



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOTZI

23 päivänä tammikuuta 2014¹

Asia C-377/12

**Euroopan komissio
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Päätös 2012/272/EU — Kehitysyhteistyö — Liikenne — Ympäristö —
Kolmansien maiden kansalaisten takaisinotto — EUT-sopimuksen V osastoon kuuluva oikeusperusta

Sisällys

I Johdanto	2
II Asiaa koskevat oikeussäännöt	2
III Asian tausta	6
IV Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ..	6
V Asian tarkastelu	7
A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat	7
B Asian kannalta merkityksellinen nykyinen oikeuskäytäntö ja sovellettavan arviointikriteerin määrittäminen	10
C Puitesopimuksen syntyhistoria, sisältö ja systematiikka	11
D Kehitysyhteistyö unionin oikeudessa ja puitesopimuksen luonnehdinta	13
E Liikennettä koskevien oikeusperustojen lisääminen	15
F Ympäristöä koskevan oikeusperustan lisääminen	16
G Kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa koskevan oikeusperustan lisääminen	17

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

1. Puitesopimuksen sisältö	18
2. Siirtolaisuus ja kehitysyhteistyöpolitiikka	19
3. Puitesopimuksen 26 artikla aikaisemman käytännön valossa	20
4. Takaisinottosopimuksia koskeva nykyinen käytäntö	21
H Kumotun päätöksen ajallisten vaikutusten pitäminen voimassa	22
VI Oikeudenkäyntikulut	22
VII	
Ratkaisuehdotus	22

I Johdanto

1. Esillä olevalla kanteella Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14.5.2012 tehdyn neuvoston päätöksen 2012/272/EU² (jäljempänä riidanalainen päätös) siltä osin kuin Euroopan unionin neuvosto on lisännyt liikennettä, kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa ja ympäristöä koskevia oikeusperustoja.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus)³ 26 artikla, jonka otsikkona on ”Yhteistyö muuttoliikkeen ja kehityspolitiikan alalla” ja joka sisältyy yhteistyötä muuttoliikkeen ja merityön alalla koskevaan V osastoon, kuuluu seuraavasti:

”1. Osapuolet vahvistavat, että ne pitävät alueidensa välisten muuttovirtojen yhteistä hallintaa tärkeänä. Yhteistyön lujittamiseksi osapuolet toteuttavat järjestelyjä kaikista muuttoliikettä koskevista kysymyksistä käytävää kokonaisvaltaista vuoropuhelua ja kuulemista varten. Muuttoliikettä koskevat näkökohdat on otettava huomioon muuttajien alkuperä-, kauttakulku- tai kohdemaiden kansallisissa taloudellisen ja sosiaalisen kehittämisen strategioissa tai ohjelmissa.

2. Osapuolten yhteistyö perustuu niiden yhteisesti ja yhteisymmärryksessä tekemään tarvearviointiin, ja siinä noudatetaan voimassa olevaa unionin ja kansallista lainsäädäntöä. Siinä keskitytään erityisesti seuraaviin seikkoihin:

a) muuttoliikkeen työntö- ja vetotekijät;

2 — EUVL L 134, s. 3.

3 — Esillä olevan kanteen käsittelyn kannalta merkitykselliset määräykset on toistettu jäljempänä sellaisina kuin ne ilmenevät 21.1.2011 päivätystä neuvoston asiakirjasta 15616/10 (ks. englanninkielisen version osalta myös 25.1.2011 päivätty asiakirja 15616/10 COR). On huomattava, että tämän menettelyn kuluessa komissio esitti ehdotuksen Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamista unionin puolesta koskevaksi päätökseksi (KOM(2013) 925 lopullinen, 18.12.2013), jonka liitteenä on puitesopimus (KOM(2013) 925 lopullinen, liite 1). Täsmällisyyden vuoksi totean, että viimeksi mainitussa asiakirjassa esitetyssä puitesopimuksen tekstissä on joitakin vähäisiä muodollisia eroja verrattuna neuvoston 21.1.2011 päivättyyn asiakirjaan nro 15616/10, johon tämä ratkaisuehdotus pohjautuu.

- b) muuttajien suojelua ja oikeuksia koskevan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytänteiden laadinta ja täytäntöönpano, joiden tavoitteena on tällä alalla sovellettaviin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien, muuttajien oikeuksien kunnioittamista koskevien määräysten noudattaminen;
- c) kansainvälistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytänteiden laadinta ja täytäntöönpano, jotta voidaan noudattaa 28 päivänä heinäkuuta 1951 allekirjoitettuun pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja sen 31 päivänä tammikuuta 1967 allekirjoitettuun pöytäkirjaan sekä muihin keskeisiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyviä määräyksiä ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen;
- d) maahanpääsyä koskevat säännöt, maahan päästettyjen henkilöiden oikeudet ja asema, oikeudenmukaisen kohtelun ja kotouttamismahdollisuuksien tarjoaminen maassa laillisesti asuville ulkomaalaisille, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä rasmin, syrjinnän ja muukalaisvihan vastaiset toimenpiteet;
- e) tehokkaan ennaltaehkäisevän toimintapolitiikan vahvistaminen sellaisia tapauksia varten, joissa jonkin osapuolena olevan maan alueella on toisena osapuolena olevan maan kansalainen, joka ei täytä tai ei enää täytä ensiksi mainittuun maahan saapumisen taikka siellä oleskelun tai asumisen edellytyksiä; henkilöiden salakuljetusta ja ihmiskauppaa varten, mukaan luettuina salakuljettaja- ja ihmiskauppaverkostojen torjunta ja uhrien suojelu;
- f) tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määriteltyjen henkilöiden palauttaminen inhimillisellä ja kunnioittavalla tavalla, mukaan luettuna vapaaehtoisesta ja pysyvän alkuperämaahan paluun edistäminen, ja heidän maahantulonsa tai takaisinottonsa tämän artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti. Paluun yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon osapuolten oikeus myöntää oleskelulupia tai lupia oleskeluun inhimillisistä ja humanitaarisista syistä sekä palauttamiskiellon periaate,
- g) viisumeihin, matkustusasiakirjojen turvallisuuteen ja rajaturvallisuuteen liittyvät molemmille osapuolille tärkeät seikat,
- h) muuttoliikkeeseen ja kehityspolitiikkaan liittyvät kysymykset, esimerkiksi henkilöresurssien kehittäminen, sosiaalinen suojelu, muuttoliikkeestä saatavan hyödyn maksimointi, tasa-arvo ja kehitysyhteistyö, eettinen rekrytointi ja kiertomuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen.

3. Tällä alalla tehtävän yhteistyön puitteissa ja ihmiskaupan uhrien suojelun tarpeeseen vaikuttamatta osapuolet sopivat lisäksi, että

- a) Filippiinit ottaa jäsenvaltion pyynnöstä takaisin kaikki tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määriteltyt kansalaisensa, jotka ovat jäsenvaltion alueella, ilman aiheutonta viivytystä heti kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely jäsenvaltiossa on suoritettu;
- b) kukin jäsenvaltio ottaa Filippiinien pyynnöstä takaisin kaikki tämän artiklan 2 kohdan e alakohdassa määriteltyt kansalaisensa, jotka ovat Filippiinien alueella, ilman aiheutonta viivytystä heti kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely Filippiineillä on suoritettu;
- c) jäsenvaltiot ja Filippiinit toimittavat kansalaisilleen tarvittavat asiakirjat tätä tarkoitusta varten. Pyyntöä esittävä valtio toimittaa pyynnön maahanpääsystä tai takaisin ottamisesta pyynnön vastaanottavan valtion toimivaltaiselle viranomaiselle.

Jos asianomaisella henkilöllä ei ole asianmukaista henkilöasiakirjaa tai muita todisteita kansalaisuudesta, Filippiinien tai jäsenvaltion on välittömästi pyydettävä asianomaista toimivaltaista diplomaatti- tai konsuliedustustoa tarkistamaan hänen kansalaisuutensa tarvittaessa haastattelun avulla; kun hänen on varmistettu olevan Filippiinien tai jäsenvaltion kansalainen, Filippiinien tai jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on annettava asianmukaiset asiakirjat.

4. Osapuolet sopivat tekevänsä mahdollisimman pian kansalaistensa maahanpääsyä tai takaisinottoa koskevan sopimuksen, johon sisältyy muiden maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisin ottamista koskeva määräys.”

3. Puitesopimuksen 34 artiklassa, joka koskee ympäristöä ja luonnonvaroja, määrätään seuraavaa:

”1. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että tämän alan yhteistyöllä edistetään kestäväan kehitykseen tähtäävää ympäristön suojelua ja parantamista. Osapuolet ottavat kaikessa tämän sopimuksen nojalla toteuttamassaan toiminnassa huomioon veloitteen panna täytäntöön kestäväan kehityksen huippukokouksen tulokset ja monenväliset ympäristösopimukset, joiden sopimuspuolia osapuolet ovat.

2. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että luonnonvaroja ja biologista monimuotoisuutta on suojeltava ja hallinnoitava kestäväällä tavalla kaikkien sukupolvien eduksi ottaen huomioon niiden kehitystarpeet.

3. Osapuolet sopivat tekevänsä yhteistyötä varmistaakseen kauppa- ja ympäristöpolitiikkojen keskinäisen täydentävyyden ja ympäristökysymysten sisällyttämisen kaikkiin yhteistyön aloihin.

4. Osapuolet pyrkivät jatkamaan ja vahvistamaan yhteistyötään alueellisissa ympäristöohjelmissa seuraavilla osa-alueilla:

- a) ympäristötietouden edistäminen sekä ympäristönsuojeluun ja kestäväan kehitystä tukevaan toimintaan osallistumisen lisääminen paikallistasolla, mukaan luettuna paikallisten kulttuuriyhteisöjen, alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen osallistuminen;
- b) ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen vaikutusten lieventämisen sekä energiatehokkuuden edellyttämien valmiuksien kehittäminen;
- c) valmiuksien kehittäminen esimerkiksi biologista monimuotoisuutta ja bioturvallisuutta koskeviin monenvälisiin ympäristösopimuksiin osallistumista ja niiden täytäntöönpanoa varten;
- d) ympäristöystävällisen teknologian ja ympäristöystävällisten tuotteiden ja palvelujen suosiminen myös sääntelyn ja markkinapohjaisten välineiden avulla;
- e) luonnonvarojen suojelun parantaminen, metsähallinto ja laittomien hakkuiden ja niihin liittyvän puukaupan torjuminen mukaan luettuina, sekä luonnonvarojen, myös metsien, kestäväan käytön edistäminen;
- f) kansallispuistojen ja muiden suojelualueiden tehokas hallinta sekä biologisesti monimuotoisten alueiden ja herkkien ekosysteemien määrittäminen ja suojelu ottaen asianmukaisesti huomioon näillä alueilla tai niiden lähellä elävät paikallis- ja alkuperäisyhteisöt;
- g) kiinteiden ja vaarallisten jätteiden sekä muussa muodossa olevien jätteiden rajojen yli tapahtuvan laittoman kuljetuksen estäminen;
- h) rannikko- ja meriympäristön suojelu ja moitteeton vesivarojen hoito;
- i) maaperän suojelu ja kestävä maankäytön suunnittelu, mukaan lukien loppuun louhittujen ja suljettujen kaivosten kunnostustoimet;

