehitysyhteistyö ja niillä edistetään tämä politiikan sosioekonomisten tavoitteiden saavuttamista.

179. Tätä näkemystä tukevat mielestäni Euroopan unionin toimielinten aloitteet, jotka koskevat kevyiden aseiden ja käsiaseiden leviämisen torjumista.

180. Kylmän sodan aikana useisiin maihin kertyi erittäin merkittäviä perinteisten aseiden varastoja, jotka kylmän sodan päätyttyä eri syistä, jotka liittyivät erityisesti valtioiden rakenteiden hajoamiseen, edistivät tärkeimpien aseellisten selkkausten syntyä 1990-luvulla.⁷⁷

181. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 26.6.1997, muutamia päiviä Amsterdamin Eurooppa-neuvoston jälkeen, Euroopan unionin ensimmäisen poliittisen aloitteen kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumisen alalla ”ohjelmassa perinteisten aseiden laittoman kaupan estämiseksi ja

tämän kaupan torjumiseksi”⁷⁸ (jäljempänä vuoden 1997 ohjelma). Vuoden 1997 ohjelma, joka vastasi useita Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen julkilausumia,⁷⁹ sisälsi jäsenvaltioille osoitetun sisäisen osan, jonka mukaan niiden piti tehostaa yhteisiä ponnistelujaan estääkseen ja torjuakseen näiden aseiden kaupan alueellaan,⁸⁰ sekä ulkoisen osan, jossa julistettiin muun muassa, että yhteisö ja jäsenvaltiot toteuttaisivat toimivaltansa rajoissa yhteen sovitettuja toimenpiteitä auttaakseen muita maita yhtäältä estämään aseiden laittoman kaupan ja toisaalta lopettamaan aseiden myymisen ja laittoman kaupan erityisesti selkkausten jälkeisissä tilanteissa, kun on saavutettu edes jonkinlainen turvallisuus ja vakaus.⁸¹ Vuoden 1997 ohjelman mukaisiin tukitoimenpiteisiin kuului tapauksen mukaan sellaisten lakien ja hallinnollisten toimenpiteiden asianmukaisen kokonaisuuden hyväksyminen tai vahvistaminen, joilla pyritään sääntelemään ja valvomaan tehokkaasti aseiden kuljetuksia, aseiden keräämistä, takaisinostoa ja tuhoamista koskevien ohjelmien käyttöönotto, sellaisten koulutusohjelmien käyttöönotto, joilla pyritään edistämään sitä, että paikallinen väestö saa tietää laittoman asekaupan kielteisistä seurauksista, sekä entisten sotilaiden siviilielämään integroitumisen helpottaminen.

77 – Ks. tältä osin selvitys, joka on esitetty Euroopan unionin strategiassa kevyiden aseiden ja pienaseiden sekä niissä käytettävien ampukeväkivien laittoman keskittymisen ja kaupan torjumiseksi, 1–8 kohta. Kyseinen strategia hyväksyttiin 15.–16.12.2005 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa (asiakirja nro 5319/06 PESC 31). Tämän asiakirjan mukaan maailmassa on kaikkiaan yli 600 miljoonaa kevyttä asetta, ja 1990-luvun 49 merkittävimmästä konfliktista 47:ssä käytettiin pääosin kevyitä aseita ja pienaseita. Erään toukokuulta 2004 peräisin olevan tutkimuksen mukaan Länsi-Afrikassa oli laittomasti liikkeellä 8–10 miljoonaa kevyttä asetta (ks. Bah A., *Mise en œuvre du moratoire de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre dans la Sierra Leone d'après-guerre*, document de travail du Groupe de travail sur les armes légères, Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, Ploughshares, Ontario, 2004, s. 3). Tämä asiakirja on saatavilla seuraavassa Internet-osoitteessa: www.ploughshares.ca/libraries/WorkingPapers/wp041fr.pdf

78 – Ohjelman teksti on saatavilla seuraavassa Internet-osoitteessa: <http://gris.org/bdg/g1599.html>

79 – Vuoden 1997 ohjelmassa mainitaan erityisesti julkilausumat 51/45 F, joka koski ”toimenpiteitä laittomien perinteisten aseiden kaupan ja käytön torjumiseksi”, 51/45 L, joka koski ”valtioiden avustamista pienaseiden laittoman kaupan torjumiseksi ja pienaseiden keräämiseksi”, ja 51/45 N, joka koski ”rauhan lujittamista konkreettisilla aseidenriisuntatoimilla”, jotka kaikki hyväksyttiin 10.12.1996 pidetyssä 79. täysistunnossa. Viimeksi mainitussa julkilausumassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous sanoo olevansa ”vakuuttunut siitä, että kokonaisvaltainen ja integroitunut lähestymistapa tiettyihin konkreettisiin aseidenriisuntatoimenpiteisiin, erityisesti käsiaseiden ja kevyiden aseiden määrän vähentämiseen, on usein välttämätön edellytys rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi ja vakauttamiseksi, joten se on koko taloudellisen ja sosiaalisen elyvyyttämisen ja kehittämisen tehokkaan prosessin perustana”.

