JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
6 päivänä huhtikuuta 1995 *

1. Komissio nosti 22.4.1994 yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen EY:n perustamissopimuksen 225 artiklan toisen kohdan nojalla sen toteamiseksi, että Helleenien tasavalta on käyttänyt väärin perustamissopimuksen 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia ryhtyessään 16.2.1994 yksipuolisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään estämään etenkin Thessalonikin sataman kautta tapahtuva, entisen Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta peräisin olevien, sieltä tuotavien tai sinne vietävien tavaroiden kauppa sekä sieltä peräisin olevien tai sieltä tuotavien tavaroiden tuonti Kreikkaan, ja näin tehdessään Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 113 artiklan sekä yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 [1], yhteisen tuontimenettelyn käyttöönotosta 5 päivänä helmikuuta 1982 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 288/82 [2], Bosnia-Hertsegovinan tasavallasta, Kroatian tasavallasta, Slovenian tasavallasta ja entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta peräisin olevien tavaroiden tuonnista yhteisöön 22 päivänä joulukuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3698/93 [3] ja yhteisön kauttakulkumenettelystä 17 päivänä syyskuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2726/90 [4] mukaan kuuluvia velvollisuuksiaan.

Tärkeimmät tosiseikat

2. Vuoden 1991 aikana Jugoslavian sosialistinen liittotasavalta alkoi jakautua viiteen osaan. Slovenia ja Kroatia julistautuivat itsenäisiksi 25.6.1991. Entisen Jugoslavian tasavalta Makedonia (the former Yugoslav Republic of Macedonia, jäljempänä Fyrom) teki samoin 17.9.1991. Bosnia-Hertsegovina julistautui suvereeniksi 16.10.1991. Ainoastaan Serbia, Montenegro ja Kosovo jäivät yhdeksi kokonaisuudeksi. Kroatiassa alkoi sisällissota ja samoin kävi Bosnia-Hertsegovinassa, jossa se jatkuu yhä.

3. Fyromin perustuslain 3 ja 49 pykälät ovat tässä asiassa tärkeitä, ja ennen muutoksia ne olivat seuraavanlaiset:

"3 §

Makedonian tasavallan alue on jakamaton ja luovuttamaton.

* Alkuperäinen kieli: englanti.
1 — EYVL L 324, s. 25.
2 — EYVL L 35, s. 1.
3 — EYVL L 344, s. 1.
4 — EYVL L 262, s. 1.

Makedonian tasavallan nykyiset ulkorajat ovat loukkaamattomat.

Niitä voidaan muuttaa ainoastaan perustuslain mukaisesti."

"49 §

Tasavalta puolustaa naapurivaltioiden kansalaisten, jotka ovat syntyperältään makedonialaisia, ja makedonialaisten muissa maissa asuvien asemaa ja oikeuksia, ja auttaa heidän kulttuurista kehitystään ja edistää suhteita heidän kanssaan.

Tasavalta valvoo kansalaistensa kulttuurisia, taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia ulkomailla."

4. Fyromin perustuslain 3 ja 49 pykälää muutettiin 17.11.1991 seuraavasti:

"Muutos I

1. Makedonian tasavallalla ei ole alueellisia vaatimuksia naapurivaltioita kohtaan.

2. Makedonian tasavallan ulkorajoja voidaan muuttaa ainoastaan perustuslain mukaisesti hyvän tahdon periaatteen ja yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti.

3. Tämän muutoksen 1 kohta lisätään 3 §:ään ja 2 kohdalla korvataan Makedonian tasavallan perustuslain 3 §:n 3 kohta."

"Muutos II

1. Näin tehdessään tasavalta ei loukkaa toisten valtioiden suvereeneja oikeuksia eikä puutu niiden sisäisiin asioihin.

2. Tämä muutos lisätään Makedonian tasavallan perustuslain 49 §:n 1 kohtaan."

5. Kreikka on valittanut joistakin Fyromin toimista sen itsenäistymisestä lähtien. Kreikan mielestä Fyrom on ajanut ajatusta yhdistyneestä Makedoniasta, johon kuuluisi osia Kreikan itsensä alueesta mukaan lukien

Thessalonikin kaupunki. Kreikka on erityisesti vastustanut sitä, että Fyrom käyttää joitakin Makedonian symboleja ja nimeä Makedonia, jonka Kreikka katsoo olevan osa kulttuurista perintöään.

6. Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi 16.12.1991 Euroopan poliittista yhteistyötä käsittelevän ylimääräisen ministerikokouksen aikana kaksi julistusta, joista toinen koski Jugoslaviaa ja toinen "ohjeita uusien Itä-Euroopan ja Neuvostoliiton valtioiden tunnustamiselle". Ensin mainitussa julistuksessa todetaan seuraavaa:

"Yhteisö ja sen jäsenvaltiot vaativat kutakin Jugoslavian tasavaltaa ennen sen tunnustamista myös sitoutumaan perustuslaissaan ja poliittisesti siihen, että sillä ei ole alueellisia vaatimuksia sen naapurina olevaa yhteisön jäsenvaltiota kohtaan ja että se ei esitä tällaista valtiota kohtaan vihamielistä propagandaa, jollaisena pidetään myös alueellisia vaatimuksia tarkoittavaa nimeä."

7. Syyskuussa 1991 luotiin Jugoslaviaa koskevassa konferenssissa konferenssin välityskomissio rauhan saavuttamiseksi Jugoslaviassa; komissioon kuuluu viisi tuomaria, jotka ovat jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuinten (tai vastaavan tasoisten toimielinten) presidenttejä, ja sen presidenttinä toimii Ranskan Conseil Constitutionnelin presidentti Robert Badinter.

8. Konferenssin välityskomissio rauhan saavuttamiseksi Jugoslaviassa antoi lausunnon nro 6 siitä, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot tunnustavat Makedonian sosialistisen tasavallan; siinä todettiin seuraavaa:

"Makedonian tasavalta täyttää ne edellytykset, jotka mainitaan Euroopan yhteisöjen neuvoston 16.12.1991 antamissa ohjeissa uusien Itä-Euroopan ja entisen Neuvostoliiton alueilla syntyneiden valtioiden tunnustamisesta sekä julistuksessa Jugoslaviasta;

— — Makedonian tasavalta on lisäksi luopunut kaikista alueellisista vaatimuksistaan yksiselitteisissä julistuksissaan, jotka ovat kansainvälisen oikeuden mukaan pakottavia;

— — nimen Makedonia käyttö ei tämän takia voi tarkoittaa alueellisia vaatimuksia toista valtiota kohtaan; ja

— — Makedonian tasavalta on kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti muodollisesti sitoutunut sekä yleisellä tavalla että erityisesti perustuslakinsa 49 §:n mukaisesti pidättäytymään kaikesta vihamielisestä propagandasta toisia valtioita kohtaan, minkä se

on ilmaissut Makedonian tasavallan ulkoasiainministerin 11.1.1992 välityskomissiolle antamassa julistuksessa, jonka hän antoi vastauksena komission pyyntöön saada tulkinta perustuslain 6.1.1992 tehdystä II muutoksesta."

9. Neuvoston puheenjohtaja ilmoitti 15.1.1992, että Slovenia ja Kroatia tunnustetaan, ja antoi seuraavan virallisen julistuksen:

"Mitä tulee kahteen muuhun tasavaltaan, jotka ovat esittäneet toiveen itsenäistymisestä (Bosnia-Hertsegovina ja Fyrom), on ratkaistava useita tärkeitä ongelmia, ennen kuin yhteisö ja sen jäsenvaltiot voivat päättää samalla tavalla."

10. Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi julki 2.5.1992 päätöksen, jonka mukaan yhteisö ja sen jäsenvaltiot olivat valmiita tunnustamaan Fyromin "suvereeniksi ja itsenäiseksi valtioksi, jonka ulkorajat ovat nykyiset ja jonka nimen kaikki osapuolet voivat hyväksyä".

11. Lissabonissa kokoontunut Eurooppaneuvosto julisti 27.6.1992, että yhteisö oli valmis tunnustamaan Fyromin rajoiltaan sellaisena, kuin ne ovat nykyään, ja nimeltään sellaisena, että siinä ei esiinny sanaa Makedonia.

12. Neuvoston puheenjohtaja lähetti tämän jälkeen erityisedustajan Fyromin pääkaupunkiin Skopjeen ja Ateenaan laatimaan näiden kahden osapuolen välistä sopimusta, jonka perusteella yhteisö voisi tunnustaa Fyromin ja joka olisi 27.6.1992 annetun Lissabonin julistuksen mukainen.

13. Fyromin parlamentti valitsi kansallislippunsa symboliksi Verginan 16-sakaraisen auringon, joka koristi entisen Makedonian pääkaupungista Aigaista eli Kreikan Makedonian Verginasta vuonna 1977 löytynyttä, Philippos II:n jäännökset sisältävää kultaista sarkofagia. Kreikka pitää symbolia olennaisella tavalla kreikkalaisena, joten se pyysi Fyromia olemaan käyttämättä sitä lipussaan ja toisti vaatimuksensa siitä, että Fyromin olisi luovuttava alueellisista vaatimuksista Kreikkaa kohtaan ja lopetettava kaikki vihamielinen propaganda.

14. Puheenjohtajan erityisedustaja antoi kertomuksensa Eurooppa-neuvostolle, joka kokoontui Edinburghissa 11. ja 12.12.1992. Hän totesi, että Fyrom aikoi ottaa nimekseen Makedonian tasavalta (Skopje) kaikkia

kansainvälisiä suhteita varten, tehdä Kreikan kanssa sopimuksen niiden yhteisten rajojen loukkaamattomuudesta, muuttaa perustuslakinsa 49 pykälää siten, että siitä poistetaan kaikki viittaukset naapurivaltioiden kansalaisten, jotka ovat syntyperältään makedonialaisia, asemaan ja oikeuksiin, ja tehdä Kreikan kanssa sopimuksen valtioiden välisistä hyvistä suhteista.

15. Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa ei päästy mihinkään sopimukseen näistä asioista.

16. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto suositteli 7.4.1993 päätöslauselmassaan nro 817 yleiskokoukselle, että Fyrom tulisi hyväksyä Yhdistyneiden kansakuntien jäseneksi nimellä entisen Jugoslavian tasavalta Makedonia siihen asti, kun sen nimeä koskeva erimielisyys on ratkennut. Välitystehtävässään entisen Jugoslavian asioita käsittelevän kansainvälisen konferenssin johtokomitean puheenjohtajat Vance ja Lord Owen tekivät sopimusluonnoksen nykyisten ulkorajojen vahvistamisesta sekä luottamusta, ystävyyttä ja yhteistyötä edistävistä toimenpiteistä. Kumpikaan osapuoli ei allekirjoittanut luonnosta.

17. Kuusi Euroopan unionin jäsenvaltiota tunnusti Fyromin joulukuussa 1993 ja loi diplomaattisuhteet sen kanssa. Amerikan yhdysvallat tunnusti Fyromin 8.2.1994.

18. Kreikan hallitus ryhtyi tässä asiassa kyseessä oleviin toimenpiteisiin 16.2.1994 ja sovelsi niitä kaikkiin muihin paitsi humanitäärisistä syistä elintärkeisiin tavaroihin, kuten ruokaan ja lääkkeisiin, sekä sulki konsuliedustustonsa Skopjessa.

19. Kreikan hallitus ilmoitti toimenpiteistä neuvostolle ja muille jäsenvaltioille. Neuvoston puheenjohtaja tiedotti virallisesti jäsenvaltioille 21.2.1994 toteutettujen toimenpiteiden laadusta ja niille ilmoitetuista perusteista. Helleenien tasavallan pysyvä edustaja lähetti 23.2.1994 kirjeen, jossa selitettiin toimenpiteitä komission pääsihteerille. Komission puheenjohtaja oli jo lähettänyt 22.2.1994 Kreikan hallitukselle kirjeen, jossa se pyysi sitä perustelemaan toimenpiteensä perustamissopimusten nojalla ja jossa se totesi, että komissiolla oli vakavia epäilyksiä toimenpiteiden yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa.

20. Kreikan pääministeri vastasi 25.2.1994 kuvaillen toimenpiteiden taustaa ja totesi, että niihin ryhtyminen oli käynyt välttämättömäksi Fyromin jyrkkyyden ja sen Kreikalle aiheuttaman vaaran takia. Kreikan hallitus lähetti 26.2.1994 komissiolle muistion, jossa perusteltiin 16.2.1994 toteutettuja toimenpiteitä sekä kansainvälisellä että yhteisön

oikeudella. Muistiossa todettiin, että siitä tavasta, jolla pakotteita oli asetettu Etelä-Rhodesialle, Etelä-Afrikalle ja Argentiinalle, kävi ilmi jäsenvaltioiden eikä siis yhteisön olevan asiassa toimivaltaisia. Siinä viitattiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon asiassa komissio vastaan neuvosto [5], jonka perusteella Kreikan hallitus päätteli, että tässä ei ole kyse EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan tarkoittamasta asiasta, vaikka toimenpiteet vaikuttaisivat kauppaan. Lopuksi Kreikan hallitus vetosi perustamissopimuksen 224 artiklaan ja totesi, että siinä määrättiin yleisestä suojalausekkeesta, jolla annetaan jäsenvaltioille valtuudet toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä "sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa", jollainen tässä on kysecessä. Kreikan hallitus totesi, että tässä artiklassa määrätään ainoastaan yhteismarkkinoiden toimintaan liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi tarvittavista menetelmistä eikä näiden toimenpiteiden mahdollisista vaikutuksista kolmansille maille.

21. Komissio toisti epäilyksensä 3.3.1994 päivätyssä kirjeessään Kreikan ulkoasiainministeriölle. Se toisti väitteen siitä, että toimenpiteillä rikottiin kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden yhteisöön tuontia koskevia yhteisiä sääntöjä, muihin kuin jäsenvaltioihin tapahtuvaa vientiä koskevia sääntöjä ja kauttakuljetuksia koskevia yhteisiä sääntöjä. Komissio viittasi myös useiden yhteisöön sijoittautuneiden viejien laillisille eduille aiheutuneeseen haittaan, kun niiden kuorma-autot ja tavarat oli pysäytetty Kreikassa, ja siihen, että hallitusten ulkopuolisten järjestöjen sen jälkeen, kun Eurooppaneuvosto oli tehnyt päätöksensä, lukuisat avustustarkoituksessa lähettämät ruokakontit oli järjestelmällisesti tutkittu.

22. Kreikan yhteisöasioista vastaava ministeri vastasi 15.3.1994 päivätyllä kirjeellään, jossa hän toisti Kreikan hallituksen näkemyksen ja lisäsi seuraavaa:

"Jos komissio voi osoittaa, että Kreikan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet vääristävät kilpailua yhteismarkkinoilla, Kreikan hallitus on valmis tutkimaan, miten nämä toimenpiteet voidaan mukauttaa perustamissopimuksen määräyksiin sen 225 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla."