- j) katastrofihallinnan ja riskinhallinnan valmiuksien kehittäminen;
 - k) kestävien kulutus- ja tuotantotapojen edistäminen osapuolten omassa taloudessa.
5. Osapuolet edistävät toistensa osallistumista omiin ympäristöohjelmiinsa ohjelmien erityisehtojen mukaisesti.”
4. Puitesopimuksen 38 artikla, joka koskee liikennettä, kuuluu seuraavasti:
- ”1. Osapuolet sopivat tekevänsä liikennepolitiikan keskeisillä osa-alueilla yhteistyötä, jonka tavoitteena on parantaa sijoitusmahdollisuuksia, helpottaa tavaroiden ja matkustajien liikkuvuutta, edistää meri- ja lentoturvallisuutta sekä merenkulun ja ilmailun turvatoimia, torjua liikenteen ympäristövaikutuksia ja parantaa liikennejärjestelmien tehokkuutta.
2. Osapuolten välisessä yhteistyössä pyritään edistämään seuraavia osa-alueita:
- a) tietojenvaihto osapuolten liikennepolitiikoista, liikennealan sääntelystä ja käytänteistä erityisesti kaupunki- ja maaseutuliikenteen, meriliikenteen, lentoliikenteen, liikenteen logistiikan, multimodaalikuljetusten verkkojen yhteenliitettävyyden ja yhteentoimivuuden sekä teiden, rautateiden, satamien ja lentoasemien hallinnon osalta;
 - b) eurooppalaisia satelliittinavigointijärjestelmiä (varsinkin Galileo) koskeva näkemysten vaihto erityisesti sääntelyyn, teollisuuteen ja markkinoiden kehitykseen liittyvissä, kumpaakin osapuolta hyödyttävissä kysymyksissä;
 - c) lentoliikennepalvelujen alaa koskevan vuoropuhelun jatkaminen oikeusvarmuuden takaamiseksi aiheuttamatta perusteettomia viiveitä yksittäisten jäsenvaltioiden ja Filippiinien jo olemassa olevien kahdenvälisen lentoliikennesopimusten täytäntöönpanossa;
 - d) vuoropuhelun jatkaminen lentoliikenteen infrastruktuuriverkostojen ja ilmakuljetusten parantamisesta ihmisten ja tavaroiden nopean, tehokkaan, kestävän ja turvallisen liikkuvuuden varmistamiseksi sekä kilpailulainsäädännön ja lentoliikennealan taloudellisen sääntelyn soveltamisen edistäminen tavoitteena tukea sääntelyn lähentämistä ja parantaa liiketoimintamahdollisuuksia, sekä mahdollisuuksien tutkiminen suhteiden kehittämiseksi edelleen lentoliikennealalla. Lisäksi on jatkettava kummallekin sopimuspuolelle tärkeiden lentoliikennealan yhteistyöhankkeiden edistämistä;
 - e) meriliikennepolitiikkaa ja -palveluja koskeva vuoropuhelu, jonka erityisenä tavoitteena on meriliikennealan kehittäminen muun muassa seuraavien seikkojen osalta:
 - i) tietojenvaihto meriliikennettä ja satamia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnollisista määräyksistä,
 - ii) kansainvälisen meriliikenteen markkinoille ja kauppaan kaupallisin perustein myönnettävän rajoittamattoman pääsyn edistäminen, sitoumus olla soveltamatta lastinjakolausekkeitä, kansallista kohtelua ja suosituimmuuskohtelua koskevien lausekkeiden myöntäminen toisen osapuolen kansalaisten tai yritysten käyttämiin aluksiin, sekä merikuljetusosuuden käsittäviä ovelta ovelle -liikennepalveluja koskevat kysymykset, ottaen huomioon osapuolten kansallinen lainsäädäntö,
 - iii) satamien tehokas hallinnointi ja meriliikennepalvelujen tehokkuus, sekä
 - iv) kummallekin osapuolelle tärkeän meriliikennealan yhteistyön ja 27 artiklassa tarkoitetun merityön ja merenkulkualan koulutuksen edistäminen,

- f) vuoropuhelu liikenteen turvallisuutta ja pilaantumisen estämistä koskevien vaatimusten tehokkaasta täytäntöönpanosta erityisesti meriliikenteen ja siihen liittyvän merirosvouksen torjunnan sekä lentoliikenteen aloilla asiaa koskevien sellaisten kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti, joiden sopimuspuolia osapuolet ovat, sekä kansainvälisten normien mukaisesti, mukaan luettuna yhteistyö asianomaisissa kansainvälisissä yhteyksissä kansainvälisten sääntöjen täytäntöönpanon parantamiseksi. Tätä varten osapuolet edistävät teknistä yhteistyötä ja teknistä apua liikenneturvallisuuteen ja ympäristönäkökohtiin liittyvissä asioissa mukaan luettuina muun muassa meriliikennealan ja ilmailualan koulutus, etsintä- ja pelastustoiminta sekä onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinta. Osapuolet keskittyvät myös ympäristöystävällisten liikennemuotojen edistämiseen.”

III Asian tausta

5. Neuvosto antoi 25.11.2004 komission suosituksesta tälle luvan neuvotella Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta koskevan puitesopimuksen. Nämä neuvottelut alkoivat Manilassa (Filippiinit) helmikuussa 2009 ja päättyivät vuoden 2010 kesäkuun alussa. Komissio ja Filippiinien tasavalta parafoivat sopimuksen 25.6.2010.

6. Tämän seurauksena komissio antoi 6.9.2010 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta,⁴ ja tämä ehdotus perustui SEUT 207 ja SEUT 209 artiklaan yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa.

7. Kun pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) oli 28.1.2011 saavutettu yhteisymmärrys⁵ neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon jälkeen, neuvosto antoi yksimielisesti riidanalaisen päätöksen ja perusti sen paitsi SEUT 207 ja SEUT 209 artiklaan, jotka koskevat kauppaa ja kehitysyhteistyötä, myös SEUT 91 ja SEUT 100 artiklaan, jotka koskevat liikennettä, SEUT 79 artiklan 3 kohtaan, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa, ja SEUT 191 artiklan 4 kohtaan, joka koskee ympäristöä, kaikki yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa.⁶

8. Koska komissio katsoi, että puitesopimus ei sisällä velvoitteita, jotka ylittäisivät kauppaa ja kehitysyhteistyöhön liittyvän tavoitteen, se piti SEUT 79 artiklan 1 kohdan, SEUT 91 artiklan, SEUT 100 artiklan ja SEUT 191 artiklan 4 kohdan lisäämistä riidanalaisen päätöksen oikeusperustoiksi tarpeettomana ja nosti 6.8.2012 nyt käsiteltävän kanteen SEUT 263 artiklan perusteella.

IV Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

9. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen päätöksen
- pitää kuitenkin päätöksen vaikutukset voimassa ja

4 — Ks. KOM(2010) 460 lopullinen, 6.9.2010.

5 — Ks. 28.1.2011 päivätty asiakirja 5882/11.

6 — Neuvoston mukaan tämä lisäys perustuu sen keskuudessa käytyyn laajempaan pohdintaan siitä, mitä käytäntöä olisi noudatettava unionin ja sen jäsenvaltioiden tekemien sellaisten kansainvälisten sopimusten yhteydessä, jotka liittyvät ainakin osittain EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston määräyksiin. Coreper oli 18.4.2012 kehottanut neuvostoa sisällyttämään kyseisiä määräyksiä koskevat oikeusperustat ja toimimaan tällä tavoin kolmen muun laadittavana olevan kumppanuutta koskevan puitesopimuksen osalta. Neuvosto ilmoitti 8.5.2012 päivätysasiakirjassa (9196/1/12 REV 1) tällaisesta lisäyksestä sen mielestä aiheutuvat menettelylliset seuraukset ja liitti siihen muun muassa komission lausunnon, jonka mukaan se oli eri mieltä edellä mainittujen oikeusperustojen lisäämisestä.

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

10. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

11. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 29.11., 18. ja 20.12.2012 ja 25.1.2013 antamillaan määräyksillä Irlannin, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Tšekin tasavallan, Helleenien tasavallan sekä Itävallan tasavallan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

12. Euroopan komissiota, neuvostoa, Saksan liittotasavaltaa, Irlantia, Helleenien tasavaltaa sekä Yhdistynyttä kuningaskuntaa kuultiin unionin tuomioistuimessa 22.1.2013 pidetyssä istunnossa.

V Asian tarkastelu

A Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

13. Komissio vetoaa kanteensa tueksi yhteen ainoaan kanneperusteeseen, jonka mukaan neuvosto on rikkonut perussopimusten määräyksiä ja jättänyt noudattamatta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä oikeusperustan valinnasta, kun se on lisännyt riidanalaiseen päätökseen oikeusperustat, jotka koskevat liikennettä, ympäristöä ja kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa.

14. Komissio katsoo, että vaikka puitesopimus koskee hyvin monia eri aloja, sillä on yksi ainoa tavoite eli SEUT 209 artiklassa tarkoitetun kehitysyhteistyön harjoittaminen. Puitesopimusta on näin ollen pidettävä asiassa Portugali vastaan neuvosto annetussa tuomiossa⁷ tarkoitettuna kehitysyhteistyösopimuksena.

15. Komissio vetoaa väitteensä tueksi ensinnäkin siihen, että riidanalaiset kolme politiikan alaa kuuluvat sekä kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa⁸ että kehitysyhteistyön rahoitusvälineessä⁹ tarkoitettuihin aloihin. Toiseksi komissio pyrkii ala alalta osoittamaan, että puitesopimus ei käsitä velvoitteita, joilla on sellainen ulottuvuus, että niillä olisi todellisuudessa kehitysyhteistyön tavoitteista erilliset tavoitteet. Liikenteen osalta kantaja väittää, että puitesopimuksen 38 artikla merkitsee vain yleistä sitoutumista yhteistyöhön. Sama toteamus tehdään puitesopimuksen 34 artiklan ja sen sisältämien ympäristöä koskevien määräysten osalta, koska kyse on sen mukaan vain yleisistä periaatteista, suuntaviivoista ja muista aiejulistuksista. Kehitysyhteistyön ja kestävä kehityksen välinen yhteys on toistettu Rio+20-konferenssin päätösasiakirjan yhteydessä. Lisäksi komissio katsoo, että puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdalla ei ole muutettu puitesopimusta takaisinottosopimukseksi. Sitä vastoin takaisinottoa käsitellään puitesopimuksessa kehitysyhteistyön osana, sillä laittoman maahanmuuton torjunta on kyseiseen yhteistyöhön kuuluva tavoite. Puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohta merkitsevät vain aiejulistusta, joka koskee aikomusta tehdä tulevaisuudessa takaisinottosopimus, ja niissä ainoastaan toistetaan kansainvälisen oikeuden perusperiaatteita, kun taas unionin tekemissä takaisinottosopimuksissa¹⁰ mennään paljon pidemmälle

7 — Asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996 (Kok., s. I-6177, 39 kohta).

8 — Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma Euroopan unionin kehityspolitiikasta: "Eurooppalainen konsensus" (EUVL 2006, C 46, s. 1).

9 — Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006 (EUVL L 378, s. 41).

10 — Komissio viittaa tässä Euroopan unionin ja Georgian väliseen luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamista koskevaan sopimukseen, joka on hyväksytty 18.1.2011 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2011/118/EU (EUVL L 52, s. 45).

konkretisoimalla kyseiset periaatteet ja määrittämällä yksityiskohtaisesti muun muassa takaisinottomenettelyä, soveltamisalaa ja näyttöä koskevat säännöt. Viime kädessä kyseinen 26 artikla mahdollistaa yhteistyön laajentamisen tavalla, joka on rinnastettavissa puitesopimuksen 49 artiklaan, muuttamatta kuitenkaan kyseisen sopimuksen luonnetta.¹¹

16. Komissio tuo vielä esille huolenaiheen, joka koskee SEUT 79 artiklan 3 kohdan lainvastasesta lisäämisestä riidanalaisen päätöksen oikeusperustoihin seuraavia epätoivottuja oikeusvaikutuksia. Tämän artiklan lisääminen johtaa sen mukaan pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamiseen ja siten päätöksentekomenettelyjen yhteensoveltumattomuuteen. Kyseinen lisääminen aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta sekä sisäisesti – unionin oman toimivallan käytön asteensa osalta SEUT 3 artiklan 2 kohdan ja SEUT 4 artiklan 2 kohdan osalta, unionin toimielinten oikeuksien laajuuden osalta tai riidanalaisen päätöksen tekemisen menettelyllisten seurausten osalta – että ulkoisesti, sillä puitesopimuksen sovellettavuus vaihtelee, mikä on sopimuspuolena olevan kolmannen valtion kannalta vaikeaselkoista.