80 – Vuoden 1997 ohjelman 1 kohta.

81 – Vuoden 1997 ohjelman 2 ja 3 kohta.

182. Vuoden 1997 ohjelmaa täydennettiin ja vahvistettiin edellä mainitulla 17.12.1998 hyväksytyllä neuvoston yhteisellä toiminnalla 1999/34/YUTP, joka koski Euroopan unionin osallistumista käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen ja joka korvattiin vuonna 2002 riidanalaisella yhteisellä toiminnalla.

183. Euroopan unioni on hyväksynyt useita alueellisia erityistoimenpiteitä, joilla pannaan täytäntöön yhteinen toiminta 1999/34/YUTP,⁸² lähinnä taloudellisina avustuksina ja teknisenä apuna kevyiden aseiden

82 – Yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP täytäntöönpanosta Euroopan unionin osallistumiseksi käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen Kambodzassa 15.11.1999 tehty neuvoston päätös 1999/730/YUTP (EYVL L 294, s. 5); Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen hyväksytyn yhteisen toiminnan täytäntöönpanosta Mosambikissa 17.12.1999 tehty neuvoston päätös 1999/845/YUTP (EYVL L 326, s. 73); Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen hyväksytyn yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP täytäntöönpanosta Etelä-Ossetiassa 14.12.2000 tehty neuvoston päätös 2000/803/YUTP (EYVL L 326, s. 1); Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen hyväksytyn yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP täytäntöönpanosta Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella 12.3.2001 tehty neuvoston päätös 2001/200/YUTP (EYVL L 72, s. 1) ja Euroopan unionin osallistumisesta käsiaseiden ja kevyiden aseiden epävakauttavan keskittymisen ja leviämisen torjumiseen hyväksytyn yhteisen toiminnan 1999/34/YUTP täytäntöönpanosta Albanianssa 29.11.2001 tehty neuvoston päätös 2001/850/YUTP (EYVL L 318, s. 1).

ja pienaseiden keräämistä ja hävittämistä varten.⁸³

184. Neuvosto muistutti edellä mainitusta yhteisestä toiminnasta 1999/34/YUTP ja hyväksyi 21.5.1999 kevyitä aseita koskevan julkilausuman, jossa se totesi, että pienaseiden leviäminen ja valvonnan riittämättömyys ovat lisänneet sisäisiä tai valtioiden välisiä selkkauksia, jotka estävät rauhanomaisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen,⁸⁴ ja suositti, että ”yhteisö ja jäsenvaltiot kiinnittävät kehitys yhteistyön yhteydessä erityistä huomiota toimenpiteisiin, joilla pyritään” muun muassa ”sisällyttämään pienaseita koskeva kysymys poliittiseen vuoropuheluun AKT-valtioiden ja Euroopan unionin muiden kehitys yhteistyökumppanien kanssa, *antamaan kehitys yhteistyön*

83 – Samoin kuin em. päätös 1999/845/YUTP, jolla Euroopan unioni antoi avustuksen taloudellisenä tukena aseiden paikantamiseksi, keräämiseksi ja hävittämiseksi Mosambikissa yhdessä Etelä-Afrikan poliisin ja Mosambikin poliisin kanssa tehtävissä rajat ylittävissä operaatioissa (Rachel-operaatio), em. päätös 2000/803/YUTP, jolla annettiin varusteiden muodossa tukea Etelä-Ossetian paikallisille poliisilaitoksille käsiaseiden ja kevyiden aseiden valvonnan, keräämisen ja hävittämisen edistämiseen tällä alueella, ja vähemmässä määrin em. päätös 1999/730/YUTP, jolla annettiin Kambodzan hallitukselle taloudellista ja teknistä tukea mm. aseiden ja ampuatarvikkeiden omistusta, hallussapitoa, käyttöä, myyntiä ja siirtoa koskevien asianmukaisten lakien ja asetusten laatimisessa, menettelyjen kehittämisessä pienaseiden luovuttamiseksi vapaaehtoisesti sekä ylimääräisten pienaseiden löytämiseksi ja hävittämiseksi sekä sellaisten kansalaishankkeiden tukemisessa, joilla lisätään yleisön tietoisuutta kevyisiin aseisiin ja pienaseisiin liittyvistä ongelmista, ja em. päätös 2001/850/YUTP, jolla annettiin taloudellista tukea Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelman (UNDP) hankkeen yhteydessä laaditulle kevyiden aseiden ja pienaseiden valvontaohjelmalle Albanianssa, jolla pyrittiin erityisesti edistämään aseiden keruuta kyseisessä valtiossa. Euroopan unioni antoi päätöksellä 2001/200/YUTP taloudellista tukea Limassa sijaitsevan Yhdistyneiden Kansakuntien rauhan, aseistariisun ja kehityksen Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen aluekeskuksen hankkeisiin, joilla pyrittiin kouluttamaan paikallisia tulli- ja poliisiviranomaisia.