23. Komissio kirjoitti 21.3.1994 Kreikan pääministerille ja totesi, että Kreikka on perustellut toimenpiteitään poliittisilla päätelmillä, joten ministereiden olisi tutkittava asiaa kiireellisesti yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta annettujen määräysten mukaisesti. Komissio totesi, että se voisi

5 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto (Kok. 1987, s. 1493).

vasta tällaisen ministereiden lausunnon saatuaan tutkia sitä, miten Kreikka on soveltanut perustamissopimuksen 224 artiklaa, ja sitä, miten tämä vaikuttaa yhteismarkkinoihin.

24. Asiasta keskusteltiin Ioanninassa 27.3.1994 pidetyssä epävirallisessa neuvoston kokouksessa. Kreikan hallitus väittää, että tässä kokouksessa ei päästy mihinkään sopimukseen eikä tehty mitään päätöstä. Komissio kuitenkin väittää keskusteluissa käyneen ilmi, että Kreikka ei onnistunut osoittamaan kyseessä olevan sodan uhan tai yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavien vakavien sisäisten levottomuuksien, kuten Kreikan hallitus väitti.

25. Komissio nosti 22.4.1994 tämän kanteen, jolla se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta antamaan edellä esitettyjen vaatimustensa mukaisen tuomion. Samana päivänä komissio jätti välitoimia koskevan hakemuksen, jolla se vaatii Kreikan toteuttamien toimenpiteiden täytäntöönpanon lykkäämistä. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän hakemuksen 29.6.1994 antamallaan määräyksellä. [6]

6 — C-120/94 R, komissio v. Kreikka (Kok. 1994, s. I-3037).

Oikeuskysymykset

26. Komissio haluaa yhteisöjen tuomioistuimen toteavan, että Helleenien tasavalta on käyttänyt väärin perustamissopimuksen 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia, koska se on asettanut Fyromin kauppasaartoon ja jättänyt siten noudattamatta perustamissopimuksen 113 artiklan sekä neuvoston asetusten N:o 2603/69, 288/82, 3698/93 ja 2726/90 mukaiset velvollisuutensa.

27. Perustamissopimuksen 224 artiklassa määrätään seuraavasti:

"Jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan."

28. Perustamissopimuksen 225 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos 223 tai 224 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa toteutetut toimenpiteet vääristävät kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, komissio tutkii yhdessä sen valtion kanssa, jota asia koskee, miten kyseiset toimenpiteet voidaan mukauttaa tämän sopimuksen määräyksiin.

Poiketen 169 ja 170 artiklassa määrätystä menettelystä komissio tai jäsenvaltio voi, jos se katsoo, että jokin jäsenvaltio käyttää väärin 223 tai 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia, saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Yhteisön tuomioistuin ratkaisee asian yleisön läsnä olematta."

29. Jotta voitaisiin päättää siitä, tuleeko kanteessa esitettyihin vaatimuksiin suostua, on tutkittava useita kysymyksiä.

30. Ensiksi on välttämätöntä päättää, voisivatko Kreikan toteuttamat toimenpiteet olla yhteisön oikeuden ja erityisesti kanteessa mainittujen yhteisön oikeuden sääntöjen vastaisia, jos perustamissopimuksen 224 artiklan suojalauseketta ei olisi.

31. Toiseksi jos Kreikan toteuttamien toimenpiteiden todetaan olevan edellä mainittujen sääntöjen vastaisia, on välttämätöntä tutkia, voiko Kreikka vedota 224 artiklaan perustellakseen toimenpiteensä "yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavilla vakavilla sisäisillä levottomuuksilla" tai "sodan uhkaa merkitsevällä vakavalla kansainvälisellä jännitystilalla".

32. Kolmanneksi jos Kreikka voi vedota 224 artiklaan, on välttämätöntä päättää 225 artiklan toisen kohdan mukaisesti, onko se käyttänyt väärin 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia.

Olisivatko Kreikan toteuttamat toimenpiteet yhteisön oikeuden vastaisia, jos perustamissopimuksen 224 artiklan suojalauseketta ei olisi?

33. Komissio toteaa, että 113 artiklassa määrätty yhteinen kauppapolitiikka kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Se viittaa 11.11.1975 annettuun lausuntoon 1/75 [7], 15.12.1976 annettuun tuomioon asiassa Donckerwolcke ja Schou vastaan Procureur de la République [8] ja 19.3.1993 annettuun lausuntoon 2/91 [9]. Tästä oikeuskäytännöstä

7 — Lausunto 1/75 (Kok. 1975, s. 1355, erityisesti s. 1363).

8 — Asia 41/76, Donckerwolcke ja Schou v. Procureur de la République (Kok. 1976, s. 1921, 32 kohta).

9 — Lausunto 2/91 (Kok. 1993, s. I-1061, 8 kohta).

komissio päättelee, että yhteisön yksinomaisen toimivallan takia jäsenvaltioilla ei voi olla rinnakkaista toimivaltaa kauppapolitiikan alalla.

34. Tämän yksinomaisen toimivallan perusteella yhteisö on antanut muista kuin jäsenvaltioista tapahtuvaa tuontia koskevia yhteisiä säännöksiä. Kanteen nostamisen ajankohtana nämä säännökset sisältyivät 7.3.1994 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 518/94 [10] (muut kuin tekstiilituotteet) ja 7.3.1994 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 517/94 [11] (tekstiilituotteet). Näillä säädöksillä korvattiin neuvoston asetus N:o 288/82, johon komissio kanteessaan viittaa [12]. Asetus N:o 518/94 on puolestaan korvattu neuvoston 22.12.1994 antamalla asetuksella (EY) N:o 3285/94 [13].

35. Asetuksen N:o 3285/94 1 artiklan 2 kohdan mukaan tuonti kolmansista maista yhteisöön on periaatteessa vapaata, eikä se näin ollen ole määrällisten rajoitusten alaista. Kuitenkin 24 artiklan 2 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden asettavan kieltoja ja rajoituksia perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisilla, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sovellettavilla edellytyksillä.

Asetuksen N:o 517/94 2 artiklan 1 kohdassa ja 26 artiklan 2 kohdassa on vastaavat tekstiilituotteita koskevat säännökset. Samanlaiset säännökset sisältyivät asetuksen N:o 288/82 1 artiklan 2 kohtaan ja 21 artiklaan sekä asetuksen N:o 518/94 1 artiklan 2 kohtaan ja 18 artiklan 2 kohtaan.

36. Bosnia-Hertsegovinasta, Kroatiasta, Sloveniasta ja Fyromista tapahtuvaa tuontia säädellään neuvoston 22.12.1993 antamassa asetuksessa N:o 3698/93 [14]. Tämän asetuksen 1 artikla on seuraavanlainen:

"Muita kuin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteessä II ja tämän asetuksen liitteessä A mainittuja tuotteita, jotka ovat peräisin Bosnia-Hertsegovinan, Kroatian ja Slovenian tasavalloista tai entisestä Jugoslavian tasavallasta Makedoniasta, saadaan tuoda yhteisöön ilman määrällisiä rajoituksia tai vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä ja ilman tulleja tai vaikutukseltaan vastaavia maksuja, ellei 2—8 artiklassa toisin säädetä.

— —"

10 — EYVL L 67, s. 77.
11 — EYVL L 67, s. 1.
12 — Mainittu edellä 1 kohdassa.
13 — EYVL L 349, s. 53.
14 — Mainittu edellä 1 kohdassa.