17. Komissio, joka haluaisi unionin tuomioistuimen selventävän näitä eri seikkoja voidakseen toteuttaa niiden edellyttämät toimenpiteet käytännössään, pyytää kuitenkin, että jos unionin tuomioistuin hyväksyy sen kanteen, riidanalaisen päätöksen ajalliset vaikutukset pidetään voimassa.

18. Neuvosto yhtyy komission näkemykseen oikeusperustan valintaa koskevasta voimassa olevasta oikeuskäytännöstä mutta kiistää kaikkien sen vaatimuksia tukevien väliintulijoiden tavoin puitesopimuksen luonnehdinnan edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiossa tarkoitettua kehitysyhteistyösopimukseksi. Unionin, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliset ulkosuhteet toteutuvat vastedes laaja-alaisen yhteistyön ja kumppanuuden muodossa, eikä niitä voida rajata pelkkää ”kehitysyhteistyötä” koskevaan osaan. Tämä yhteistyö ja tämä kumppanuus ovat niin laaja-alaisia, ettei niiden konkretisoimiseksi tehtyjen sopimusten osalta voida erottaa pääasiallista alaa, joka olisi ensisijainen yhteen tai useampaan liittännäiseen alaan nähden. Näissä olosuhteissa tässä asiassa ei neuvoston mukaan ole sovellettava edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiota vaan pikemminkin unionin tuomioistuimen perinteistä oikeuskäytäntöä.¹² Näin ollen on tutkittava sitoumusten luonnetta. Vain konkreettinen tai olennainen sitoumus edellyttää neuvoston mukaan sitä vastaavan oikeusperustan lisäämistä.

19. Sekä puitesopimuksen johdanto-osa että sen 2 artikla osoittavat neuvoston mukaan, että kehitysyhteistyö on vain yksi osa sillä toteutettavaa laaja-alaista yhteistyötä. Puitesopimuksessa ei aseteta mitään nimenomaista alaa etusijalle. Lisäksi puitesopimuksen 38 artikla sisältää liikenteen alalla erityisiä velvoitteita, joilla ylitetään pelkkä yhteistyöhön sitoutuminen ja joiden sisältö ei ole rinnastettavissa liikennettä koskeviin määräyksiin, jotka sisältyvät edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiossa kyseessä olleeseen Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan yhteistyösopimukseen kumppanuudesta ja kehityksestä (jäljempänä sopimus Intian tasavallan kanssa),¹³ eivätkä ne myöskään liity yksinomaan Filippiinien tasavallan kehitystavoitteeseen. Neuvoston mielestä liikennettä koskevan oman oikeusperustan lisääminen on siten tarpeen unionin tuomioistuimen antamien ohjeiden mukaisesti.¹⁴

20. Takaisinotosta neuvosto toteaa, että SEUT 79 artiklan 3 kohdan lisääminen oli tarpeen sen vuoksi, että puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohta sisältävät selviä oikeudellisia sitoumuksia ja että vaikka kyse olisi vain kansainvälisessä oikeudessa jo täysin vakiintuneiden yleisten periaatteiden toistamisesta, niiden mainitsemisella kahdensivuisessa sopimuksessa on väistämättä merkittävämpiä välittömiä

11 — Komissio mainitsee tältä osin em. asian Portugali v. neuvosto, tuomion 47 kohta.

12 — Neuvosto mainitsee 6.12.2001 annetun lausunnon 2/00 (Kok., s. I-9713, 22 kohta) sekä asian C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001 (Kok., s. I-779, 59 kohta); asian C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok., s. I-7699, 31 kohta); asian C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8913, 39 ja 40 kohta) ja asian C-338/01, komissio v. neuvosto, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-4829, 55 kohta).

13 — EYVL 1994, L 223, s. 24.

14 — Neuvosto viittaa tässä 30.11.2009 annettuun lausuntoon 1/08 (Kok., s. I-11129).

oikeusvaikutuksia. Lisäksi puitesopimuksen 26 artiklan 4 kohtaan sisältyvää sitoumusta voitaisiin pitää keinoja koskevana velvoitteena, joka on tosiasiallisesti tärkeä kannustava tekijä, jolla unioni voi saada kyseisellä alalla tuloksia sopimuspuolena olevalta kolmannelta valtiolta. Vastaavasti se, että puitesopimuksen 34 artiklan 5 kohdan mukaan sopimuspuolet edistävät toistensa osallistumista omiin ympäristöohjelmiinsa, oikeuttaa neuvoston mukaan lisäämään SEUT 191 artiklan 4 kohdan riidanalaisen päätöksen oikeusperustoihin, sillä kyseinen määräys koskee nimenomaan tämän alan yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Myös puitesopimuksen 34 artiklan 2 kohta sisältää selvän velvoitteen, jonka noudattamista voidaan vaatia oikeusteitse. Toisin kuin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annetussa tuomiossa kyseessä ollut sopimus Intian tasavallan kanssa puitesopimus sisältää siis konkreettisia sitoumuksia ympäristön suojelemiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

21. Neuvosto täsmentää, että koska se ei ole havainnut muissa puitesopimuksen määräyksissä aloja, joilla on annettu konkreettisia, aineellisia sitoumuksia, se ei ole pitänyt tarpeellisenä muiden oikeusperustojen lisäämistä. Neuvosto toteaa epätoivotuista oikeusvaikutuksista, että vakiintuneen oikeuskäytännön periaatteen mukaan toimen oikeusperusta ei määräydy menettelyjen mukaan vaan toimen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt.¹⁵ Joka tapauksessa puitesopimus sisältää johdanto-osassaan maininnan niiden jäsenvaltioiden erityistilanteesta, joihin sovelletaan pöytäkirjoja N:o 21 ja N:o 22, minkä vuoksi on selvää, että jos nämä jäsenvaltiot eivät halua tässä ominaisuudessa osallistua SEUT 79 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin kansainvälisiin velvoitteisiin, ne voivat tehdä sen sekasopimuksen ulkopuolisina sopimuspuolina. Toisin sanoen puitesopimuksen 26 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta pöytäkirjoissa N:o 21 ja N:o 22 tarkoitettuihin jäsenvaltioihin, mutta se voidaan saattaa sovellettavaksi kyseisissä jäsenvaltioissa sillä perusteella, että ne ratifioivat sopimuksen sopimuspuolina. Tällä samalla perusteella erillisten päätösten tekeminen ei olisi tarpeen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee oikeusperustojen yhteensoveltuvuutta, on viime aikoina osoittautunut pikemminkin joustavaksi.¹⁶ Neuvosto toteaa vielä yhtyvänsä komission kantaan siltä osin, että riidanalaisen päätöksen ajalliset vaikutukset on tarpeen pitää voimassa siinä tapauksessa, että se kumotaan.

22. Komissio väittää vastauksessaan, että edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiota on sovellettava myös kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen ja että puitesopimuksen ja Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen määräykset ja tavoitteet ovat rinnastettavissa toisiinsa. Vaikka SEU 21 artiklan mukaisesti kehitysyhteistyösopimuksilla on pyrittävä niissä asetettuihin tavoitteisiin, tällaisten sopimusten määräävänä tarkoituksena on kuitenkin kehitysyhteistyö, jota ei voida rajata pelkkään taloudellisen tuen myöntämiseen kehitysmaille. Puitesopimus on sopimus, jonka määräävänä tarkoituksena on kehitysyhteistyö, kuten erityisesti sen VI osasto osoittaa. Kehitystavoite ilmenee myös 26 artiklasta. Filippiinejä koskevat monivuotiset ohjelma-asiakirjat,¹⁷ jotka on annettu asetuksen N:o 1905/2006 perusteella, vahvistavat tämän valtion kanssa toteutettavan kehitysyhteistyön moniulotteisuuden. Komissio korostaa neuvoston analyysin epä johdonmukaisuutta, kun se ei ole pitänyt tarpeellisenä muiden oikeusperustojen lisäämistä. Komissio toteaa olevansa eri mieltä väitteestä, jonka mukaan jäsenvaltioiden yhteisymmärrys oli tarpeen riidanalaisen päätöksen tekemiseksi sen vuoksi, että ne ovat myös puitesopimuksen osapuolia, sillä kyseinen päätös tehtiin määräänemistöllä eikä perussopimuksissa tunnetta päätöksentekomenettelyä yhteisymmärryksellä. Komissio kiistää vielä edellä mainitussa asiassa parlamentti vastaan neuvosto 3.9.2009 annetun tuomion merkityksen tämän asian kannalta, koska sen mielestä kyseinen tuomio ei koskenut yhteensoveltumattomia menettelyjä.

15 — Neuvosto mainitsee tältä osin asian C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012, 80 kohta.

16 — Neuvosto viittaa tässä asiaan C-166/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7135, 69 kohta).

17 — Komissio mainitsee tässä yhteydessä strategia-asiakirjan EY–Filippiinit 2007–2013 (saatavilla internetosoitteesta http://eeas.europa.eu/philippines/csp/07_13_fr.pdf) ja monivuotisen viite-ohjelman Filippiineille 2007–2010 (saatavilla internetosoitteesta http://eeas.europa.eu/philippines/csp/mip_07_10_en.pdf).

23. Neuvosto painottaa vastauksessaan sitä, että unionin kolmansien maiden kanssa nykyisin neuvottelemien sopimusten luonne on perustavanlaatuisesti muuttunut siinä mielessä, että niissä pyritään pidemmälle vietyyn yhteistyöhön, joka koskee kyseessä olevien eri alojen tehokasta käsittelyä. Neuvosto on vakuuttunut siitä, että nämä sopimukset ovat luonteeltaan erilaisia kuin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto kyseessä ollut sopimus, minkä vuoksi se kehottaa unionin tuomioistuinta ottamaan erilaisen kannan ja katsoo, että kutakin alaa on arvioitava kehitysapuohjelman olemassaolosta riippumatta. Se väittää, että puitesopimukseen sisältyvät velvoitteet pysyvät voimassa senkin jälkeen, kun nämä kehitysyhteistyöhön liittyvät tavoitteet on saavutettu. Sopimusta ei ole määrätty päättyväksi siitä lukien, kun Filippiinien tasavalta noudattaa puitesopimuksessa määrättyjä sääntöjä ja normeja. Vastaavan ajatuskulun mukaisesti neuvosto väittää, että perustelukappaleet ja määräykset, jotka koskevat ihmisoikeuksien, demokraattisten periaatteiden ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittamista sekä mahdollisuutta keskeyttää sopimuksen soveltaminen, jos kyseisiä oikeuksia ja periaatteita ei noudateta, ovat jälleen uusi osoitus siitä, että puitesopimusta ei voida typistää pelkäksi kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevaksi toimeksi. Neuvoston mukaan kyseessä olevilla kolmella alalla puitesopimukseen sisältyvien oikeudellisten sitoumusten velvoittavuus edellyttää vastaavien oikeusperustojen lisäämistä, mikä ei päde muihin aloihin, joita sopimus koskee vain vähäisessä määrin. Neuvoston mukaan pääasiallista ja liitännäistä tekijää koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole missään tapauksessa mahdollista soveltaa EUT-sopimuksen V osastoon kuuluviin määräyksiin, sillä muutoin jätetään huomiotta pöytäkirjat N:o 21 ja N:o 22.