84 – Julkilausuman 1 kohta. Julkilausuman teksti on saatavilla seuraavilla Internet-sivuilla: <http://gris.org/bdg/g1786.html>

*yhteydessä tukea maille, jotka haluavat saada apua rajoittaakseen tai hävittääkseen ylimääräisiä pienaseita, ja määrätäkseen muista kannustimista, joilla pyritään rohkaisemaan näiden aseiden vapaaehtoista luovuttamista ja niiden tuhoamista”, sekä ”harkitsemaan tarvittaessa tukea, jolla pyritään vahvistamaan hallitustenvälisiä toimielimiä ja asianomaista lainsäädäntöä, jotta pienaseita kyettäisiin valvomaan paremmin. Ensin mainitut toimenpiteet voivat koskea – Länsi-Afrikkaa (ECOWAS), jossa on saavutettu merkittävää edistystä ja jossa on laadittu ja hyväksytty puitteet pienaseiden leviämisen torjumiselle”.*⁸⁵

Neuvosto vaati myös, että pienaseisiin liittyvien Euroopan unionin toimintojen yhdenmukaisuus yhteisön tasolla taattaisiin yhteensovitettun ja täydentävän näkemyksen varmistamiseksi, erityisesti YUTP:n kannalta.⁸⁶

185. Vuoden 1997 ohjelma ja 21.5.1999 annettu neuvoston julkilausuma osoittavat, että neuvosto ei ole sulkenut pois sitä, että yhteisö voisi toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumiseen sen toimivallan rajoissa, joka sille on annettu kehitysyhteistyön alalla.

85 – Julkilausuman 7 kohta (kursivointi tässä).

86 – Julkilausuman 9 kohta.

186. Näiden neuvoston laatimien asiakirjojen valossa ei ole kovin johdonmukaista väittää, kuten neuvosto ja yhteisöjen tuomioistuimessa väliintulijoina olevat hallitukset Alankomaiden hallitusta lukuun ottamatta ovat väittäneet, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen ei missään tapauksessa kuuluisi yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan piiriin.

187. Vaikuttaa myös siltä, että vaikka Cotonou-sopimuksen 11 artiklan 3 kohdassa, jonka tulkintaa ja ulottuvuutta tämän riidan osapuolet ovat laajasti käsitelleet, ei käsitellä nimenomaisesti toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, sitä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että kaikki yhteisön toiminta, jolla pyritään tukemaan ”käsiaseiden ja kevyiden aseiden liiallisen ja valvomattoman keskittymisen estämistä”, olisi kiellettyä.

188. Kuten komissio on myöntänyt, pelkkä tätä alaa koskeva maininta Cotonou-sopimuksessa ei sen sijaan merkitse myöskään sitä, että Euroopan unionilla ei olisi mitään toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä ja toimintaa kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumiseksi.

189. Yhteisön ja Euroopan unionin toimivallan rajaaminen tapahtuu siten viime kädessä siten, että yksilöidään asianomaisen

toimenpiteen kohde sen mukaan, tavoitel-laanko sillä yksinomaan tai pääasiallisesti rauhan säilyttämistä ja/tai kansainvälisen turvallisuuden lujittamista, jolloin se siis kuuluu YUTP:n piiriin, vai sosioekonomista kehitystä, jolloin se kuuluu yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan piiriin. Tämän lähestymistavan vahvistavat oikeaksi myös selittävät huomautukset, jotka liittyvät Euroopan unionin vuoden 2004 yleisen talousarvion YUTP:tä koskevaan lukuun ja joista ilmenee niiden viitteellisyydestä huolimatta, että sekä yhteisö että Euroopan unioni, joista viimeksi mainittu toimii Euroopan unionin sopimuksen V osaston nojalla, voivat toteuttaa toimenpiteitä toimivaltansa rajoissa kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumiseksi.