37. Asetuksen 2 artikla on seuraavanlainen:

"Tuontiin kohdistuvat verot eli tuontitullit ja maksut (määrältään muuttuvia), joita sovelletaan liitteessä B lueteltuja tavaroja yhteisöön tuotaessa, ovat sellaiset kuin kyseisessä liitteessä kullekin tuotteelle säädetään."

38. Yhteiset säännökset viennistä kolmansiin maihin ovat neuvoston 20.12.1969 antamassa asetuksessa N:o 2603/69 [15], jonka mukaan tuonti on periaatteessa vapaata, mutta suojatoimenpiteitä voidaan toteuttaa, jos elintärkeistä tuotteista on puutetta. Tämän asetuksen 11 artiklassa on jälleen perustamissopimuksen 36 artiklaa vastaavat säännökset.

39. Neuvoston 17.9.1990 antamassa asetuksessa N:o 2726/90 [16] on yhteiset säännökset tavaroiden kauttakuljetuksesta jäsenvaltion alueen läpi mukaan lukien kolmansista maista tuodut tavarat. Nämä säännökset ovat olennaisilta osin teknisiä, ja niissä säännellään erityisesti asiakirjoista, joita tavaroiden mukana on oltava, kun niitä kauttakuljetetaan jäsenvaltioiden läpi. Epäsuorasti säännöksistä ilmenee periaate, jonka mukaan yhteisön ulkopuolelta tuodut tavarat voivat kulkea jonkin jäsenvaltion (kuten esim. Kreikan) kautta matkallaan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan lopulliseen määränpäähänsä. Asetuksen 5 artiklan 3 kohta on seuraavanlainen:

"Tällä asetuksella ei estetä jäsenvaltioiden antamien tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta kieltävien ja rajoittavien säännösten soveltamista, jos ne eivät ole ristiriidassa Euroopan yhteisöt perustavien kolmen perustamissopimuksen kanssa."

40. Minun mielestäni on selvää, että Kreikan Fyromille asettama kauppasaarto on periaatteessa ristiriidassa komission mainitsemien yhteisön oikeuden sääntöjen kanssa, ellei sen voida katsoa kuuluvan perustamissopimuksen 224 artiklassa määrätyn suojalausekkeen soveltamisalaan. Perustamissopimuksen 113 artiklassa määrätyn yhteisen kauppapolitiikan perusperiaatteena on se, että jäsenvaltiot muodostavat yhden tullialueen, jossa tuontia kolmansista maista tai vientiä kolmansiin maihin koskevat yhdenmukaiset säännöt. Yhteisön ulkoraja on periaatteessa jakamaton tulliasioissa. Koska jäsenvaltiot ovat luovuttaneet yhteisölle yksinomaisen toimivallan kauppapolitiikan alalla, ne ovat tiettyjä yhteisön oikeudessa määriteltyjä erityistilanteita lukuun ottamatta luopuneet vallastaan ryhtyä yksipuolisiin, kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa rajoittaviin toimenpiteisiin.

15 — Ks. alaviite 14.
16 — Kuten edellä.

41. Yksipuolisen kauppasaarron toteuttaminen kolmatta maata kohtaan on lisäksi vastoin niiden neuvoston asetusten yleisiä säännöksiä, joissa säädetään kaupasta kolmansien maiden kanssa (mainittu edellä 34—39 kohdassa). On totta, että joissakin noista asetuksista (asetukset N:o 288/82, N:o 517/94, N:o 518/94, N:o 3285/94 ja 2603/69) on säännöksiä, joiden perusteella poikkeukset ovat mahdollisia perustamissopimuksen 36 artiklassa mainitun kaltaisilla edellytyksillä. Kreikka ei kuitenkaan ole vedonnut noihin säännöksiin, ja joka tapauksessa vaikuttaa epäilyttävältä, että niitä voitaisiin soveltaa tässä käsiteltävänä olevan kaltaiseen toimenpiteeseen. Lisäksi asetuksessa N:o 3698/93, joka koskee erityisesti tuontia Fyromista ja muista Jugoslavian hajoamisen tuloksena syntyneistä valtioista, ei ole mitään perustamissopimuksen 36 artiklaa vastaavaa säännöstä.

42. Kreikka väittää, että kauppasaarto Fyromia kohtaan ei kuulu 113 artiklan soveltamisalaan, koska se ei ollut keino toteuttaa kauppapolitiikkaa, vaan sen tarkoituksena oli painostaa poliittisesti Fyromia. Tämä väite ei vakuuta minua. Mielestäni ratkaiseva seikka ei ole kauppasaarron tarkoitus, vaan sen vaikutukset. Toimenpiteeseen, joka suoraan estää tai rajoittaa kauppaa kolmannen maan kanssa, sovelletaan sen tarkoituksesta riippumatta 113 artiklaa. Kuten komissio on korostanut, yhteisön käytäntö tukee tätä tulkintaa. Neuvosto on useissa tilanteissa valinnut 113 artiklan oikeudelliseksi perustaksi asetuksille, joilla kolmansille valtioille asetetaan taloudellisia pakotteita pikemminkin ulkopoliittisten kuin kauppapoliittisten syiden takia. [17]

43. Vaikka Kreikka väittää, että perustamissopimuksen 113 artiklaa ei voida soveltaa Fyromiin kohdistuvaan kauppasaartoon, on tärkeätä huomata, että Kreikka on alusta lähtien pitänyt tarpeellisena vedota perustamissopimuksen 224 artiklaan perustellakseen sen, että kauppasaarto ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Kreikan hallituksen 26.2.1994 päivätyssä, komissiolle toimittamassa muistiossa, joka koski Fyromia vastaan 16.2.1994 toteutettuja toimenpiteitä, vedottiin nimenomaisesti 224 artiklaan (ks. kanteen liite 12). Tässä muistiossa Kreikan hallitus väitti, että Fyromin toiminta Kreikkaa kohtaan oli luonut sodan uhkaa merkitsevän vakavan kansainvälisen jännitystilan ja että 224 artikla oli ainoa perustamissopimuksen määräys, jonka nojalla yhteismarkkinoiden toiminnalle aiheutuneet ongelmat voitaisiin ratkaista käymällä kyseisessä artiklassa määrättyjä neuvotteluja.

17 — Tiettyjä Neuvostoliitosta peräisin olevia tavaroita koskevien tuontijärjestelyiden muuttamisesta 15 päivänä maaliskuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 596/82 (EYVL L 72, s. 15); kaikkien Argentiinasta peräisin olevien tavaroiden tuonnin lykkäämisestä 16 päivänä huhtikuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 877/82 (EYVL L 102, s. 1); yhteisön Irakin ja Kuwaitin kanssa käymän kaupan estämisestä 8 päivänä elokuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2340/90 (EYVL L 213, s. 1); yhteisön Irakin ja Kuwaitin kanssa käymän kaupan estämiseksi annetun asetuksen (ETY) N:o 2340/90 laajentamisesta ja muuttamisesta 29 päivänä lokakuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3155/90 (EYVL L 304, s. 1); tiettyjen tavaroiden ja palvelujen Libyaan toimittamisen estämiseksi 14 päivänä huhtikuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 945/92 (EYVL L 101, s. 53); Euroopan talousyhteisön sekä Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä 1 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1432/92 (EYVL L 151, s. 4). Katso myös julkisasiamies Lenzin asiassa 45/86, komissio v. neuvosto, antaman ratkaisuehdotuksen (mainittu edellä 5 kohdassa) 62 kohta.

