JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
23 päivänä toukokuuta 1996 *

1. Portugalin tasavalta vaatii kumottavaksi neuvoston päätöksen 94/578/EY [1], jolla hyväksyttiin Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan välisen kumppanuutta ja kehitystä koskevan yhteistyösopimuksen (jäljempänä sopimus) tekeminen. [2]

2. Oikeudenkäyntiin ovat väliintulijoina osallistuneet Helleenien tasavalta tukeakseen Portugalin tasavallan vaatimuksia ja Tanskan kuningaskunta ja komissio tukeakseen neuvoston vaatimuksia.

3. Kumoamiskanne on nostettu siksi, että neuvosto on käyttänyt päätöksen oikeudellisena perustana perustamissopimuksen 113 ja 130 y artiklaa yhdessä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Kantaja väittää, että sopimuksen joidenkin määräysten olisi niissä säänneltyjen alojen vuoksi pitänyt perustua eräisiin muihin perustamissopimuksen määräyksiin. Tarkemmin sanottuna siltä osin kuin sopimus koskee ihmisoikeuksien suojelua (1 artikla) sekä kehitysyhteistyötä energiasektorilla (7 artikla), matkailualalla (13 artikla) ja kulttuurin alalla (15 artikla), neuvoston olisi pitänyt hyväksyä se perustamissopimuksen 235 artiklassa määrätyssä menettelyssä. Henkisen omaisuuden (10 artikla) ja huumeidenvastaisen taistelun (19 artikla) osalta sopimukseen otetut määräykset koskevat puolestaan sellaisia aloja, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, ja näiden osalta olisi siten pitänyt käyttää jaetun toimivallan sopimusta.

4. Kanteen hyväksyminen — mitä mahdollisuutta kannattaa tuskin edes mainita — merkitsisi sen vahvistamista, että sopimus olisi pitänyt tehdä eri päätöksentekomenettelyssä kuin missä se on tehty; 235 artiklan käyttäminen oikeudellisena perustana olisi nimittäin edellyttänyt neuvoston yksimielistä päätöstä, ja jaetun toimivallan sopimuksen menettely puolestaan olisi merkinnyt, että sekä yhteisön että jäsenvaltioiden olisi ollut laadittava omat itsenäiset ja rinnakkaiset sopimuksensa. Portugalin tasavalta vaatii kuitenkin, että jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen, sen on pidettävä voimassa sopimuksen vaikutukset, sellaisena kuin sopimus on tehty.

5. Kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan ainoastaan oikeudellista

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Euroopan yhteisön ja Intian tasavallan välisen kumppanuutta ja kehitystä koskevan yhteistyösopimuksen tekemisestä 18 päivänä heinäkuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/578/EY (EYVL L 223, s. 23).

2 — Komissio antoi maaliskuussa 1993 neuvostolle ehdotuksen perustamissopimuksen 113 ja 235 artiklaan perustuvaksi päätökseksi. Parlamentti antoi 22.4.1994 myönteisen lausunnon. Suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen 7 ja 8 kohdassa on täydellinen luettelo sopimuksen kohteena olevista aloista.

perustaa ja sitä vastaavia menettelytapasääntöjä koskeva ongelma sopimuksella tässä tapauksessa olevan normatiivisen sisällön ja sillä tavoiteltujen päämäärien valossa. Käsiteltävänä on siis uusi ja tärkeä toimivaltakysymys. Tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan kysymys, joka koskee Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella kehitysyhteistyön erityisalalla annettujen oikeussääntöjen soveltamista. [3] Yhteisön ja Intian tasavallan välisellä sopimuksella on lisäksi monilta osin se vakiosisältö, joka kehitysmaiden kanssa tehtyjen sopimusten "kolmannella sukupolvella" on, joten sillä voi olla vaikutusta koko tämän ulkosuhteiden uuden alan tulevaisuudennäkymiin.

Kun otetaan huomioon tämän asian uutuus ja käytännön merkitys, on mielestäni ensiksi selvitettävä, mikä on yhteisön toimivallan laajuus niiden oikeussääntöjen mukaan, joihin sopimuksen tekemisen on neuvoston mukaan ollut perustuttava. Tämän selvityksen tulos on avuksi, kun tämän oikeudellisen perustansa osalta riitautetun sopimuksen määräyksiä arvioidaan yksityiskohtaisesti.

6. Portugalin tasavallalla ja neuvostolla on erilainen käsitys perustamissopimuksen 113 ja 130 y artiklan alaisuuteen mahdollisesti kuuluvan toimivallan laajuudesta. Kantajan mukaan 113 artiklaa voidaan käyttää oikeudellisena perustana ainoastaan siinä mainittujen yhteisön toimien osalta. Kyseessä on toimivallan antamista koskeva erityismääräys, joka ei voi koskea kaikkia kansainvälisten kauppasuhteiden hoitamiseen liittyviä yhteisön toimia eikä myöskään sellaisia yhteisön ulkosuhteisiin liittyviä toimia, jotka koskevat niitä asioita, jotka yhteisön sisällä kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan tai edellyttävät 235 artiklaan turvautumista. Sitä vastoin neuvoston mukaan 113 artikla on sopiva oikeudellinen perusta myös niille sopimusmääräyksille, jotka ovat ainoastaan liitännäisiä suhteessa sopimuksen pääsisältönä oleviin määräyksiin. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä käsitystä. [4] Eräissä toisissa asioissa annetuista tuomioista itse asiassa ilmenee, että 113 artikla on sopiva oikeudellinen perusta sopimukselle myös siinä tätä asiaa vastaavassa tapauksessa, että kauppapoliittisen toimen rinnakkaisena tavoitteena on jonkin kolmannen maan kehityksen edistäminen. [5]