190. Toisin kuin Ranskan hallitus on esittänyt istunnossa, en myöskään katso, että tässä asiassa asetuksen N:o 1717/2006 3 artiklasta voitaisiin johtaa se, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen jätettäisiin järjestelmällisesti yhteisön kehitysyhteistyön soveltamisalan ulkopuolelle.⁸⁷

191. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yhteisön teknistä

87 – Huomautettakoon, että vaikka tämä väite on esitetty yksinomaan istunnossa ja se koskee kanteen nostamisen jälkeen toteutettua yhteisön toimea, se pitäisi tutkia, koska sillä pyritään riitauttamaan yhteisön toimivalta toteuttaa toimenpiteitä kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjunnan alalla, mitä koskeva kysymys koskee oikeusjärjestyksen perusteita, joten yhteisön tuomioistuimet voivat ottaa sen viran puolesta huomioon.

apua ja rahoitusapua voidaan antaa vastauksena hätä- tai kriisitilanteeseen taikka tilanteeseen, jossa kriisi on puhkeamassa tai joka uhkaa kärjistyä aseelliseksi konfliktiksi tai heikentää vakavalla tavalla asianomaisen yhden tai useamman kolmannen maan vakautta. Sen 2 kohdassa luetellaan alat, joita edellä mainittu tekninen apu ja rahoitusapu koskee. Tältä osin 3 artiklan 2 kohdan i alakohdan ensimmäisen alakohdan kohteena on ”yhteisön yhteistyöpolitiikan ja sen tavoitteiden asettamisissa puitteissa myönnettävä tuki toimenpiteille, jotka koskevat tuliaseiden laittoman käytön ja saatavuuden vaikutuksia siviiliväestöön; tämä tuki rajoitetaan valvontatoimiin, uhrien auttamiseen, ongelman tunnetuksi tekemiseen sekä oikeudellisen ja hallinnollisen asiantuntemuksen ja hyvien menettelytapojen kehittämiseen”. Kyseisen säännöksen toisessa alakohdassa, jota Ranskan hallitus painottaa, täsmennetään, että ”tukea annetaan vain sen verran kuin on tarpeen asianomaisten väestöjen yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen edellytysten palauttamiseksi 1 kohdassa tarkoitettussa kriisitilanteessa tai tilanteessa, jossa kriisi on puhkeamassa. Se ei kata tukea toimenpiteille, joilla torjutaan aseiden leviämistä”.

192. On huomautettava, että kun tämä säädös, joka tuli voimaan 1.1.2007, hyväksyttiin, neuvosto ja komissio antoivat yhteisen julkilausuman, jonka mukaan nämä toimielimet olivat erityisesti sopineet siitä, että mitään asetuksen N:o 1717/2006 säännöksistä ei pitäisi ”tulkita siten, että niillä rajoitettaisiin asiassa C-91/05 omaksuttavia kantoja”, ja että ”niin kauan kuin yhteisöjen

tuomioistuin ei ole vielä antanut ratkaisua tässä asiassa, komissio ei ryhdy toteuttamaan toimenpiteitä kyseisen asetuksen 3 artiklan 2 kohdan i alakohdan nojalla”, koska kyseisen artiklan soveltamisalaa voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen komission ehdotuksen perusteella ja yhteisöjen tuomioistuimen tässä asiassa antaman tuomion perusteella.⁸⁸

193. Jos on tarpeen tulkita asetuksen N:o 1717/2006 3 artiklan 2 kohdan i alakohdan toista alakohtaa, siinä suljetaan ilmeisesti pois tuen antaminen toimenpiteille, joilla pyritään aseiden leviämisen torjumiseen, ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat yhteisön tukea vastauksena kriisitilanteisiin tai puhkeamassa oleviin kriisitilanteisiin, mutta ei minkä tahansa yhteisön toimenpiteen osalta, joilla edistetään kehitysyhteistyön sosioekonomisten tavoitteiden toteutumista, sillä muun muassa asetuksen N:o 1717/2006 mukaista tukea annetaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ainoastaan, jos se täydentää muiden ulkoisen avun välineiden mukaisesti annettavaa yhteisön apua; näihin kuuluvat välttämättä Cotonou-sopimuksen kaltaiset kehitysyhteistyön maantieteelliset välineet. Kuten on jo todettu, tässä sopimuksessa ei suljeta pois sitä, että yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä edistääkseen kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjumista.

194. Kaikista edellä esitetystä syistä katson, että kevyiden aseiden ja pienaseiden leviämisen torjuminen ei jää sellaisenaan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan ulkopuolelle, vaan voi päinvastoin kuulua sen piiriin, jos torjumista edistävän toimenpiteen yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on kehitysyhteistyö, jolla edistetään tämän yhteistyön sosioekonomisten kehitystavoitteiden toteutumista.