B Asian kannalta merkityksellinen nykyinen oikeuskäytäntö ja sovellettavan arviointikriteerin määrittäminen

24. Asianosaiset ovat käsitelleet laajasti kysymystä siitä, onko edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto esitettyä periaatetta sovellettava puitesopimuksen kaltaisen sopimuksen yhteydessä. Neuvosto puoltaa kantaa, jonka mukaan puitesopimus ei ole kehitysyhteistyösopimus, minkä vuoksi tätä oikeuskäytäntöä ei pitäisi soveltaa.

25. Aluksi on syytä asettaa oikeisiin mittasuhteisiin neuvoston kanta, jonka mukaan edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto annettua tuomiota ei voida soveltaa riidanalaisen päätöksen oikeusperustaa määritettäessä.¹⁸ Mielestäni tässä tuomiossa ilmaistu oikeuskäytännön periaate on vain erityinen ilmentymä, kolikon kääntöpuoli, jolloin kyseinen kolikko edustaa unionin toimen antamiseksi tarvittavien oikeusperustojen määrittämisessä noudatettavia sääntöjä.

26. Neuvoston mainitsemissa tuomioissa unionin tuomioistuin on todennut, että a) toimen oikeudellisen perustan valinta ei riipu pelkästään sen laatijan näkemyksestä, vaan sen on sitä vastoin perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö, ja b) jos toimesta ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa – sitä, jota toimen määräävä tarkoitus edellyttää – paitsi jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.¹⁹

27. En usko unionin tuomioistuimen tarkoittaneen muuta todetessaan kehitysyhteistyösopimuksen osalta, että eri erityisalaja koskevien määräysten sisällymisellä tällaiseen sopimukseen ei voi olla vaikutusta sopimuksen luokitteluun, joka on tehtävä sopimuksen olennainen tavoite – neuvoston mainitsemassa oikeuskäytännössä käytettyjen ilmaisujen mukaisesti *pääasiallinen* tai *määräävä* tavoite

¹⁸ — Neuvosto on itse esittänyt tällaista muutosta unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa.

¹⁹ — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 12 mainittu oikeuskäytäntö.

– huomioon ottaen eikä yksittäisten määräysten perusteella, sillä edellytyksellä, että nämä määräykset eivät saa aikaan velvollisuuksia, joilla on kyseisillä erityisaloilla sellainen ulottuvuus, että nämä velvollisuudet tosiasiallisesti merkitsevät kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä – eivätkä siis *toissijaisia* tai *välillisiä* – tavoitteita.²⁰

28. Näin ollen en katso, toisin kuin neuvosto antaa ymmärtää, että toimen oikeusperustaa määritettäessä on sovellettava eri arviointiperustetta sen mukaan, onko kyse kehitysyhteistyöpolitiikasta vai jostakin muusta politiikasta.

29. Ainoa vivahde-ero – johon vielä palaan jäljempänä – koskee sitä, että kehitysyhteistyö määritellään unionin tasolla niin laajasti, että on kenties vaikeampaa osoittaa, että sen kattamien lukuisten eri alojen rinnalla on yksi tai useampi tavoite, jotka ovat samalla kehitysyhteistyön tavoitteista erillisiä ja kyseisen toimen kannalta erottamattomia.

30. Tämän täsmennyksen jälkeen riidanalainen päätös, jonka tarkoituksena on hyväksyä puitesopimuksen allekirjoittaminen, on tietysti tutkittava yhdessä kyseisen puitesopimuksen kanssa. On selvitettävä, onko puitesopimus asiayhteytensä, tavoitteensa ja sisältönsä kannalta sopimus, jonka määräävänä tarkoituksena on kehitysyhteistyö ja jolla voi ainoastaan liitännäisesti – toissijaisesti – olla vaikutuksia liikennettä, ympäristöä tai kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa koskeviin aloihin, vai onko puitesopimus sopimus, joka koskee erottamattomasti sekä kehitysyhteistyötä että liikennettä, ympäristöä ja takaisinottoa.

C Puitesopimuksen syntyhistoria, sisältö ja systematiikka

31. Voidaan välittömästi havaita, vaikka se ei olekaan ratkaisevaa,²¹ että toisin kuin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto kyseessä ollut kansainvälinen sopimus²² puitesopimus ei sisällä otsikossaan viittausta kehitykseen. Ensi arviolta saadaan siis vaikutelma tosiasiallisesti laaja-alaisesta yhteistyöstä, kuten neuvosto väittää, toisin sanoen sitä ei ole rajattu, sillä kyse on yhteistyötä ja kumppanuutta koskevasta puitesopimuksesta.²³

32. Puitesopimus, joka muodostuu 58 artiklasta, jakautuu kahdeksaan osastoon, jotka koskevat sen luonnetta ja soveltamisalaa, poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä, kauppaa ja sijoitustoimintaa, oikeudellista yhteistyötä ja turvallisuusyhteistyötä, yhteistyötä muuttoliikkeen ja merityön alalla, taloutta ja kehitysyhteistyötä sekä muita aloja, institutionaalista rakennetta ja loppumääräyksiä.

33. Johdanto-osasta ilmenee kaksi suurta aihe-aluetta, joista kumpikin käsittää pyrkimyksen säilyttää sopimuspuolten keskinäisten suhteiden kokonaisvaltaisuus²⁴ ja kunnioittaa demokratian periaatteita sekä ihmisoikeuksia.²⁵ Yhtäältä sopimuspuolet ilmaisevat aikomuksensa saada yhteisesti etua puitesopimuksesta²⁶ tuomalla esille molemmille tärkeät alat ja yhteiset arvot.²⁷ Tämä ilmenee muun muassa pyrkimyksistä, jotka liittyvät niiden kansojen taloudellisen ja sosiaalisen edistymisen lisäämiseen, kestäväen taloudellisen-sosiaalisen kehityksen edistämiseen, köyhyyden poistamiseen ja

20 — Em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 39 kohta.

21 — Ks. analogisesti asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok., s. I-869, 37 kohta).

22 — Kyseessä oli yhteistyösopimus kumppanuudesta ja *kehityksestä* (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 13. Kursivointi tässä).

23 — Neuvosto väitti istunnossa kantansa tueksi, että se ei ollut valtuuttanut komissiota neuvottelemaan kehitysyhteistyösopimusta. Komissio kiisti tämän väitteen. Unionin tuomioistuimelle toimitettuun asiakirja-aineistoon ei kuitenkaan sisälly lisätietoja tästä valtuuttamisesta, johon on vedottu ainoastaan menettelyn suullisessa vaiheessa.

24 — Puitesopimuksen toinen perustelukappale.

25 — Puitesopimuksen neljäs perustelukappale.

26 — Puitesopimuksen 15. ja 22. perustelukappale.

27 — Ibid.

vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen,²⁸ kestävä kehityksen ja ilmastonmuutoksen torjumisen edistämiseen, oikeuden ja turvallisuuden alan yhteistyön lisäämiseen, yhteistyöhön muuttoliikkeen hallinnan ja kehityksen edistämiseksi, yhteiskuntaelämän vähimmäisnormien täytäntöönpanoon sekä kauppaan.²⁹ Toisaalta johdanto-osasta ilmenee, että sopimuspuolet ovat keskittyneet myös aloille, joilla on vähemmän ilmeinen sosiaalis-taloudellinen ulottuvuus mutta jotka ilmentävät tiettyjä sitoumuksia rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden varmistamiseksi. Sopimuspuolet pyrkivät jatkuvasti torjumaan terrorismia ja estämään huumausainekauppaa, ehkäisemään kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vakavaa rikkomista ja estämään joukkotuhoaseiden leviämistä sekä pienaseiden ja kevyiden aseiden laitonta kauppaa.³⁰

34. Tämä eri pyrkimysten yhdistelmä vahvistetaan puitesopimuksen 1 ja 2 artiklassa, joista ensin mainittu koskee yleisiä periaatteita ja jälkimmäinen yhteistyön tavoitteita. Yleisistä periaatteista sitoumus edistää kestävä kehitystä, tehdä yhteistyötä ilmastonmuutoksen asettamiin haasteisiin vastaamiseksi ja edistää vuosituhattavoitteiden saavuttamista mainitaan hieman sen jälkeen, kun demokratian periaatteisiin ja ihmisoikeuksiin on viitattu olennaisena osana puitesopimusta.³¹ Sen 2 artiklassa luetellaan peräti 11 eri tavoitteiden ryhmää, jotka puitesopimuksella toteutettavalla yhteistyöllä ja kumppanuudella on asetettu ja jotka kattavat ”molemmille osapuolille tärkeitä alat”,³² joilla sopimuspuolet käyvät kokonaisvaltaista vuoropuhelua ja lisäävät yhteistyötä. Käsite ”kehitys” sisältyy vasta sen h alakohtaan, joka on eräänlainen ”kaatopykälä”, joka käsittää ”kaikki muut molemmille osapuolille tärkeitä alat”, joita ei ole siihen mennessä mainittu sopimustekstissä. Kyseisessä h alakohdassa mainitaan peräti 22 eri alaa, aina tilastointia koskevasta yhteistyöstä tieto- ja viestintätekniikkaan, kulttuurien ja uskontojen väliseen vuoropuheluun sekä kalastukseen.

35. Puitesopimuksen 29 artikla, joka kuuluu taloutta ja kehitysyhteistyötä sekä muita aloja koskevaan VI osastoon, koskee yksinomaan kehitysyhteistyötä. Kyseisen artiklan mukaan tämän yhteistyön ensisijaisena tavoitteena on ”edistää kestävä kehitystä, joka auttaa vähentämään köyhyyttä ja saavuttamaan kansainvälisesti sovitut kehitystavoitteet”.³³ Sopimuspuolet käyvät säännöllisesti vuoropuhelua tästä aiheesta, ja sen tavoitteena on muun muassa edistää yksilön ja yhteiskunnan kehitystä, pyrkiä kestäväan ja osallisuutta edistävään talouskasvuun, edistää ympäristön kestävyttä, parantaa valmiuksia integroida taloudet nykyistä tiiviimmin maailmantalouteen ja kansainväliseen kauppajärjestelmään, edistää julkisen sektorin uudistamista tai saattaa avun antaminen ja tuloksellisuus kansainvälisten periaatteiden mukaiseksi.³⁴

36. Tämän nimenomaisesti kehitysyhteistyötä koskevan määräyksen ohella joissakin artikloissa viitataan erikseen kehityksen käsitteeseen siten, että joidenkin puitesopimuksessa tarkoitettujen alojen osalta sopimustekstissä vahvistetaan liitännäisesti yhteys tavoiteltujen edistymisten tai kumppanuudella ja yhteistyöllä asetettujen tavoitteiden ja kehityksen välillä.³⁵

28 — Ks. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 8.9.2000 hyväksymä päätöslauselma, jonka otsikkona on ”Vuosituhattajulistus” (A/55/L.2) (jäljempänä vuosituhattavoitteet). Ks. kahdeksasta vuosituhattavoitteesta em. kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 6 kohta.

29 — Ks. 5., 6., 17.–19. ja 21. perustelukappale.