7. Portugalin ja neuvoston välillä on vastaava näkemysero myös 130 y artiklan määräyksen osalta. Kantajan mukaan tällainen oikeussääntö ei edes 113 artiklan kanssa yhdessä luettuna anna yhteisölle toimivaltaa tehdä millaisia tahansa kansainvälisiä sopimuksia kehitysmaiden kanssa. Jos yhteisöllä ja jäsenvaltioilla on jollakin alalla rinnakkainen toimivalta, sitä on kantajan mukaan käytettävä toissijaisuusperiaatteen vaatimusten mukaisesti. Tämän periaatteen noudattaminen olisi merkinnyt sitä, että jäsenvaltion toimenpiteet

3 — Kuten tunnettua, kyseessä ovat XVII osastoon sisältyvät oikeussäännöt (130 u—130 y artikla).

4 — Asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939).

5 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493).

ovat etusijalla yhteisön toimenpiteisiin nähden siten, että on ensisijaisesti käytettävä jaetun toimivallan sopimusta tai turvauduttava 235 artiklaan; kummassa tahansa tapauksessa jäsenvaltioilla olisi todellakin ollut suurempi mahdollisuus osallistua päätöksentekomenettelyyn. Myös Helleenien tasavalta toteaa näin väliintulossaan. Neuvosto sen sijaan tulkitsee 130 y artiklaa siten, että yhteisöllä on täydet valtuudet hoitaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa perustamissopimuksen 130 u artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

8. Tarkastelen kumpaakin mainitsemaani näkökohtaa arvioidessani sopimuksen yksittäisiä, nyt riitautettuja määräyksiä suhteessa oikeudelliseen perustaan samoin kuin muita riita-asiaan liittyviä seikkoja. Aluksi on kuitenkin selvitettävä tässä asiassa kyseessä olevien perustamissopimuksen määräysten sisältö ja mahdollinen soveltamisala aloittaen niistä määräyksistä, joita Portugalin tasavalta ja neuvosto ovat tulkinneet eri tavalla.

Kehitysyhteistyötä koskevien oikeussääntöjen tarkastelu

9. Kehitysyhteistyö, joka tultuaan osaksi yhteisön politiikkaa on muodollisesti saanut tunnustuksensa perustamissopimuksen XVII osastossa, on jo ennen Maastrichtin sopimusta ollut yhteisön toiminnan tärkeä kohde. Sen jälkeen kun ensimmäiset Yaoundén sopimukset vuonna 1974 tehtiin, kehitysyhteistyössä on käyty läpi kolme vaihetta: "ensimmäisen sukupolven" sopimuksille oli tunnusomaista yhteisön avun keskeinen merkitys; myös "toisen sukupolven" sopimukset koskivat pääasiallisesti taloudellista yhteistyötä; "kolmannen sukupolven" sopimuksissa otetaan kauppasuhteiden ohella huomioon myös kehitysmaiden yhteiskunnallinen tilanne.

10. Ennen kuin erityisestä oikeudellisesta perustasta oli määrätty, yhteisön toimet perustuivat useisiin eri määräyksiin: 238 artiklaan (AKT-maiden ja Välimeren maiden assosiointisopimukset), 235 artiklaan yksinään tai yhdessä muun oikeudellisen perustan kanssa ja yleisesti 113 artiklaan (Aasian ja Latinalaisen Amerikan maiden kanssa tehdyt itsenäiset sopimukset).

11. Yhteisöjen tuomioistuin oli samanaikaisesti määritellyt ne rajat, joissa kehitysyhteistyötoimintaa oli sallittua harjoittaa osana

yhteistä kauppapolitiikkaa. [6] Tämä oikeuskäytäntö johti niin sanottuja yleisiä tullietuuksia koskevan tuomion antamiseen. [7] Kuten tunnettua, tässä tuomiossa annettiin kansainvälisille kauppasuhteille uusi merkitys, joka jättää kehitystavoitteille paljon tilaa, ja siinä todettiin, että "tämän järjestelmän käyttöön ottamiseksi annettavat säädökset ja tehtävät päätökset" kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan alaan, joten niiden perustana on käytettävä perustamissopimuksen 113 artiklaa.