195. Tämän jälkeen on tutkittava kanteen kohteena olevan päätöksen ja riidanalaisen yhteisen toiminnan laillisuus.

3. Kanteen kohteena olevan päätöksen ja riidanalaisen yhteisen toiminnan laillisuus

196. Muun muassa edellä mainitun asiassa komissio vastaan neuvosto 13.9.2005 annetun tuomion valossa ja, kuten olen edellä jo todennut, sen määrittämiseksi, onko neuvosto tehdessään kanteen kohteena olevan päätöksen loukannut yhteisölle kehitysyhteistyön alalla annettua toimivaltaa EU 47 artiklan vastaisesti, on selvitettävä, oliko ainakin tämän päätöksen pääasiallisena tarkoituksena kehitysyhteistyö, kun otetaan huomioon sen tavoite ja sisältö.

⁸⁸ – Asiakirja nro 14010/06, CODEC 1113, YUTP 966, 27.10.2006, s. 1.

197. Kanteen kohteena olevan päätöksen tavoitteen osalta on muistutettava, että sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa täsmennetään, että pienaseiden liian suuri ja hallitsematon keskittyminen ja leviäminen on uhka rauhalle ja turvallisuudelle ja heikentää kestäväen kehityksen mahdollisuuksia.

198. Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa esitetään, että Euroopan unioni aikoo toimia toimivaltaisilla kansainvälisillä foorumeilla edistääkseen luottamusta lisääviä toimia. Siinä korostetaan, että ”tässä tarkoituksessa [riidanalaisella] päätöksellä on tarkoitus panna täytäntöön mainittu yhteinen toiminta”. Tätä perustelukappaletta on luetava kanteen kohteena olevan päätöksen ainoan viittauskappaleen valossa, kun siinä viitataan riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artiklaan, jossa mainitaan myös luottamusta lisäävien toimien luominen.

199. Riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artiklan mukaan Euroopan unioni pyrkii riidanalaisen yhteisen toiminnan tavoitteita toteuttaessaan ”saamaan aikaan yhteisymmärryksen siitä, että asianomaisilla kansainvälisillä foorumeilla ja tarvittaessa *alueellisesti noudatetaan seuraavia periaatteita* ja toteutetaan seuraavia toimenpiteitä käsiaseiden epävakauttavan *keskittymisen jatkumisen estämiseksi*”.⁸⁹ Kyseisen 3 artiklan a

alakohdassa mainittuihin periaatteisiin ja toimenpiteisiin kuuluu se, että ”kaikki maat sitoutuvat tuomaan ja pitämään hallussaan käsiaseita vain perusteltuja turvallisuustarpeita varten ja vain sellaisessa määrin, joka on suhteessa niiden perusteltuihin itsepuolustusta ja turvallisuutta koskeviin vaatimuksiin --”, b alakohdassa mainittuihin se, että ”viejamaat sitoutuvat toimittamaan käsiaseita ainoastaan hallituksille asianmukaisten kansainvälisten ja alueellisten aseiden vientirajoitusten mukaisesti”, c alakohdassa mainittuihin se, että ”kaikki maat sitoutuvat tuottamaan käsiaseita vain a alakohdan mukaista hallussapitoa varten tai b alakohdan mukaista vientiä varten”, ja e alakohdassa mainittuihin se, että ”luodaan luottamusta lisääviä toimia, mukaan lukien läpinäkyvyyttä ja avoimuutta lisäävät toimet, käsiaseita koskevin alueellisin rekisterein ja vaihtamalla säännöllisesti käytettävissä olevia tietoja käsiaseiden viennistä, tuonnista, tuotannosta ja hallussapidosta sekä kansallisesta aselainsäädännöstä ja keskustelemalla asianomaisten osapuolten kanssa vaihdetuista tiedoista”.

200. On muistettava, että komissio ei millään tavoin kiistä sitä, että riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artikla kuuluu samalla tavoin kuin suurin osa kyseisen toimen I osaston muista määräyksistä YUTP:n soveltamisalaan.⁹⁰

89 – Kursivointi tässä. Muistutan, että käsite käsiaseet riidanalaisen yhteisen toiminnan säädösoasassa sisältää kevyet aseet (ks. edellä 9 kohta).

90 – Ks. edellä 59 kohta.

201. On myös huomautettava uudelleen siitä, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä tarkoitettu Euroopan unionin antama tuki koskee lähinnä ECOWASin pienaseita koskevan moratorion muuttamista sitovaksi alueelliseksi yleissopimukseksi.