30 — Puitesopimuksen 7.–13. perustelukappale. Viimeksi mainitusta alasta unionin tuomioistuin on jo katsonut, että käsiaseiden ja kevyiden aseiden leviämisen torjumisen voidaan katsoa palvelevan kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita (asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, Kok., s. I-3651).

31 — Puitesopimuksen 1 artiklan 1 ja 3 kohta. Ks. olennaisten osien käsitteestä puitesopimuksen 53 artiklan 5 kohdan b alakohta.

32 — Puitesopimuksen 2 artiklan johdantolause.

33 — Puitesopimuksen 29 artiklan 1 kohta.

34 — Puitesopimuksen 29 artiklan 2 kohta.

35 — Puitesopimuksessa mainitaan muun muassa kasvun ja kehityksen edistäminen (12 artikla), taloudellinen ja sosiaalinen kehitys (26, 28 ja 40 artikla) ja kestävä kehitys (33–35 artikla).

37. Sopimuspuolena olevan kolmannen maan kehitystavoitetta ei näin ollen ole ilmaistu puitesopimuksessa aivan selvästi. Tästä vakuuttumiseksi riittää nopea vertailu puitesopimuksen ja Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen välillä.³⁶ Pelkästään tämän toteamuksen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että kehitysyhteistyö olisi puitesopimuksessa vain toissijaisessa asemassa. On päinvastoin pohdittava, heijastaako puitesopimus uusia menettelytapoja, joiden kautta unioni vastedes ilmaisee kehitysyhteistyöpolitiikkaansa.

D Kehitysyhteistyö unionin oikeudessa ja puitesopimuksen luonnehdinta

38. Koska unionin tuomioistuimella ei ole ollut tilaisuutta lausua kehitysyhteistyöstä Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, sen tätä aihepiiriä koskeva oikeuskäytäntö koskee EY 177–EY 181 artiklaa ja niitäkin aikaisempia versioita. Näissä artikloissa tarkoitettu kehitysyhteistyö määriteltiin siten, että se koskee ”paitsi näiden maiden kestävästä taloudellista ja sosiaalista kehitystä, niiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen sekä köyhyyden torjuntaa, myös kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämistä ja lujittamista sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä hyväksytyjä velvoitteita noudattaen”.³⁷ Unionin tuomioistuin on pannut merkille 2000-luvun alussa tapahtuneen, kehitysyhteistyöpolitiikan moniulotteisuutta lujittaneen muutoksen, joka on todettu komission tiedonannossa³⁸ ja sittemmin vahvistettu vuoden 2006 eurooppalaisessa konsensuksessa ja asetuksella N:o 1905/2006.³⁹ Oikeuskäytännössä on todettu, että ”vaikka yhteisön nykyisen kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden ei siis pidäkään katsoa mahdollistavan vain toimenpiteitä, joilla pyritään välittömästi köyhyyden torjuntaan, toimenpiteen on kuitenkin tähän politiikkaan kuulua oltava sellainen, että sillä edistetään kyseisen politiikan mukaisten, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvien tavoitteiden toteuttamista”.⁴⁰ Lisäksi on katsottu, että ”jotta yhteisö voisi kehitysyhteistyöpolitiikassaan toteuttaa konkreettisen toimenpiteen, – – tuon toimenpiteen on niin tavoitteensa kuin sisältönsäkin puolesta kuuluttava sille EY:n perustamissopimuksessa tällä alalla annettujen toimivaltuuksien soveltamisalaan. Näin ei ole silloin, kun tällaisen toimenpiteen pääasiallisena tavoitteena on [jonkin toisen politiikan] toimeenpano, vaikka toimenpiteellä edistetäänkin kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä.”⁴¹

39. SEUT 208 artiklassa määrätään puolestaan, että ”unionin kehitysyhteistyöpolitiikkaa harjoitetaan unionin ulkoisen toiminnan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti”, ja täsmennetään, että sen päätavoite ”on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen” ja että unioni ottaa myös ”huomioon kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmailhin”. Koska SEUT 208 artiklassa on viitattu unionin ulkoisen toiminnan periaatteisiin ja tavoitteisiin, sitä on luettava yhdessä SEU 21 artiklan kanssa. Näkemykseni mukaisesti – eivätkä asianosaiset ole sitä kiistäneet – kyseisten määräysten osalta annettu oikeuskäytäntö on näin ollen edelleen merkityksellinen SEUT 208 artiklaa tulkittaessa, vaikka tässä viimeksi mainitussa määräyksessä viitataan ainoastaan köyhyyden vähentämiseen tai poistamiseen.

36 — Ks. mm. Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 7–10 perustelukappale ja 1 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan neljäs luetelmakohta.

37 — Asia C-403/05, parlamentti v. komissio, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-9045, 56 kohta) ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 65 kohta.

38 — Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka” (KOM(2000) 212 lopullinen, 26.4.2000).

39 — Ks. em. asia parlamentti v. komissio, tuomio 23.10.2007, 57 ja 58 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 66 kohta.

40 — Em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 67 kohta.

41 — Ibid., tuomion 71 ja 72 kohta.

40. Myönnän komission toteamalla tavalla, että kehitysyhteistyö, sellaisena kuin se on nykyisin määritelty unionin oikeudessa, muodostaa moniulotteisen politiikan. Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen⁴² mukaisesti kehitysyhteistyön keskeisenä tavoitteena on poistaa köyhyys osana kestävästä kehitystä,⁴³ johon kuuluvat ”hyvä hallintotapa, ihmisoikeudet sekä poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristönäkökohdat”.⁴⁴ Neuvoston kanta on tässä suhteessa hieman yllättävä, kun se väittää ihmisoikeuksia ja demokraattisia periaatteita sekä oikeusvaltiota koskevien seikkojen sisällyttämisen puitesopimukseen merkitsevän lisänäyttöä siitä, että puitesopimusta ei voida pitää pelkkänä kehitysyhteistyösopimuksena. Neuvosto on itse korostanut kestävästä kehityksestä sekä kyseisten oikeuksien ja periaatteiden välistä yhteyttä kehityspoliittikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa, jonka laatija se ainakin osittain on,⁴⁵ siitäkin huolimatta, että kyseisen konsensuksen tarkoituksena oli esittää ”ensimmäistä kertaa yhteinen visio, joka ohjaa [unionin] toimintaa kehitysyhteistyössä sekä jäsenvaltioiden että yhteisön tasolla”.⁴⁶

41. Edelleen tässä konsensuksessa unioni on sitoutunut edistämään ”kehityspoliittista johdonmukaisuutta, joka perustuu sen varmistamiseen, että [se] ottaa kehitysyhteistyön tavoitteet huomioon – ja että nämä politiikat tukevat kehitystavoitteita”.⁴⁷ Perustavanlaatuista moniulotteisuutta korostetaan, sillä köyhyyden poistaminen edellyttää eurooppalaisen konsensuksen mukaan ”monenlaisia kehityspoliittisia toimia mm. seuraavilla aloilla: demokraattinen hallinto, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset uudistukset, konfliktinesto, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, ihmisoikeudet, julkisten palvelujen, koulutuksen, kulttuuri- ja terveyspalvelujen – tasavertainen saatavuus, ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hallinta, köyhiä hyödyttävä talouskasvu, kauppa ja kehitys, siirtolaisuus ja kehitys, elintarviketurva, lasten oikeudet, sukupuolten tasa-arvo, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja ihmisarvoinen työ”.⁴⁸

42. Siitä huolimatta, että toteutettava yhteistyö on hyvin laajaa ja että sopimuspuolena olevan kolmannen maan kehitystavoitteita ei ole ilmaistu selvemmin, mielestäni edellä mainitun oikeuskäytännön sekä kehityspoliittikkaa koskevaan eurooppalaiseen konsensukseen sisältyvien seikkojen perusteella puitesopimus muodostuu tosiasiallisesti merkittävästä tekijästä, joka liittyy unionin toteuttamaan kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Se, että puitesopimukseen ei sisälly määräystä sen voimassaolon päättymisestä siitä lukien, kun Filippiinien tasavalta noudattaa puitesopimuksessa määrättyjä sääntöjä ja normeja, on tältä osin merkityksetöntä.⁴⁹

43. Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaan sitä koskevat unionin toiminta-alat on määritelty niin laajasti, että yhteys kehityspoliittikkaan voitaisiin osoittaa kaikissa tapauksissa kyseessä olevasta alasta riippumatta.⁵⁰ Kuten neuvosto on perustellusti todennut, unionin käytäntö, joka koskee sen ulkosuhteita vähemmän kehittyneiden valtioiden kanssa, on huomattavasti kehittynyt, ja siinä on siirrytty perustason avustamisjärjestelmästä kokonaisvaltaisiin ja pitkälle vietyihin sopimuksiin, joissa ei ole enää kyse diplomaattisesta muotoilusta kuvattaessa edut molemminpuolisiksi ja joissa suhde on vähemmän epäsymmetrinen ja siten tasapainoisempi. Vaikka myönnän toki

42 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

43 — Ks. kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 5 ja 42 kohta.

44 — Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 7 kohta.

45 — Ks. kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 4 kohta.

46 — Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 3 kohta.

47 — Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 9 kohta.

48 — Kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 12 kohta.

49 — Intian tasavallan kanssa tehty sopimus tehtiin viideksi vuodeksi, ja se jatkuu automaattisesti vuodesta toiseen, jollei sitä irtisanota (ks. kyseisen sopimuksen 29 artikla). Sitä ei ole määrätty päättyväksi siitä lukien, kun kehitystavoitteet on saavutettu. Puitesopimuksen 57 artikla on näin ollen tässä suhteessa täysin rinnastettavissa Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen, jota unionin tuomioistuimella on pidetty kehitysyhteistyösopimuksena, 29 artiklaan.

50 — Ks. kehityspoliittikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kehitysyhteistyön olevan moniulotteista, mielestäni tästä syystä on kuitenkin vaikeampaa pitää pelkkää kehitysyhteistyötä koskevaa oikeusperustaa riittävänä, kun sama sopimus koskee niin monia eri aloja. Kehotan tältä osin noudattamaan tiettyä varovaisuutta juuri sen vuoksi, että asianmukaisen oikeusperustan määrittämisellä ”on perustuslaillinen merkitys”⁵¹ unionille.

44. Puitesopimuksen kaltainen sopimus voi koskea hyvin monia eri aloja ja kuulua silti vain kehitysyhteistyöllä asetettujen tavoitteiden piiriin, jos näitä erilaisia *erityisaloja* koskevissa sopimusmääräyksissä ainoastaan määritellään yhteistyö ja rajoitetaan määräämään yhteistyön kohteena olevat alat ja mainitsemaan erikseen tietyt toimet tai näkökohdat ilman, että kyseiset määräykset koskaan sisältäisivät kutakin sopimuksessa mainittua erityisalaa koskevia konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi.⁵²

45. Näiden täsmennysten perusteella on tutkittava, *edistetäänkö* puitesopimuksen kohteena olevien lukuisten eri alojen joukossa sen liikennettä, ympäristöä ja kolmansien maiden takaisinottoa koskevilla määräyksillä kehitysyhteistyöpolitiikan mukaisten, ”taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvien tavoitteiden” toteuttamista unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ja onko niiden *pääasiallisena tavoitteena* tämän politiikan toimeenpano vai sisältävätkö ne päinvastoin näitä erityisaloja koskevia *konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä* yhteistyön toteuttamiseksi siten, että ne merkitsevät tosiasiallisesti *erillisiä tavoitteita*, jotka eivät ole kehitysyhteistyön tavoitteisiin nähden toissijaisia tai välillisiä.