Voiko Kreikka vedota perustamissopimuksen 224 artiklaan perustellakseen kauppasaarron sillä, että sen avulla varauduttiin "yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttaviin vakaviin sisäisiin levottomuuksiin" tai "sodan uhkaa merkitsevään vakavaan kansainväliseen jännitystilaan"?

44. Asiassa Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [18] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 224 artikla soveltuu "täysin poikkeukselliseen tilanteeseen". Itse asiassa 224 artiklassa on kyse kolmesta poikkeustilanteesta, joissa jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteitä, jotka saattavat vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan. Se voi toteuttaa tällaisia toimenpiteitä: a) yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, b) sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa tai c) täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kolmas vaihtoehto ei tietenkään ole sovellettavissa tässä asiassa. Kreikka vetoaa kahteen ensin mainittuun kumpaankin. Ensiksi tutkin, onko Kreikka ryhtynyt Fyromin osalta perustamissopimuksen yleisten määräysten vastaisiin toimenpiteisiin torjuakseen yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavia vakavia sisäisiä levottomuuksia.

45. Tässä yhteydessä on ratkaistava ongelma, joka koskee seuraavien kahden perustamissopimuksessa olevan määräyksen suhdetta: 36 artiklan viittaus yleiseen järjestykseen ja 224 artiklan viittaus yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttaviin vakaviin sisäisiin levottomuuksiin. Komissio väittää näiden kahden määräyksen vastaavan toisiaan ja yhteisöjen tuomioistuimen suppean tulkinnan 36 artiklasta siten olevan sovellettavissa 224 artiklaan.

46. Minun mielestäni 36 ja 224 artiklan analogista tulkintaa ei voida viedä liian pitkälle. On totta, että asiassa Johnston [19] yhteisöjen tuomioistuin katsoi 36 ja 224 artiklan sekä muiden perustamissopimuksen artikloiden, jotka sisältävät yleistä järjestystä koskevia poikkeuksia (eli 48 artiklan 3 kohdan, 56 artiklan 1 kohdan ja 223 artiklan), kuuluvan samaan ryhmään. Todettuaan, että kaikissa näissä määräyksissä säännellään "poikkeuksellisia ja tarkasti rajattuja tapauksia", yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 26 kohdassa, että "artikloiden suppean soveltamisalan vuoksi niitä ei voida tulkita laajasti". On varmasti oikein sanoa, että sekä 36 että 224 artiklaa on tulkittava suppeasti, koska niillä poiketaan perustamissopimuksen yleisistä määräyksistä. Se on yhteistä näille määräyksille. Niillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Ensinnäkin 36 artiklan (ja 48 artiklan 3 kohdan ja 56 artiklan 1 kohdan) tarkoittamia tilanteita voi kuvata poikkeuksellisiksi, mutta 224 artiklan tarkoittamat tilanteet ovat *täysin* poikkeuksellisia, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Johnston antamansa tuomion 27 kohdassa. Tämä käsitys saa tukea siitä seikasta, että 224 artiklaan on vedottu hyvin harvoin, kun taas 36 artiklaan vetoaminen on varsin tavallista. Toinen ero koskee niiden poikkeuksien laajuutta, jotka näillä

18 — Asia 222/84, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, 27 kohta).

19 — Mainittu edellä 18 kohdassa.

kahdella artiklalla tehdään mahdollisiksi. 36 artiklassa mahdollistetaan poikkeaminen yhdestä yhteismarkkinoiden osa-alueesta (joka tosin on perustavanlaatuinen); 224 artiklassa taas mahdollistetaan poikkeamiset yhteismarkkinoita koskevista säännöistä yleisesti.

47. Kun 224 artiklassa puhutaan "yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavista vakavista sisäisistä levottomuuksista", sillä tarkoitetaan mielestäni yleisen järjestyksen paljon laajempaa luhistumista kuin sellaista sisäistä levottomuutta, jonka takia saattaisi olla perusteltua vedota 36 artiklaan. Tarkoitettu tilanne lienee sellainen, että ollaan lähellä sisäisen turvallisuuden täydellistä romahtamista, sillä muuten olisi vaikeata perustella vetoamista laajaan poikkeukseen, jolla voidaan perustella kaikkien yhteismarkkinoilla sovellettavien yleisten sääntöjen soveltamisen lykkääminen.

48. Tässä asiassa on selvää, että Kreikka ei ole onnistunut näyttämään toteen, että ilman Fyromin vastaista kauppasaartoa olisi syntynyt sellaisia sisäisiä levottomuuksia, että sen käytettävissä olevat keinot yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi olisivat riittämättömät. Vastineessaan Kreikka väittää, että käytännöllisesti katsoen koko Kreikan kansa osoittaa mieltään sitä vastaan, että Fyrom yrittää heikentää Kreikan kansallista identiteettiä, ja että suurin osa väestöstä ottaa osaa mielenosoituksiin, joissa vaaditaan rajan sulkemista ja ilmaistaan pelko mahdollisesta sodasta Fyromin kanssa, mikä tietenkin saa aikaan vaaran yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavista vakavista sisäisistä levottomuuksista, jollaisia valtio ei voisi tukahduttaa mielenosoitusten laajuuden eikä niiden vaikuttimen — eli Kreikan kansallisen identiteetin suojelemisen — takia.

49. Mielestäni nämä väitteet eivät osoita sitä, että Kreikan viranomaiset todella kohtasivat vakavia sisäisiä levottomuuksia, joita vastaan ne eivät olisi kyenneet toimimaan tehokkaasti toteuttamatta taloudellisia pakotteita Fyromia vastaan. Kreikan väitteet laajojen mielenosoitusten järjestämisestä ovat epämääräisiä ja perustelemattomia. Yleisen järjestyksen häiriintymistä koskevista tilanteista ei ole esitetty mitään yksityiskohtia. Kreikka ei ole itse asiassa ollenkaan onnistunut sen toteennäyttämisessä, että kyseessä olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavien vakavien sisäisten levottomuuksien takia tapahtuva laaja yleisen järjestyksen luhistuminen, jollainen on 224 artiklaan vetoamisen edellytyksenä. Tästä päättelen, että Kreikalla ei ollut oikeutta vedota 224 artiklaan tällä perusteella.

50. Seuraava kysymys koskee sitä, oliko Kreikalla oikeus vedota 224 artiklaan sodan tai sodan uhkaa merkitsevän vakavan kansainvälisen jännitystilan takia. Tämä kysymys on paljon monimutkaisempi, ja sen yhteydessä on pohdittava perustavaa ongelmaa koskien yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan laajuutta tällaisissa tilanteissa. Selvästikään ei voida väittää, että asia ei ole tuomioistuimen ratkaistavissa, mitä Kreikka ei sitä paitsi esitä. Perustamissopimuksen 225 artiklan sanamuodon mukaan on selvää, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tutkia jäsenvaltion 224 artiklan nojalla toteuttamien toimenpiteiden lainmukaisuutta, minkä on loogisesti sisällettävä toimivalta tutkia sitä, täyttyvätkö 224 artiklaan

vetoamisen edellytykset. Yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman tutkinnan laajuutta ja perinpohjaisuutta rajoittaa kuitenkin huomattavasti se, minkälaisia esillä olevat ongelmat ovat. Sellaisia oikeudellisesti sovellettavia perusteita ei juuri ole, joiden nojalla yhteisöjen tuomioistuin tai mikä tahansa tuomioistuin voisi päätellä, onko kyseessä vakava kansainvälinen jännitystila ja merkitseekö tämä sodan uhkaa. Englantilainen tuomioistuin tiivisti ongelman varsin erilaisessa asiayhteydessä: "there are — — no judicial or manageable standards by which to judge these issues, or to adopt another phrase — — the court would be in a judicial no-man's land." [20]