202. Kyseinen moratorio, jonka ECOWAS hyväksyi lokakuussa 1998, koskee pienaseiden maahantuontia, maastavientiä ja valmistamista ECOWASin jäsenvaltioissa. Moratorion johdanto-osassa korostetaan, että pienaseiden kauppa saattaa ECOWASin jäsenvaltiot epätasapainoon ja merkitsee uhkaa rauhalle ja kansojen turvallisuudelle.⁹¹

203. Kun kanteen kohteena olevassa päätöksessä tuetaan tämän ECOWASin poliittisen toimenpiteen muuntamista oikeudellisesti sitovaksi alueelliseksi yleissopimukseksi, siinä tuetaan siis riidanalaisen yhteisen toiminnan 3 artiklan mukaisesti Länsi-Afrikkaa (entistä enemmän) epävakauttavan pienaseiden keskittymisen jatkumisen estämistä kyseisellä alueella.

204. Kanteen kohteena olevalla päätöksellä pyritään siis konkreettisesti ja suoraan

tukemaan ECOWASin ponnistuksia taistella sitä turvattomuutta vastaan, joka aiheutuisi siitä, että pienaseita kertyisi jälleen Länsi-Afrikkaan. Kanteen kohteena olevan päätöksen tarkoituksena on siten lähinnä, ellei yksinomaan, turvallisuus.

205. On tosin todettava, että turvallisuus on kehityksen välttämätön edellytys.⁹² Toisin kuin komissio esittää, pelkästään se kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa esitetty toteamus, jonka mukaan pienaseiden liian suuri ja hallitsematon keskittyminen ja leviäminen heikentää kestävän kehityksen mahdollisuuksia, ei merkitse sitä, että kanteen kohteena olevalla päätöksellä pyrittäisiin tukemaan hanketta, jonka tavoitteena on suoraan ja/tai pääasiallisesti asianomaisten Afrikan valtioiden kansojen inhimillisten ja/tai sosioekonomisten olojen kohentaminen.

206. Päinvastoin tämä viimeksi mainittu tavoite vaikuttaa pikemminkin kaukaiselta ja joka tapauksessa epäsuoralta ja toissijaiselta siihen tavoitteeseen nähden, joka koskee

91 – Em. julkilausuma kevyiden aseiden kauppaa ja valmistamista koskevasta moratoriosta Länsi-Afrikassa, johdanto-osan toinen perustelukappale.

92 – Kuten muistutetaan myös Euroopan unionin strategiassa pienaseiden ja kevyiden aseiden sekä niissä käytettävien ampumatarvikkeiden laittoman keskittymisen ja kaupan torjumiseksi, I ja III kohta; tältä osin viitataan Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2003 hyväksymään Euroopan turvallisuusstrategiaan.

ECOWASin jäsenvaltioiden alueellisen turvallisuuden säilyttämistä.

määräyksessä ei myöskään määrätä turvautumisesta taloudelliseen tukeen tai tekniseen apuun tämän sopimuksen V osaston yhteydessä. Komissio on myös itse myöntänyt tämän, ja Euroopan unionin päätöksentekokäytännössä on tästä useita osoituksia.⁹³

207. Kanteen kohteena olevan päätöksen sisällön osalta on muistutettava, että siinä vahvistetaan 515 000 euron suuruinen taloudellinen tuki ja tekninen apu 12 kuukauden ajaksi, jotta kyettäisiin perustamaan kevyitä aseita käsittelevä yksikkö ECOWASin tekniseen sihteeristöön ja muuttamaan edellä mainittu ECOWASin kevyiden aseiden kuljetuksia ja valmistamista koskeva moratorio oikeudellisesti sitovaksi yleissopimukseksi.

210. Yleisesti arvioiden vaikuttaa siltä, että sellaisessa tilanteessa, jossa päätöksessä vahvistetaan taloudellinen tuki ja tekninen apu kolmannelle valtiolle tai, kuten tässä tapauksessa, alueellisen yhteistyön järjestölle, tämän päätöksen sisällön tutkiminen, toisin kuin normatiivisen toimen tutkiminen, edellyttää suureksi osaksi kyseisen päätöksen tavoitteen selvittämistä.

208. Kuten komissio korostaa, taloudellinen tuki ja tekninen apu ovat tyypillisiä kehitysavun yhteydessä käytettyjä keinoja.

211. Taloudellinen tuki ja tekninen apu ovat näet sinänsä neutraaleja, ja ne voivat mielestäni ainoastaan tavoitteidensa perusteella kuulua joko kehitysyhteistyön tai YUTP:n soveltamisalaan.

209. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tällaisessa väitteessä unohdetaan se seikka, että jotta tällaiset keinot voisivat kuulua kehitysyhteistyön ja kehitysavun piiriin, niiden on kosketettava nimenomaan kehitystä. Toisin sanoen pelkästään se, että käytetään rahoituksellisia keinoja, kuten tukea, ei merkitse automaattisesti sitä, että tämä tuki kuuluisi kehitysyhteistyötä koskevan yhteisön toimivallan piiriin, sillä sen lisäksi edellytetään, että apua voidaan pitää ”kehitysapuna”. Missään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen

212. Kuten edellä on selvitetty, kanteena kohteena olevan päätöksen tarkoitus liittyy riidanalaisen yhteisen toiminnan perusteella ainakin pääasiallisesti turvallisuuteen. Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa myöskään sillä komission mainitsemalla seikalla, että kanteen kohteena olevalla päätöksellä vahvistetaan hallintoelimiä erityisesti perustamalla

93 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 83 mainitut päätökset.

kevyitä aseita käsittelevä yksikkö ECOWASin tekniseen sihteeristöön, sillä julkisen hallintoelimen, olipa se kansallinen, alueellinen tai kansainvälinen, vahvistaminen ei voi olla itsetarkoitus vaan sillä on oltava kehitystavoite, jotta se voi kuulua kehitysyhteistyön alaan.⁹⁴

213. Näin ollen kanteen kohteena oleva päätös ei kuulu kehitysyhteistyön piiriin, vaan sen tavoitteet ovat ainakin pääasiallisesti EU 11 artiklan 1 kohdan mukaisia tavoitteita, erityisesti rauhan säilyttämistä ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamista koskevia tavoitteita, jotka eivät vastaa mitään yhteisölle asetetuista tavoitteista, mitä komissiokaan ei kiistä.⁹⁵

214. Se, että komissio suunnitteli (alun perin) omien sanojensa mukaan samankaltaista apua kuin kanteen kohteena olevalla päätöksellä hyväksyttiin, ei muuta tätä arviointia. Sen lisäksi, että tällaisella aloitteella ei muuteta toimivallan jakoa yhteisön ja Euroopan unionin välillä, asiakirjat, joita komissio on maininnut väitteensä tueksi, eivät osoita, että yhteisö olisi sitoutunut

rahoittamaan hankkeen, jonka sisältö olisi sama tai samankaltainen kuin kanteen kohteena olevan päätöksen.

215. On korostettava, että muun muassa ECOWASin ja komission välillä Cotonou-sopimuksen mukaisesti 19.2.2003 allekirjoitettujen alueellisen yhteistyöstrategian ja Länsi-Afrikkaa koskevan alueohjelman⁹⁶ relevanteissa kohdissa, joita komissio on siteerannut väitteidensä tueksi, muistutetaan yhtäältä yksinomaan kuvailevasti kevyiden aseiden liikkumisen valvonnan tärkeydestä alueella, jossa on Yhdistyneiden Kansakuntien tukema vienti- ja tuontimoratorio,⁹⁷ ja toisaalta siitä, että ”Yhdistyneiden Kansakuntien toiminnan tueksi *suunnitellaan* toimenpiteitä – pienaseiden tuontia, vientiä ja valmistusta koskevan moratorion *täytäntöön panemiseksi*”.⁹⁸

216. Viimeksi mainitun seikan osalta ja riippumatta jäsenvaltioiden ja yhteisön välisestä toimivallan jaosta tällaisten hankkeiden rahoituksen yhteydessä sitä, että suunniteltiin tukea moratorion *panemiseksi täytän-*

94 – Ks. vastaavasti asia C-403/05, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 22.5.2007, 63 kohta (asia vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa).

95 – Ks. myös edellä 159 kohta.

96 – Kannekirjelmän liite IV. Yhteistyöstrategioiden ja alueohjelmien laatimista ja hyväksymistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt täsmennetään Cotonou-sopimuksen liitteessä IV. Tämän liitteen 10 artiklan 2 kohdan mukaan alueohjelmat hyväksytään yhteisön ja asianomaisen AKT-valtion yhteisellä sopimuksella.

97 – Asiakirjan 2.3 jakso, s. 19.

98 – Asiakirjan 6.4.1 jakso, s. 40.

töön, ei voida rinnastaa siihen, että tuettaisiin tämän moratorion muuttamista oikeudellisesti sitovaksi yleissopimukseksi.

unionin puheenjohtajavaltio ja komissio esittävät säännöllisesti kertomukset ”Euroopan unionin toiminnan johdonmukaisuudesta pienaseiden alalla ottaen erityisesti huomioon *Euroopan unionin* kehityspolitiikat”.⁹⁹