E Liikennettä koskevien oikeusperustojen lisääminen

46. Puitesopimuksen 2 artiklan h alakohdan mukaisesti siinä on mainittu liikenne yhtenä molemmille osapuolille tärkeistä aloista. Puitesopimuksen 38 artiklan 1 kohdassa puolestaan vahvistetaan sopimuspuolten haluavan tehdä liikennepolitiikkaan liittyvillä aloilla yhteistyötä, ”jonka tavoitteena on parantaa sijoitusmahdollisuuksia, helpottaa tavaroiden ja matkustajien liikkuvuutta, edistää meri- ja lentoturvallisuutta sekä merenkulun ja ilmailun turvatoimia, torjua liikenteen ympäristövaikutuksia ja parantaa liikennejärjestelmien tehokkuutta”. Yhteistyöllä pyritään edistämään aloja, joiden kohteena ovat tietojenvaihto sopimuspuolten liikennealan sääntelystä kaikkien liikennemuotojen osalta, eurooppalaisia satelliittinavigointijärjestelmiä koskeva näkemysten vaihto, lentoliikennettä koskeva vuoropuhelu ja vuoropuhelun jatkaminen sääntelyn lähentämiseksi, meriliikennettä koskeva vuoropuhelu (määräyksiä koskevan tietojenvaihdon, kansainvälisen meriliikenteen markkinoille myönnettävän rajoittamattoman pääsyn edistämisen, satamien tehokkaan hallinnoinnin ja kummallekin sopimuspuolelle tärkeän alan yhteistyön kautta) sekä vuoropuhelu turvallisuutta ja pilaantumisen estämistä koskevien vaatimusten tehokkaasta täytäntöönpanosta.

47. Kuten neuvosto on täsmentänyt, puitesopimus on tosin tältä osin kehittyneempi kuin edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto kyseessä ollut Intian tasavallan kanssa tehty sopimus.⁵³ Pelkästään tämän tosiasiallisen tilanteen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä tutkimatta puitesopimuksen 38 artiklan sisältöä.

48. Ensinnäkin on todettava, että liikenteen ala on yksi kehitysyhteistyöpolitiikan ulottuvuuksista, sellaisena kuin se on määritelty eurooppalaisessa konsensuksessa,⁵⁴ ja että tällaisella alalla toteutetut toimenpiteet voidaan hyvin yhdistää tähän politiikkaan. Puitesopimuksen 38 artikla on laadittu siten, että yhteys kehitysyhteistyön tavoitteisiin voidaan helposti osoittaa. Sen puitteissa tehtävällä

51 — Em. lausunto 1/08, 110 kohta.

52 — Ks. em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 45 kohta.

53 — Ks. mm. Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohta.

54 — Ks. konsensuksen 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

yhteistyöllä on kaksi ulottuvuutta, turvallisuus ja ympäristö. Ei ole vaikeaa nähdä, että sopimuspuolena olevan kolmannen maan liikenteen turvaaminen liittämällä se kansainvälisiin vähimmäisstandardeihin edistää samalla sen verkoston vakauttamista ja kestävyyttä sekä kyseisen valtion sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen tällä alalla.

49. Toiseksi on todettava, että toisin kuin neuvosto väittää, puitesopimuksen 38 artiklaan ei sisälly tätä alaa koskevia konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi, eikä sen perusteella voida yksilöidä sopimuspuolille sellaisia konkreettisia positiivisia velvoitteita, jotka ylittäisivät pelkän yleisen sitoumuksen tehdä yhteistyötä liikenteen alalla. En havaitse erityisiä velvoitteita suhteessa muualla sopimuksessa oleviin velvoitteisiin – lukuun ottamatta ympäristöä ja kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa, joita tarkastelen jäljempänä. Puitesopimuksen 38 artiklassa, joka on kaukana esimerkiksi SEUT 91 artiklan yksityiskohtaisuudesta, määrätään ainoastaan tietojen tai näkemysten vaihtamisesta ja vuoropuhelusta. Puitesopimuksen 38 artikla ei ole myöskään rinnastettavissa neuvoston esille tuomassa lausunnossa 1/08 kyseessä olleisiin määräyksiin, joiden osalta pidettiin liikennettä koskevan oikeusperustan lisäämistä tarpeellisenä.⁵⁵

50. Tässä artiklassa esille tuodut pyrkimykset, jotka eivät sisällä erityisiä oikeudellisia velvoitteita eivätkä merkitse erillistä tavoitetta, ovat yhdenmukaisia kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden kanssa ja täysin yhdistettävissä tähän politiikkaan.⁵⁶ Tältä osin on katsottava komission toteamalla tavalla, että neuvosto on perusteettomasti lisännyt riidanalaisen päätöksen oikeusperustoihin SEUT 91 ja SEUT 100 artiklan, jotka koskevat liikennettä.

F Ympäristöä koskevan oikeusperustan lisääminen

51. Puitesopimuksen 34 artikla koskee ympäristöä ja luonnonvaroja. Tämä yhteistyön ala on puitesopimuksen 2 artiklan h alakohdan mukaan molemmille osapuolille tärkeä. On huomattava, että muissa sopimusmääräyksissä viitataan ympäristöä sivuaviin kysymyksiin.⁵⁷

52. Yhteistyöllä edistetään puitesopimuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaisesti kestäväan kehitykseen tähtäävää ympäristön suojelua ja parantamista. Sen 2 kohdassa todetaan, että luonnonvaroja ja biologista monimuotoisuutta on suojeltava ja hallinnoitava kestävällä tavalla. Sen 3 kohdan mukaan sopimuspuolet sopivat ympäristökysymysten sisällyttämisestä kaikkiin yhteistyön aloihin. Sen 4 kohdassa luetellaan osa-alueet, joilla yhteistyötä on jatkettava tai vahvistettava alueellisissa ohjelmissa. Tämä koskee ympäristötietouden edistämistä ja alkuperäiskansojen osallistumista kestäväan kehitystä tukevaan toimintaan, ilmastonmuutokseen sopeutumisen edellyttämien valmiuksien kehittämistä, valmiuksien kehittämistä monenvälisiin ympäristösopimuksiin osallistumista ja niiden täytäntöönpanoa varten, ympäristöystävällisen teknologian ja ympäristöystävällisten tuotteiden ja palvelujen suosimista, luonnonvarojen hyödyntämisen parantamista, kansallispuistojen ja muiden suojelualueiden hallintaa, rajojen yli tapahtuvan vaarallisten jätteiden laittoman kuljetuksen estämistä ja meri-, maa- ja rannikkoympäristön suojelua, katastrofihallinnan valmiuksien kehittämistä sekä kestävien kulutus- ja tuotantotapojen edistämistä. Lisäksi määrätään, että sopimuspuolet edistävät toistensa osallistumista omiin ympäristöohjelmiinsä.⁵⁸

55 — Em. lausunto 1/08 koski palvelukaupan yleissopimusta (jäljempänä GATS-sopimus), joka kattoi muun muassa liikennepalvelut. Liikennepalvelujen kauppa kuului yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”juuri GATS-sopimuksen ja kyseisten sopimusten kohteeseen, ja nämä sopimukset vaikutt[i]vat lisäksi suoraan ja välittömästi kunkin kyseessä olevan palvelutyypin kauppaan”(167 kohta). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisissä sopimuksissa oli ”melko paljon määräyksiä, joilla muutetaan niin horisontaalisia kuin alakohtaisiakin sitoumuksia, jotka yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat antaneet” (168 kohta), sekä ”määräyksiä, jotka koskevat alakohtaisia sitoumuksia liikennepalvelujen alalla ja joissa milloin laajennetaan alakohtaisia rajoituksia koskemaan tiettyjä uusia jäsenvaltioita, milloin otetaan niiden osalta käyttöön uusia rajoituksia” (170 kohta). Se katsoi, että GATS-sopimuksen liikennettä koskeva osa kuului liikennepolitiikan alaan eikä yhteisen kauppapolitiikan alaan. On selvää, että puitesopimuksen 38 artiklalla ei ole samaa vaikutusta ja että sen oikeudellinen tehokkuus on paljon vähäisempi.

56 — Ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, 65 kohta.

57 — Ks. mm. puitesopimuksen 27 artiklan 2 kohta, 29 artiklan 2 kohdan c alakohta ja 38 artiklan 1 kohta.

58 — Puitesopimuksen 34 artiklan 5 kohta.

53. Neuvoston mukaan puitesopimuksen 34 artikla on yksityiskohtainen määräys, jolla ei ole vastinetta edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto kyseessä olleessa Intian tasavallan kanssa tehdyssä sopimuksessa. Ainakin tämän artiklan 2 kohdassa viitataan selvään velvoitteeseen, jonka noudattamista voidaan vaatia oikeusteitse. Unionin ohjelmiin ja toimintaan osallistuminen kuuluu neuvoston mukaan kolmansien maiden kanssa tehtävään ympäristöalan yhteistyöhön, josta määrätään SEUT 191 artiklan 4 kohdassa.

54. Komission tavoin en ole vakuuttunut neuvoston kannasta. Puitesopimuksen 34 artikla on nimenomaisesti tarkoitettu laaja-alaiseksi säännökseksi, sillä sopimuspuolten on otettava ympäristökysymykset huomioon ”kaikessa tämän sopimuksen nojalla toteuttamassaan toiminnassa”.⁵⁹ Aivan kuten liikenteen osalta aihealueet, joita yhteistyön on koskettava, on ainoastaan lueteltu. Toisin kuin neuvosto väittää, mielestäni 34 artiklan 2 kohtaan ei sisälly selvää veloitetta. Neuvosto väittää, että tämä määräys voidaan saattaa tuomioistuINVALVONNAN alaiseksi, ja vetoaa pelkästään tähän seikkaan perusteena sitä vastaavan oikeusperustan lisäämiselle.

55. Omasta puolestani totean ainoastaan, että kansainväliseen sopimukseen sisältyvät määräykset ovat kiistatta oikeudellisesti sitovia ja että kansainvälisten velvoitteiden noudattamista voidaan tietysti vaatia asianmukaisia mekanismeja käyttäen. Kansainvälistä tuomioistuINVALVONTAA koskeva kriteeri ei mielestäni ole missään tapauksessa merkityksellinen tai riittävä unionin toimen oikeusperustoista päätettäessä. Lisäksi tämän 2 kohdan sanamuodossa on käytetty äärimmäisen yleisluonteisia ilmaisuja, jotka ovat lähtökohtaisesti osoitus pelkästä aiejulistuksesta. Tältä osin en katso, että puitesopimuksen 34 artiklan sisältö olisi niin kaukana edellä mainitussa asiassa Portugali vastaan neuvosto kyseessä olleen, Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 17 artiklan sisällöstä.⁶⁰ Totean komission tavoin, että yhtäältä ympäristön suojelulla ja toisaalta kestäväällä kehityksellä on luonnollinen yhteys, kuten puitesopimuksen 34 artiklan 1 kohdassa tuodaan esille.⁶¹ Myös köyhyyden poistamiseen, joka on SEUT 208 artiklassa tarkoitetun kehitysyhteistyön ensisijainen tavoite, liittyy ”ympäristöulottuvuus”.⁶² Puitesopimuksen 34 artiklan 5 kohta, jonka mukaan sopimuspuolet ”edistävät toistensa osallistumista omiin ympäristöohjelmiinsa”, ei sisällä selvästi yksilöitävissä olevaa oikeudellista veloitetta, joka voitaisiin erottaa kehitysyhteistyöstä.

56. Näin ollen on tältä osin katsottava, että neuvosto on perusteettomasti lisännyt riidanalaisen päätöksen oikeusperustaksi SEUT 191 artiklan 4 kohdan, joka koskee ympäristöä, sillä puitesopimuksen 34 artiklan vaikutuksena ei ole ympäristön saattaminen kyseisen sopimuksen toiseksi olennaiseksi tekijäksi.

G Kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa koskevan oikeusperustan lisääminen

57. Täsmennän heti alkuun, että komission esille tuomat lähinnä menettelylliset – todelliset tai oletetut – oikeudelliset ongelmat eivät missään tapauksessa voi vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, joka koskee riidanalaisen päätöksen oikeusperustan määrittämistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen oikeusperusta ei määräydy menettelyjen mukaan vaan toimen oikeusperusta ratkaisee toimen antamiseksi noudatettavat menettelyt.⁶³

59 — Puitesopimuksen 34 artiklan 1 kohta.

60 — Intian tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan ”sopimuspuolet ottavat huomioon ympäristönsuojelun erottamattomana osana taloudellista yhteistyötä ja kehitysyhteistyötä. Lisäksi ne korostavat ympäristöongelmien merkityksellisyyttä ja haluavansa tehdä yhteistyötä ympäristön suojelemiseksi ja parantamiseksi ja kiinnittävät erityistä huomiota vesistön, maaperän ja ilman saastumiseen, eroosioon, metsäkatoon ja luonnonvarojen kestävään hallintaan ottaen huomioon kansainvälisissä elimissä toteutetun työn”.

61 — Ympäristön kestävästä kehityksestä huolehtiminen on yksi kahdeksasta vuosittuvuustavoitteesta (ks. kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 6 kohta).

62 — Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 12 kohta.

63 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 80 kohta. Ks. pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 mahdollista täytäntöönpanoa koskevasta nimenomaisesta yhteydestä julkisasiamies Botin asiassa C-43/12, komissio v. parlamentti ja neuvosto, antaman ratkaisuehdotuksen 40 kohta (vireillä unionin tuomioistuimessa).

58. Sen tarkistamiseksi, oliko EUT-sopimuksen V osastoon kuuluvan ja siten pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 soveltamiseen johtavan määräyksen lisääminen tarpeellista,⁶⁴ on aluksi palautettava mieleen puitesopimuksen täsmällinen sisältö muuttoliikkeen ja takaisinoton osalta. Seuraavaksi keskityn tarkastelemaan näiden osa-alueiden suhteita kehitysyhteistyöhön selvittääkseni, voidaanko kehitysyhteistyön tavoitteiden ja puitesopimuksen 26 artiklan välillä todeta yhteys. Tämän jälkeen osoitan, että takaisinottolausekkeiden lisääminen kuuluu vanhaan käytäntöön, jolla turvataan olennaisesti unionin etuja, ja tuon esille puitesopimuksen 26 artiklan määräysten ja unionin äskettäin tekemien takaisinottosopimusten keskeiset erot. Lopuksi käsittelen lyhyesti kysymystä pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 tehokkaasta vaikutuksesta.

1. Puitesopimuksen sisältö

59. Puitesopimuksen johdanto-osassa todetaan, että sopimuksen ne määräykset, ”jotka kuuluvat [EUT-]sopimuksen kolmannen osan V osaston soveltamisalaan, sitovat Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia erillisinä sopimuspuolina tai vaihtoehtoisesti osana Euroopan unionia Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja [EUT-]sopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti, ja että sama koskee myös Tanskaa mainittuihin sopimuksiin liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti”.

60. Puitesopimuksen 26 artikla kuuluu V osastoon, joka koskee yhteistyötä muuttoliikkeen ja merityön alalla, ja sen otsikkona on ”Yhteistyö muuttoliikkeen ja kehityspolitiikan alalla”. Puitesopimuksen 26 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan, että sopimuspuolet pitävät tärkeänä muuttovirtojen hallintaa ja toteuttavat järjestelyjä kaikista muuttoliikkeeseen liittyvistä kysymyksistä, jotka on otettava huomioon kansallisissa kehittämisstrategioissa, käytävää vuoropuhelua ja kuulemista varten. Tällä alalla tehtävässä yhteistyössä keskitytään 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti muuttoliikkeen työntö- ja vetotekijöihin, muuttajien suojelua ja oikeuksia koskevan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytänteiden laadintaan ja täytäntöönpanoon, kansainvälistä suojelua koskevan kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytänteiden laadintaan ja täytäntöönpanoon, maahanpääsyä koskeviin sääntöihin, maahan päästettyjen henkilöiden oikeuksiin ja asemaan, toimintapolitiikan vahvistamiseen sellaisia tapauksia varten, joissa jonkin sopimuspuolena olevan maan alueella on toisena sopimuspuolena olevan maan kansalainen, joka ei täytä tai ei enää täytä ensiksi mainittuun maahan saapumisen taikka siellä oleskelun tai asumisen edellytyksiä, henkilöiden salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaan, palauttamiseen inhimillisellä ja kunnioittavalla tavalla, viisumeihin, matkustusasiakirjojen turvallisuuteen ja rajaturvallisuuteen liittyviin molemmille osapuolille tärkeisiin seikkoihin sekä muuttoliikkeeseen ja kehityspolitiikkaan liittyviin kysymyksiin.

64 — Nykyinen käytäntö aiheuttaa, kuten komissio on korostanut, suurta sekaannusta. Esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen maitse, meritse ja ilmateitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä koskevan lisäpöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta tämän pöytäkirjan niiden määräysten osalta, jotka kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 179 ja 181 a artiklan soveltamisalaan, 24.7.2006 tehty neuvoston päätös (EUVL L 262, s. 24) on tehty EY:n perustamissopimuksen 179 ja 181 a artiklan nojalla. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Irakin tasavallan välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta ja sen tiettyjen määräysten väliaikaisesta soveltamisesta 21.12.2011 tehty neuvoston päätös (EUVL L 204, s. 18) taas on tehty SEUT 79 artiklan 3 kohdan, SEUT 91 artiklan, SEUT 100 artiklan, SEUT 192 artiklan 1 kohdan, SEUT 194 artiklan, SEUT 207 artiklan ja SEUT 209 artiklan nojalla, yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Mongolian kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14.5.2012 tehty neuvoston päätös (EUVL L 134, s. 4) on tehty pelkästään SEUT 79 artiklan 3 kohdan, SEUT 207 artiklan ja SEUT 209 artiklan nojalla, yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Vietnamin sosialistisen tasavallan kokonaisvaltaista kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta samana päivänä tehty päätös (EUVL L 137, s. 1) taas on tehty pelkästään SEUT 79 artiklan 3 kohdan, SEUT 91 artiklan, SEUT 100 artiklan, SEUT 207 ja SEUT 209 artiklan nojalla, yhdessä SEUT 218 artiklan 5 kohdan kanssa.

61. Puitesopimuksen 26 artiklan 3 kohdassa asetetaan molemmille sopimuspuolille velvollisuus ottaa takaisin omat kansalaisensa, jotka ovat saapuneet laittomasti toisen sopimuspuolen alueelle taikka oleskelevat tai asuvat siellä laittomasti. Tämän takaisinoton on tapahduttava kyseisen sopimuspuolen pyynnöstä ”ilman aiheutonta viivytystä heti kun kansalaisuus on vahvistettu ja asianmukainen menettely – – on suoritettu”. Lisäksi määrätään tarvittavien asiakirjojen toimittamisesta ja tietojen toimittamisesta pyynnön esittävän valtion ja pyynnön vastaanottavan valtion toimivaltaisten viranomaisten välillä. Siinä määrätään myös tilanteesta, jossa henkilöllä ei ole henkilöasiakirjaa.

62. Puitesopimuksen 26 artiklan 4 kohdassa todetaan, että sopimuspuolet ovat sopineet tekevänsä mahdollisimman pian kansalaistensa takaisinottoa koskevan sopimuksen, johon sisältyy ainakin muiden kuin puitesopimuksessa tarkoitettujen maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisin ottamista koskeva määräys.

2. Siirtolaisuus ja kehitysyhteistyöpolitiikka

63. Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaan vuosituhattavoitteiden saavuttaminen edellyttää ”monenlaisia kehityspoliittisia toimia”, jolloin ei voi unohtaa aloja ”siirtolaisuus ja kehitys”,⁶⁵ ja syvennetyssä poliittisessa vuoropuhelussa tarkastellaan ”laittoman maahanmuuton – – torjuntaa”.⁶⁶ Siirtolaisuudesta pyritään ”tekemään – – kehityksen kannalta myönteinen tekijä”,⁶⁷ ja kehitys on ”kaikkein tehokkain pitkän aikavälin ratkaisu pakkosiirtolaisuuteen [ja] laittomaan maahanmuuttoon”,⁶⁸ ja komissiota pyydetään sisällyttämään siirtolaisuutta ja pakolaisia koskevat asiat maa- ja aluekohtaisiin strategioihin ja kumppanuussuhteisiin sellaisten maiden kanssa, joita nämä asiat koskevat.⁶⁹

64. Asetuksessa N:o 1905/2006, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat pelkästään EY 179 artiklan 1 kohdan nojalla, säädetään, että toteutettavat aihekohtaiset ohjelmat käsittävät muuttoliikkeen. Johdanto-osan 16. perustelukappaleessa viitataan Brysselissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tavoitteisiin ja erityisesti tavoitteeseen, jonka mukaan yhteisö yhteyksissään kolmansiin valtioihin tehostaa rahoitustukeaan muuttoliikkeitä koskevilla tai niihin liittyvillä aloilla. Tämä tavoite on kirjattu asetuksen N:o 1905/2006 5 artiklan 2 kohdan i alakohtaan, jonka mukaan ”edistetään kumppanimaiden kanssa muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa tehtävää yhteistyötä ja politiikan uudistuksia sekä valmiuksien kehittämistä koskevia aloitteita, jotta varmistetaan kehitystä hyödyttävien ja siirtolaisuuden taustalla olevien syitä käsittelevien muuttoliikepolitiikkojen laatiminen ja täytäntöönpano”.⁷⁰

65. Lähtökohtaisesti näyttäisi siis olevan mahdollista katsoa, että laittoman maahanmuuton estämiseksi toteutettu toimenpide edistää myös kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden toteuttamista. On kuitenkin tutkittava, voidaanko tällainen yhteys osoittaa niin sanottujen takaisinottolausekkeiden osalta.

65 — Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 12 kohta.

66 — Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 17 kohta.

67 — Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 38 kohta.

68 — Kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 40 kohta.

69 — Ks. kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen 110 kohta.

70 — Ks. myös asetuksen N:o 1905/2006 16 artikla.