51. On myös mielenkiintoista huomata, että Saksan liittotasavallan tuomioistuimet, jotka ovat poikkeuksellisen vastentahtoisia hyväksymään sen, että jokin täytäntöönpanoviranomaisten toimi ei olisi tuomioistuinasia, myöntävät, että ulko- ja turvallisuuspolitiikassa asian tutkimisen laajuutta voi huomattavasti rajoittaa se, ettei ole olemassa mitään sopivaa oikeudellista perustetta, jota tuomioistuimet voisivat soveltaa. [21]

52. Sota on ennakoimaton tapahtuma. Siirtyminen uhkailusta aseelliseen yhteydenottoon voi olla nopea ja dramaattinen, minkä osoittaa mitä pintapuolisin lähihistorian tarkastelu. Harva olisi kyennyt ennustamaan keväällä 1982, jolloin ryhmä argentiinalaisia romukauppiaita alkoi purkaa käyttämätöntä valaanpyyntisatamaa Etelä-Georgian saarella, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Argentiina olisivat pian sodassa Falklandin saarilla. Kovinkaan moni ei ole voinut ennakoida kesällä 1990, kun Irak alkoi siirtää joukkojaan Kuwaitin rajalle, että alkaisi Persianlahden sodan laajuinen konflikti. Vain kaikkein selvänäköisimmät olivat voineet epäillä 1980-luvun puolivälissä, että Jugoslaviassa syttyisi muutaman vuoden kuluttua lukuisia katkeria sisällissotia.

53. Yhteisöjen tuomioistuimen on näiden päätelmien nojalla arvioitava asianosaisten sodan uhkaa koskevia väitteitä. Komissio myöntää, että Balkanin niemimaalla on sota ja että tämä sota saattaa levitä sen muille alueille, jotka ovat tällä hetkellä suhteellisen rauhallisia. Komissio myöntää, että Kreikan ja Fyromin välillä on vakava poliittinen konflikti. Komissio kiistää kuitenkin sen, että Fyromin toiminnan Kreikkaa kohtaan voitaisiin kohtuullisesti katsoa merkitsevän sodan uhkaa. Komission mielestä Fyrom on pieni, huonon taloudellisen tilanteen koettelema maa, jonka valuuttavaranto on vähäinen ja armeija hyvin vaatimaton verrattuna Kreikkaan, jolla on lisäksi turvallisuutensa takeena Naton jäsenyys.

20 — Lord Wilberforce asiassa Buttes Gas and Oil Co v. Hammer [1982] AC 888, s. 938. Ks. yleisesti julkisasiamies Darmonin asiassa C-241/87, Maclaine Watson v. neuvosto ja komissio, antama ratkaisuehdotus (Kok. 1990, s. I-1798, 66 kohdasta eteenpäin).

21 — Katso Franck, Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs? Luku 7, ja julkisasiamies Darmonin asiassa Maclaine Watson antaman ratkaisuehdotuksen 71—73 kohta.

54. Haluan tässä korostaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole antaa tuomiota Kreikan ja Fyromin välisessä riita-asiassa. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole päättää sitä, mikä valtio on oikeutettu nimeen Makedonia, Verginan aurinko -symboliin ja Aleksanteri Suuren perintöön, tai sitä, onko Fyrom viemässä osan Kreikan kansallisesta identiteetistä, tai sitä, onko Fyromilla pitkäaikaisia suunnitelmia Kreikan maa-alueen osalta tai välitöntä aikomusta ryhtyä sotaan Kreikkaa vastaan. Yhteisöjen tuomioistuimen päätettäväksi kuuluu se, olisiko Kreikalla saattanut olla kaikkien olosuhteiden — mukaan lukien geopoliittinen ja historiallinen tausta — perusteella omalta subjektiiviselta kannaltaan aihetta katsoa, että sen ja Fyromin kireät suhteet saattavat johtaa aseelliseen konfliktiin. Korostan sitä, että kysymystä on arvioitava kyseessä olevan jäsenvaltion kannalta. Maantieteellisten ja historiallisten erojen takia kullakin jäsenvaltiolla on omat erityiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset ongelmansa ja huolensa. Kun on kyse kolmannen valtion toiminnan jäsenvaltiolle aiheuttaman vaaran arvioinnista, kyseisellä jäsenvaltiolla on tähän paremmat mahdollisuudet kuin yhteisön toimielimillä tai muilla jäsenvaltioilla. Turvallisuus on lisäksi ennemmin intuitiivista ymmärtämistä kuin kovia tosiasioita. Se mitä yksi jäsenvaltio pitää välittömänä uhkana ulkoiselle turvallisuudelleen, voi olla toisen jäsenvaltion mielestä suhteellisen vaaratonta.

55. Kansallista turvallisuutta koskevat asiat kuuluvat ensisijaisesti kyseessä olevan valtion viranomaisten harkintaan, mitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut tulkitessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklaa, jossa sallitaan sopimusvaltioiden ryhtyvän toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden sopimuksen mukaisista velvoitteista "sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää". Asiassa Irlanti vastaan Yhdistynyt kuningaskunta antamassaan tuomiossa [22] Strasbourgin tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Ensisijaisesti kunkin sopimusvaltion on sen vastuun mukaisesti, joka sillä on 'kansakuntansa elämästä', päätettävä, uhkaako 'yleinen hätätila' tätä elämää, ja jos niin on, miten pitkälle on välttämätöntä mennä hätätilasta selviämiseksi. Koska kansalliset viranomaiset ovat suoraan ja jatkuvasti tekemisissä kunkin hetken välittömien tarpeiden kanssa, niillä on periaatteessa parempi mahdollisuus kuin kansainvälisellä tuomioistuimella päättää sekä tällaisen hätätilan olemassaolosta että sen torjumiseksi välttämättömien poikkeamisten luonteesta ja laajuudesta."

56. Komission mainitsemat seikat voivat saada Kreikan ja Fyromin välisen sodan tuntumaan epätodennäköiseltä. Jos kuitenkin asiaa tarkastellaan Kreikan subjektiiviselta kannalta ja painotetaan asianmukaisesti geopoliittista ympäristöä ja historiaa, jota kuvaavat etniset kiistat, rajariidat ja Balkanin niemimaan vuosisatoja jatkunut epävakaisuus, tietysti mukaan lukien viime vuosien aseelliset selkkaukset entisessä Jugoslaviassa, en

22 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.1.1978, A-sarja, nide 25 (1978), s. 78 ja 79.

usko voitavan todeta, että Kreikka toimii täysin kohtuuttomalla tavalla katsoessaan, että sen ja Fyromin välinen jännite tarkoittaa sodan uhkaa, vaikka uhka olisikin kaukainen ja vähäinen.