217. Yhtä hyvin kuin moratorion täytäntöön panemisen yhteydessä voidaan näet järkevästi ajatella toimenpiteitä, joilla voitaisiin pyrkiä lähinnä inhimillistä ja sosioekonomista kehitystä koskeviin tavoitteisiin, kuten apu paikallisille aloitteille, jotka liittyvät asian tunnetuksi tekemiseen sellaisen väestön keskuudessa, jota aseiden liiallinen kauppa koskee, sellaisten hankkeiden edistäminen, joilla pyritään vähentämään kevyiden aseiden valmistamista käsityönä ja/tai korvaamaan se kulutushyödykkeiden valmistamisella, tai aseiden ostamista paikalliselta väestöltä koskevien takaisinosto-ohjelmien tai ravinnon vaihtamista kevyitä aseita ja pienaseita vastaan koskevien ohjelmien tukeminen, samalla tavoin puolestaan tuella, joka myönnetään ECOWASin moratorion kaltaisen moratorion muuttamiseksi sitovaksi yleissopimukseksi, pyritään ainakin pääasiallisesti alueellisen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisen tavoitteeseen, kuten edellä on todettu.

218. Edellä 213 kohdassa esitettyä arviointia ei myöskään heikennä kanteen kohteena olevan päätöksen 4 artiklan 2 kohdan maininta, joka vastaa lähes täysin riidanalaisen yhteisen toiminnan 9 artiklan 1 kohdan sanamuotoa ja jonka mukaan

219. Tämä toteamus vastaa näet yhtäältä toimivallan jakoa unionin ja Euroopan yhteisön välillä kevyiden aseiden ja pienaseiden keskittymisen torjumisessa, kun siinä myönnetään, että edellä esittämälläni tavalla tämä ala kuuluu kehitysyhteistyön soveltamisalaa siltä osin kuin hyväksytyjen tai suunniteltujen toimenpiteiden pääasiallisena tarkoituksena on kehitysyhteistyö eli ne koskevat asianomaisten kansojen sosioekonomista kehitystä. Tällä tavoin on tulkittava myös riidanalaisen yhteisen toiminnan 7 artiklan 2 kohtaa, jossa täsmennetään, että ”neuvosto päättää kyseisten hankkeiden periaatteesta, järjestelyistä ja rahoituksesta – – *tämän kuitenkaan vaikuttamatta jäsenvaltioiden kahdenvälisiin avustuksiin ja yhteisön toimintaan*”, ja sen 8 artiklaa, jossa edellä esitetyn mukaisesti ”neuvosto *pane merkille*, että komissio aikoo tukea [riidanalaisen] yhteisen toiminnan tavoitteiden saavuttamista ja painopisteiden toteutta-

99 – Kursivointi tässä.

mista *tarvittaessa asiaa koskevin yhteisön toimenpitein*".¹⁰⁰

voida myöskään todeta, että riidanalaista yhteistä toimintaa ei voitaisi soveltaa, koska kyseisellä toiminnalla ei ole annettu neuvostolle toimivaltaa tehdä kanteen kohteena oleva päätös EU 47 artiklan vastaisesti. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimien hylkää kanteen.

220. Toisaalta toisin kuin komissio esittää, ei ole epäilystäkään siitä, että kanteen kohteena olevan päätöksen 4 artiklan 2 kohtaan ja riidanalaisen yhteisen toiminnan 9 artiklan 1 kohtaan sisältyvät ilmaisut "Euroopan unioni" ja "Euroopan unionin kehityspolitiikat" eivät tarkoita Euroopan unionia, joka toimii Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston nojalla, vaan ne merkitsevät päinvastoin, kun otetaan huomioon myös viittaus tarpeeseen varmistaa "toiminnan johdonmukaisuus", nimenomaista viittausta EU 3 artiklassa ilmaistun yleiseen velvollisuuteen, joka on otettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteisiin määräyksiin ja siten osoitettu Euroopan unionille kolmen pilarin "ulko-kuorena" ja jossa sitä kehoitetaan huolehtimaan erityisesti "kaiken ulkoisen toimintansa johdonmukaisuudesta ulkosuhde-, turvallisuus-, talous- ja kehityspolitiikassaan".¹⁰¹

V Oikeudenkäyntikulut

222. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio näkemysni mukaan häviää asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut neuvoston vaatimusten mukaisesti.

221. Edellä esitetyistä syistä katson, että yhteisö ei olisi voinut tehdä kanteen kohteena olevaa päätöstä EY:n perustamissopimuksen XX osaston nojalla. Tässä tapauksessa ei

223. Tanskan kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja parlamentti vastaavat omista kuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

100 – Kursivointi tässä.

101 – Kursivointi tässä.

VI Ratkaisuehdotus

224. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.
- 2) Euroopan yhteisöjen komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 3) Tanskan kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ruotsin kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan parlamentti vastaavat omista kuluistaan.