3. Puitesopimuksen 26 artikla aikaisemman käytännön valossa

66. Se, että unionin tekemiin yhteistyösopimuksiin lisätään kolmansien maiden kansalaisten takaisinottoa koskevia määräyksiä, joiden mukaan myöhemmin tehdään takaisinottosopimus, ei ole uutta vaan se on päinvastoin vanhan käytännön mukaista. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon seurauksista vuonna 1999 laaditussa neuvoston asiakirjassa⁷¹ viitataan siihen, että neuvosto on vuodesta 1995 pyrkinyt luomaan yhteyden jäsenvaltion alueella luvattomasti oleskelevien henkilöiden kotiuttamisen ja eurooppalaisten assosiaatio- ja yhteistyösopimusten ja takaisinottolausekkeiden sisällyttämistä tällaisiin sopimuksiin koskevan sopimuksen tekemisen välillä. Tässä asiakirjassa esitetään ”takaisinottolausekkeiden” mukauttamista silloisiin uusiin oikeussääntöihin ja korostetaan, että ”jäsenvaltiossa luvattomasti oleskelevien henkilöiden kotiuttaminen on yksi maahanmuuttopolitiikan tavoitteista”. On kiinnostavaa huomata, että kyseisenä aikana takaisinottolausekkeitä ei kuvattu siten, että niillä toteutettaisiin kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita.⁷²

67. On totta, että puitesopimuksen 26 artiklassa, joka muodostaa juuri tällaisen takaisinottolausekkeen, muutetaan huomattavasti kyseisessä sopimuksessa käytettyä sanastoa. Preesensin indikatiivin käyttö antaa ymmärtää, että puitesopimuksen 26 artiklassa ei tyydytä vain luettelemaan yhteistyön aloja, vaan siinä asetetaan sopimuspuolille selviä velvoitteita, jotka vastaavat konkreettisia oikeudellisia sitoumuksia. Tämä artikla on yksityiskohtaisempi kuin liikennettä ja ympäristöä koskevat määräykset, vain ne mainitakseni. Kyseisessä puitesopimuksen 26 artiklassa on mielestäni pidettävä selvästi erillään 1 ja 2 kohta – jotka ovat pikemminkin jatkoa muulle puitesopimukselle ja jotka toisin sanoen käsittävät aiejulistuksia tai sitoumuksia tehdä yhteistyötä määrätyillä aloilla mutta ilman, että tämän yhteistyön keinoja tai saavutettavia tuloksia olisi varsinaisesti täsmennetty – ja 3 ja 4 kohta. Viimeksi mainitut kohdat ovat jyrkästi erilaiset siltä osin kuin niissä asetetaan selvä ja yksiselitteinen velvollisuus⁷³ ja otetaan konkreettisesti kantaa saavutettavien tulosten sisältöön (”Filippiinit ottaa takaisin”, ”kuin jäsenvaltio ottaa takaisin”) ja myöhemmin käytettävään keinoon⁷⁴ selvästi määritellyn oikeudellisen tavoitteen saavuttamiseksi eli takaisinottovelvollisuuden laajentamiseksi muiden maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin.

68. Toisin kuin komissio väittää, puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohtaan sisältyvät määräykset eivät ole pelkkiä kehitysyhteistyön puitteissa esitettyjä aiejulistuksia. On jokseenkin merkityksetöntä, onko näillä takaisinottoperiaatteilla vain kirjattu voimassa olevaan oikeuteen kansainvälisen tapaoikeuden periaatteita vai ei, sillä niiden sisällyttämisellä monenväliseen sopimukseen on selvästi omia oikeusvaikutuksia. Lisäksi on huomattava, että takaisinoton laajentaminen koskemaan kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä ei perustu kansainväliseen tapaoikeuteen. Puitesopimuksen 26 artiklan 4 kohta, jonka mukaan tämä laajentamistavoite on saavutettava kansainvälisellä sopimuksella, ylittää näin ollen sen, mikä on tässä yhteydessä yleisesti hyväksyttyä.

69. Tämä epäsymmetria, tämä ero puitesopimuksen 26 artiklan sisällä ei ole täysin vailla selitystä, kun otetaan huomioon juuri edellä mainitsemani aikaisempi käytäntö. On nimittäin yleisesti tunnettua, että merkittävän muuttoliike tapahtuu Filippiinien ja unionin välillä ja että unionin kansalaiset muuttavat paljon vähemmän Filippiineille. Näin ollen muuttoliikettä koskevan yhteistyön painopisteet on

71 — Amsterdamin sopimuksen voimaantulon vaikutukset takaisinottolausekkeisiin yhteisön sopimuksissa ja Euroopan yhteisön, sen jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisissä sopimuksissa (sekasopimukset) – Neuvoston päätöksen hyväksyminen, asiakirja 13409/99, 25.11.1999.

72 — Cotonoun sopimuksessa, joka tehtiin muun muassa EY 300 artiklan nojalla, on ilmeisesti ensimmäisenä määrätty takaisinottolausekkeesta siinä muodossa kuin se on Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen (ks. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen Cotonoussa 23.6.2000 allekirjoitetun kumppanuussopimuksen (EYVL L 317, s. 3) 13 artikla). Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa tähän käytäntöön yleisesti eikä myöskään nimenomaisesti Cotonoun sopimuksen 13 artiklaan.

73 — Ks. puitesopimuksen 26 artiklan 3 kohta.

74 — Ks. puitesopimuksen 26 artiklan 4 kohta.

muotoiltu tavalla, joka heijastaa tätä epäsymmetriaa, ja siinä keskitytään pikemminkin siirtolaisten suojeluun sekä oikeudenmukaista kohtelua ja maassa laillisesti asuvien ulkomaalaisten kotouttamista taikka oleskeluluvan myöntämistä inhimillisistä tai humanitaarisista syistä koskeviin pohdintoihin. Nämä painopisteet mainitaan puitesopimuksen 26 artiklan 1 ja 2 kohdassa.

70. Puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdassa sen sijaan palautetaan tasapaino, ja niiden sisältämissä määräyksissä poiketaan puitesopimuksen alkuperäisistä tavoitteista – Filippiinien sopusointuisesta kehityksestä – ja pyritään toteuttamaan unionin omaa tavoitetta ja turvaamaan sen etuja: sopimuspuolena oleva kolmas maa sitoutuu vastaamaan omista kansalaisistaan, jotka asuvat luvattomasti unionin alueella. Neuvoston oman ilmoituksen mukaan nämä erityyppisiin unionin tekemiin kumppanuussopimuksiin otetut takaisinottolausekkeet ovat tärkeä kannustava tekijä, toisin sanoen keino, jonka avulla unioni voi saada sopimuskumppaneiltaan vastineen, jota sen olisi vaikeaa saada muutoin kuin yhteistyön, tässä tapauksessa unionin lupaaman kehitysyhteistyön, puitteissa.

71. Puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdassa ilmaistaan siis pikemminkin puolustava näkemys ja turvataan enemmän unionin etuja. Kyse on siitä, että unioni ja sen jäsenvaltiot varautuvat sopimuspuolena olevan kolmannen maan puutteisiin muuttoliikkeen hallinnassa.

72. Tällä tavoin tarkasteltuna yhteys kehitysyhteistyöllä asetettuihin tavoitteisiin tosin vaikuttaa paljon heikommalta. On kuitenkin todettava, että tällaista sitoumusta ei olisi annettu ilman puitesopimuksella toteutettua kokonaisvaltaista yhteistyötä, joka keskittyy sopimuspuolena olevan kolmannen maan kehitykseen. Tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohdassa mainittujen oikeuskäytännön periaatteiden mukaisesti ja edellä esittämistäni syistä on todettava, että vaikka puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohtaan sisältyvä takaisinottolauseke sisältää oikeudellisia velvoitteita, sen vaikutuksena ei ole se, että takaisinotolla olisi puitesopimuksen tavoitteesta erillinen tavoite, vaan se on sitä vastoin kehitysyhteistyösopimusten neuvotteluja koskevassa erityisessä asiayhteydessä epäitsenäinen eli ainoastaan *toissijainen* tai *välillinen* tavoite, joka ei edellytä oman oikeusperustan lisäämistä.

73. Neuvosto on näin ollen lisännyt perusteettomasti myös SEUT 79 artiklan 3 kohdan riidanalaisen päätöksen oikeusperustoihin.

74. Neuvosto ja sen vaatimuksia väliintulijoina tukevat hallitukset ovat perustelleet SEUT 79 artiklan 3 kohdan lisäämisen tarpeellisuutta koskevaa kantaansa sillä, että niiden mielestä on tarpeen säilyttää pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 tehokas vaikutus. Osoitan seuraavaksi, että tämä tehokas vaikutus säilyy huolimatta siitä, että SEUT 79 artiklan 3 kohta ei ole riidanalaisen päätöksen oikeusperusta, ja että pöytäkirjoissa N:o 21 ja N:o 22 kyseessä olevat jäsenvaltiot voivat tarvittaessa aikanaan vedota oikeuksiinsa.

4. Takaisinottosopimuksia koskeva nykyinen käytäntö

75. Tässä mielessä on tarpeen suorittaa yleiskatsaus takaisinottosopimusta koskevasta nykyisestä käytännöstä erityisesti sen huomioon ottamiseksi, mikä voisi olla tulevan sopimuksen sisältö. Äskettäin on tehty kaksi takaisinottosopimusta: komission mainitsema sopimus Georgian kanssa⁷⁵ ja sopimus Pakistanin kanssa.⁷⁶ Näiden molempien sopimusten oikeusperustana on käytetty SEUT 79 artiklan 3 kohtaa. Niiden rakenne ja sisältö ovat toisiinsa rinnastettavia.

75 — Euroopan unionin ja Georgian välinen sopimus luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta (EUVL 2011, L 52, s. 47).

76 — Euroopan yhteisön ja Pakistanin islamilaisen tasavallan välinen sopimus luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta (EUVL 2010, L 287, s. 52).

76. Näissä molemmissa sopimuksissa tuodaan esille, että on tärkeää torjua laitonta maahanmuuttoa ja tarpeen ottaa käyttöön nopeat ja toimivat menettelyt vastavuoroisuutta noudattaen. Takaisinotto koskee sekä sopimuspuolina olevien valtioiden omia kansalaisia että kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä. Molemmissa sopimuksissa vahvistetaan myös täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti noudatettava menettely, erityisesti pyynnön sisältö, sen edelleen välittämisen edellytykset, todistusaineisto kansalaisuuden osoittamiseksi ja kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, noudatettavat määräajat pyynnön ratkaisemiseksi, siirron ja takaisinotettujen henkilöiden kuljetuksen edellytykset, kauttakulkutoimia koskevat periaatteet ja menettelyt, kustannuksista vastaaminen ja tietosuojaa koskevat periaatteet, ja ne sisältävät lausekkeen, jonka mukaan niillä ei ole vaikutusta kansainväliseen oikeuteen. Nämä sopimukset ovat kiistatta kattavampia kuin pelkkä puitesopimuksen 26 artiklan 3 ja 4 kohdan määräys, jota ei siis voida yksinään pitää takaisinottosopimuksena, kuten komissio on perustellusti todennut.

77. Jos SEUT 79 artiklan 3 kohta on lisätty perusteettomasti puitesopimuksen oikeusperustaksi, kuten uskon, on myös todettava päättäväisesti ja yksiselitteisesti, että tulevaa kansainvälistä sopimusta, josta määrätään puitesopimuksen 26 artiklan 4 kohdassa, ei voida tehdä kehitysyhteistyön perusteella, vaan sen perustana on välttämättä oltava kyseinen SEUT 79 artikla. Pöytäkirjojen N:o 21 ja N:o 22 tehokas vaikutus säilyy täysin, yhdessä kyseisten jäsenvaltioiden oikeuksien kanssa, juuri tämän sopimuksen tekoajankohtana unionin valmistautuessa antamaan toimen EUT-sopimuksen V osastoon kuuluvan määräyksen nojalla.

H Kumotun päätöksen ajallisten vaikutusten pitäminen voimassa

78. Asianosaisten toivomuksen mukaisesti ja jotta puitesopimuksen voimaantuloa ei enää viivytettäisi, on paikallaan, että asianosaisten pyyntö hyväksytään ja että unionin tuomioistuin käyttää SEUT 264 artiklan 2 kohdassa sille annettua mahdollisuutta pitää riidanalaisen päätöksen ajalliset vaikutukset voimassa siihen asti, kunnes asiassa tehdään uusi päätös.

VI Oikeudenkäyntikulut

79. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komission vaatimuksesta on syytä velvoittaa neuvosto korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Lisäksi kyseisen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Filippiinien tasavallan kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta 14.5.2012 tehty neuvoston päätös 2012/272/EU kumotaan.
- 2) Päätöksen 2012/272 vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes asiassa tehdään uusi päätös.
- 3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 4) Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Itävallan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