57. Korostan jälleen kerran sitä, että ei ole tarpeellista antaa Kreikan ja Fyromin välisessä riidassa tuomiota asianosaisten oikeuksista tai päättää, kummalla on oikeus käyttää nimeä Makedonia ja Makedonian symboleja. Edellä mainittujen syiden perusteella on kuitenkin välttämätöntä tarkastella asiaa Kreikan kannalta. Käsittääkseni Kreikan kanta on se, että hiljattain perustettuna itsenäisenä mutta etnisesti epäyhtenäisenä valtiona Fyrom yrittää vaalia kansallistunnetta herättääkseen heterogeenisessa väestössään yhtenäisyyden tunteen, ja tässä tarkoituksessa se kehittää kansalaisissaan tietoisuutta makedonialaisuudesta ja uskoa siihen, että he ovat Philippoksen ja Aleksanterin entisen kuningaskunnan perillisiä. Kreikka pitää tätä osaan sen kansallista identiteettiä kohdistuvana varkautena, on tämä päätelmä sitten oikea tai väärä. Lisäksi Kreikka viittaa koulukirjoihin, joissa esitetyissä kartoissa Makedoniaan kuuluu Fyromin nykyisen alueen lisäksi Pirinin alue Bulgariassa ja niinkin etelään kuin Thessalonikiin ja Olympiavuorelle ulottuva osa Kreikan alueesta. Kreikan ilmeistä, pitkäaikaista pelkoa kuvataan lehtisessä "Macedonia: more than a difference over a name" (vastineen liitteen 1a 11 ja 12 sivu), jonka Kreikan lehdistö- ja tiedotusasioista vastaava pääsihteeri antoi huhtikuussa 1994 ja jossa todetaan seuraavaa:

"— — a new generation is being educated in FYROM believing that territories belonging to neighbouring countries form part of their 'fatherland' and have been unjustly detached from it. Accordingly, it is not difficult to presume that the new generation — and the generations to come — will nurture feelings of aggressiveness, vindictiviness and revanchism towards 'usurping' neighbours."

58. Kreikan pelko saattaa olla täysin perusteeton, kuten komissio päättelee muun muassa siitä, että Fyromin perustuslaissa sen muutetussa muodossa sallitaan Fyromin rajoja muutettavan ainoastaan hyvän tahdon periaatteen ja yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti. Merkittävää ei kuitenkaan ole niinkään se, että Kreikan pelko saattaa olla perusteeton, kuin se, että Kreikan hallitus ja ilmeisesti Kreikan kansa todella lujasti uskovat pelkoonsa. Kun hallitus ja kansa ovat hartaan vakuuttuneita siitä, että vieras valtio on viemässä osan heidän kulttuuriperinnöstään ja että sillä on osaa heidän valtionsa aluetta

koskevia pitkän aikavälin suunnitelmia, olisi vaikeata väittää, että sota on niin epätodennäköinen mahdollisuus, ettei sen uhkaa lainkaan ole olemassa. Jos tällaisia asioita tarkasteltaisiin ainoastaan sen mukaan, mitä ulkopuoliset tarkkailijat pitävät järkevänä toimintana, sotia ei ehkä olisi. Usein on kuitenkin niin, että riidan osapuolten subjektiivinen arviointi on ratkaiseva.

59. Tässä asiassa on lisätekijöinä Balkanin niemimaan rajariitojen pitkä historia ja entisen Jugoslavian alueen epävakaisuus, joka on vaivannut sitä sen hajoamisesta lähtien. Ei voida jättää huomiotta sitä, että alueella on ollut useita sisällissotia sen väestöä hajottavien etnisten ja uskonnollisten erojen takia. Kreikka ei toimi yksinkertaisessa geopoliittisessa ympäristössä. Komissio väittää, että Kreikan toiminta todennäköisesti lisää jännitettä ja siten vaikuttaa haitallisesti Kreikan sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, mikä on erittäin poliittinen arvio tavattoman poliittisesta kysymyksestä. Tällaisten ongelmien käsittelyä varten ei yksinkertaisesti ole olemassa oikeudellisen analyysin keinoja. Ei ole olemassa oikeudellista arviointiperustetta sen ratkaisemiseksi, onko todennäköisempää, että valtio, joka kiistelee kolmannen valtion kanssa, kykenee ratkaisemaan tilanteen onnistuneemmin keskustelemalla ja ystävällisesti suostuttelemalla kuin taloudellisilla pakotteilla.

60. Ottaen huomioon tällä alueella mahdollisen oikeudellisen valvonnan rajoittuneisuuden katson olevan väärin todeta, että Kreikka ei voinut vedota perustamissopimuksen 224 artiklaan, koska ei ollut olemassa sodan uhkaa merkitsevää vakavaa kansainvälisestä jännitystilaa.

Onko Kreikka käyttänyt väärin 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia?

61. Ensin on välttämätöntä määritellä sen oikeudellisen valvonnan laajuus, jota yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa 225 artiklan nojalla. Komissio myöntää, että tämän valvonnan perinpohjaisuutta saattaa rajoittaa jäsenvaltioiden 224 artiklan mukainen laaja harkintavalta.

62. Komissio kuitenkin väittää, että ellei oteta huomioon tätä asian luonteesta johtuvaa rajoitusta, yhteisöjen tuomioistuimella on 225 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa tavanomainen toimivaltansa tutkia jäsenvaltioiden toimenpiteiden lainmukaisuutta. Komission mielestä yhteisöjen tuomioistuin voi esimerkiksi tutkia paitsi sitä, onko toimenpide harkintavallan väärinkäyttöä (détournement de pouvoir), myös sitä, onko kyseessä ilmeinen arviointivirhe tai

yleisten oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai suhteellisuusperiaatteen, rikkominen. Toisaalta Kreikka väittää, että perustamissopimuksen 225 artiklan ilmaus "käyttää väärin" tarkoittaa samaa kuin 173 artiklan ilmaus "harkintavallan väärinkäyttö". Kreikka huomauttaa, että kreikan-, saksan- ja hollanninkielisissä perustamissopimuksissa molemmissa artikloissa käytetään samaa ilmausta. Tästä terminologiasta Kreikka päättelee, että yhteisöjen tuomioistuimen 225 artiklan mukainen toimivalta tutkia asiaa on erittäin suppea ja että 224 artiklaan vetoavan jäsenvaltion voidaan sanoa käyttäneen väärin siinä tarkoitettuja valtuuksia ainoastaan, jos se väittää pyrkivänsä toimenpiteellään 224 artiklassa määrättyyn tavoitteeseen, vaikka se todellisuudessa pyrkii toiseen tavoitteeseen.

63. Riippumatta siitä, tarkoittaako artiklan 225 käsite "käyttää väärin" (usage abusif) samaa kuin artiklan 173 käsite "harkintavallan väärinkäyttö" (détournement du pouvoir), on selvää, että 225 artiklan mukaisen oikeudellisen tutkinnan laajuus on erittäin rajoitettu paitsi sen ja sitä edeltävän artiklan sanamuodon myös asian luonteen takia.

64. Ulkopolitiikka jää 224 artiklan nojalla olennaisilta osin jäsenvaltioiden toimivaltaan ainakin perustamissopimuksen alkuperäisen sanamuodon mukaan. Jäsenvaltioilla säilyy lopullinen vastuu suhteistaan kolmansiin valtioihin. Huolimatta Euroopan yhtenäisasiakirjan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sisältämien määräysten mukaisesta yhteistyöstä jokainen jäsenvaltio voi yhä omien etujensa mukaisesti päättää, tunnustaako se kolmannen valtion ja miten se järjestää suhteensa tällaiseen valtioon.

65. Jos jäsenvaltio katsoo, oikein tai väärin, että kolmannen valtion asenne uhkaa sen elintärkeitä etuja, sen alueellista koskemattomuutta tai jopa sen olemassaoloa, on tämän jäsenvaltion asia päättää, miten tähän havaittuun uhkaan on vastattava: esimerkiksi diplomaattisella painostuksella, urheilu- ja kulttuurisuhteiden katkaisemisella, taloudellisilla pakotteilla tai jopa aseellisella toiminnalla. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole arvostella jäsenvaltion vastauksen tarkoituksenmukaisuutta ja sanoa, että valitulla menettelytavalla ei todennäköisesti saavuteta toivottua tulosta tai että jäsenvaltiolla olisi paremmat mahdollisuudet menestyksekkäästi puolustaa etujaan muilla tavoin. Jälleen kerran ei ole olemassa oikeudellisia arviointiperusteita, joilla tällaisia asioita voidaan mitata. On vaikeata löytää täsmällistä oikeudellista keinoa sen arvioimiseksi, onko kauppasaarto sopiva keino jäsenvaltion ja kolmannen valtion välisessä poliittisessa kiistassa. Päätös ryhtyä tällaiseen toimintaan on olennaisesti poliittinen.

66. Perustamissopimuksen 224 ja 225 artiklassa tunnustetaan, että jos jäsenvaltio pitää

parhaimpana käyttää taloudellisia keinoja painostaakseen kolmatta valtiota, tällaisilla toimenpiteillä voi olla vaikutuksia alueilla, joita säädellään jollakin sitovalla yhteisön politiikalla kuten yhteisellä kauppapolitiikalla ja itse yhteismarkkinoilla. Näissä artikloissa tunnustetaan, että jäsenvaltioille annettu itsenäisyys ulkopolitiikan alalla on jyrkässä ristiriidassa talous- ja kauppapolitiikan aloilla saavutetun integraation kanssa. Artikloissa yritetään määritellä jäsenvaltioille ulkopolitiikan alalla jätetyn autonomian rajat pitäen mielessä se, että tämä autonomia voi "vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan" (224 artikla) ja "vääristää kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla" (225 artikla).

67. Ainoa jäsenvaltioiden autonomialle asetettu rajoitus on se, että ne eivät saa "käyttää väärin" valtuuksiaan. Jäsenvaltio käyttäisi valtuuksiaan selvästi väärin, jos sen kolmatta valtiota kohtaan asettaman kauppasaarron todellisena tarkoituksena ei olisi kolmannen valtion kanssa meneillään olevan poliittisen riidan selvittäminen, vaan sen oman talouden tai omien kauppiaiden etujen suojeleminen. Ei ole viitettä siitä, että tämä olisi Kreikan Fyromiin kohdistaman kauppasaarron tarkoitus.

68. Ei ole helppoa havaita, miten jäsenvaltion voisi sanoa käyttävän väärin 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia, kun se asettaa taloudellisia pakotteita kolmannelle valtiolle, jonka kanssa sillä on riitaa. Komissio väittää Kreikan käyttävän väärin valtuuksiaan, koska kauppasaarron tarkoituksena ei ole estää sotaa Fyromin kanssa, vaan yksinkertaisesti painostaa Fyromia näiden valtioiden välisessä poliittisessa kiistassa. Tämä väite on virheellinen; sillä ei pyritä osoittamaan sitä, että Kreikka käyttää väärin 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksiaan, vaan se, että Kreikka ei voi vedota lainkaan tähän artiklaan, koska ei ole olemassa sodan uhkaa merkitsevää vakavaa jännitystilaa. Kun on kerran hyväksytty tämän edellytyksen tulleen täytetyksi, Kreikan ei voida väittää käyttävän valtuuksiaan väärin pelkästään sen takia, että se yrittää painostaa kolmatta valtiota, jonka kanssa se on erimielinen. Päin vastoin tämä on juuri sellainen tarkoitus, jota 224 artiklassa tarkoitetaan, kun sillä sallitaan jäsenvaltioiden ryhtyvän yhteismarkkinoiden toimintaan mahdollisesti vaikuttaviin toimenpiteisiin sodan uhkaa merkitsevästä vakavasta kansainvälisestä jännitystilasta selviytyäkseen.

69. Komissio viittaa myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja suhteellisuusperiaatteeseen. Näiden periaatteiden rikkominen saattaisi tehdä 224 artiklassa tarkoitettujen valtuuksien muutoin lainmukaisesta käyttämisestä lainvastaista. Jos Kreikka esimerkiksi

asettaisi Fyromin syrjivään kauppasaartoon, jolla sallittaisiin kreikkalaisten tuotteiden vienti mutta estettäisiin muista jäsenvaltioista tapahtuva tavaroiden vienti tai syrjittäisiin mielivaltaisesti eri tavararyhmiä tai kauppiaita, tämä saattaisi hyvin olla valtuuksien väärin käyttämistä. Kukaan ei ole väittänyt tilanteen olevan tällainen.

70. Suhteellisuusperiaate taas on merkityksellinen (lähes) kaikilla yhteisön oikeuden alueilla. Komissio on sitä mieltä, että kauppasaarto rikkoo suhteellisuusperiaatetta, koska se on suhteeton verrattuna Fyromin toiminnan Kreikan eduille aiheuttamaan uhkaan, josta Kreikka valittaa. Komissio väittää, että Kreikan toteuttama kauppasaarto on joka tapauksessa suhteeton, koska sillä uhataan jopa Fyromin olemassaoloa erityisesti öljytuotteiden toimittamisen lopettamisen vuoksi. Komissio ehdottaa, että armeijan ja strategisiin tarvikkeisiin rajoittuva osittainen kauppasaarto olisi riittävä. Kreikka taas väittää, että sen toiminta on suhteellisuusperiaatteen mukaista, koska ruoka ja lääketarvikkeet ovat kauppasaarron ulkopuolella.

71. Epäilemättä useat asioista peräillä olevat kommentaattorit olisivat samaa mieltä komission kanssa siitä, että Kreikan toiminta on ylireagoimista ja että Kreikka voisi paremmin suojella etujaan diplomaattisilla keinoilla. Tämä näkökanta perustuu kuitenkin poliittiseen tulkintaan, eikä yhteisöjen tuomioistuimella ole sellaiseen keinoja.

72. Mitä tulee siihen, voidaanko tällaista näkemystä perustella suhteellisuusperiaatteella (erotuksena Kreikan toteuttamien toimenpiteiden asianmukaisuuden poliittiseen arviointiin), on tarpeellista ensin ratkaista, mitä intressejä on otettava huomioon suhteellisuutta koskevan arviointiperusteen soveltamisessa tarvittavassa punninnassa. Minun mielestäni 224 ja 225 artiklan sanamuodosta ilmenee, että arvioitaessa Kreikan toiminnan suhteellisuutta on punnittava etuja — siis *yhteisön* etuja —, jotka näissä artikloissa mainitaan eli yhteismarkkinoiden toimintaa ja kilpailun edellytyksien säilyttämistä. Tässä ei kiistetä sitä, että riidanalaisilla toimenpiteillä näille eduille aiheutettu haitta on vähäinen. Kauppasaarto vaikuttaa hyvin pieneen prosenttiosuuteen yhteisön kaupan kokonaismäärästä, ja on epätodennäköistä, että sillä olisi havaittavaa vaikutusta kilpailuun yhteisössä. Kreikan ei siksi voida sanoa suhteellisuusperiaatetta rikkomalla käyttäneen väärin 224 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia.

Ratkaisuehdotus

73. Edellä lausutun perusteella katson, että näissä oloissa yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole antaa tuomiota Kreikan ja Fyromin välisen riidan pääasiasta, joten yhteisöjen tuomioistuimen tulisi:

1) jättää kanne tutkimatta;

2) velvoittaa komissio korvaamaan oikeudenkäyntikulut mukaan lukien välitoimia koskevat oikeudenkäyntikulut.