12. Vaikka kyseiselle alalle olikin erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman systematisointityön seurauksena löytynyt oikeudellinen perusta, yhteisön lainsäätäjä kuitenkin katsoi, että perustamissopimukseen on lisättävä nimenomaisesti tätä koskeva osasto. [8] Tämä on valinta, joka muun ohella vastaa tarpeeseen asianmukaisella tavalla juridisesti systematisoida itsessään suuren merkityksen saanut toiminta, joka tärkeytensä ja sisältönsä vuoksi on eriytynyt kauppapoliittisesta toiminnasta. Tältä osin on merkittävää, että sopimukseen Euroopan unionista lisätyt määräykset ovat täysin yhteensopivia sen sisällön kanssa, joka kehityksen käsitteelle on kolmannen sukupolven sopimuksissa annettu, kun otetaan huomioon ne tavoitteet ja toimivaltajärjestelmä, jotka määräyksillä vahvistettiin. [9]

13. Kun tarkastellaan 130 u artiklan 1 kohdassa mainittuja tavoitteita, voidaan todeta, että niillä rajataan monitahoista käsitettä kehitys, joka on kyseiseen ilmiöön sisältyvien taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten

6 — Tämän oikeuskäytännön merkittävimpiä tuomioita ja lausuntoja ovat seuraavat: asia 8/73, Massey-Ferguson, tuomio 12.7.1973 (Kok. 1973, s. 897); asia 41/76, Donckerwolcke ja Schon, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921); lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok. 1975, s. 1355) ja lausunto 1/78, 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2871). Näillä on täsmennetty dynaamista käsitystä yhteisestä kauppapolitiikasta, mikä on edellytys sille, että kauppapolitiikkaan voidaan sisällyttää osia, jotka liittyvät pikemminkin kehitysyhteistyöpolitiikkaan.

7 — Em. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987.

8 — Kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevan nimenomaisen maininnan ottamista perustamissopimukseen ehdotti ensimmäisen kerran Alankomaiden hallitus Euroopan yhtenäisasiakirjaa koskevien neuvottelujen yhteydessä. Se totesi, että yhteisön toimenpiteet tällä alalla ovat niin merkittäviä, että voidaan katsoa, että kyseessä on sekä oikeudellisten että rahoituksellisten välineiden osalta itsenäinen, yhteisestä kauppapolitiikasta erillinen politiikka. Ehdotusta ei neuvotteluissa kuitenkaan hyväksytty, mutta asiaa käsiteltiin uudelleen Eurooppa-neuvoston kokouksessa Roomassa vuoden 1990 lokakuussa; Eurooppa-neuvoston tekemissä päätelmissä korostettiin, että kehitysyhteistyöpolitiikalle on annettava erityinen merkitys yhteisön kansainvälisessä toiminnassa. Ajatus sai lopullisen muotonsa, kun perustamissopimusta muutettaessa yhteisön toiminta tällä alalla päätettiin — jälleen Alankomaiden hallituksen aloitteesta — tunnustaa virallisesti. Yksityiskohtaisempi selvitys asiasta on teoksessa Cloos, J.—Reinesch, G.—Vignes, D.—Weyland, J. 1994: Le Traité de Maastricht. Bruxelles, s. 346.

9 — Sellaisen tulkinnan osalta, jonka mukaan uudet määräykset liittyvät kehitysyhteistyöpolitiikan kehitysprosessiin, ks. Raux, J. 1992: Politique de coopération au développement et politique commerciale commune. — The European Community's Commercial Policy after 1992: The legal dimension (toim. M. Maresceau). Dordrecht, s. 157: "La politique de développement est progressivement devenue une politique globale. D'abord conçue comme une politique d'aide, puis largement inspirée par une amélioration des échanges commerciaux, en particulier des exportations en direction de la Communauté ('trade no aid'), la politique communautaire du développement a ensuite privilégié une coopération en vue d'un développement autonome, autocentré, en particulier en ce qui concerne le développement rural, pour, enfin, se rallier à un développement global, à la mesure des ambitions multiples de la Communauté et de son objectif d'un développement harmonieux. Une telle conception du développement implique un engagement total de la Communauté et une grande cohérence entre les objectifs particuliers de développement qu'elle poursuit. Il ne peut plus être question de développer les échanges commerciaux sans prendre en compte les autres volets de la coopération, et, par voie de conséquence, les objectifs de développement ne sont plus réductibles au commerce. Ils laissent transparaître au contraire une finalité politique dominante et témoignent de la volonté de la Communauté de prendre le relais de ses États membres pour s'engager dans toute l'étendue de ses compétences." (s. 181). Niiden taustalla olevien "poliittisten" syiden osalta, jotka johtivat siihen, että kyseiset määräykset lisättiin perustamissopimukseen, ks. Flaesch-Mougin, C. 1993: Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne. — CDE, nro 3—4, s. 351—396; Lebullenger, J. 1994: La rénovation de la politique communautaire du développement. — RTD eur. nro 4, s. 631; viimeksi mainitussa todetaan nimenomaisesti: "La reconnaissance solennelle par le Traité sur l'Union européenne d'une politique qui a plus de trente ans d'âge est sans conteste porteuse d'un message politique en direction des 'Suds'. La Communauté a voulu signifier aux PVD qu'elle n'entendait pas relâcher son action en leur faveur, à un moment où les préoccupations sont surtout tournées vers l'Est" (s. 642).

seikkojen yhteisvaikutuksen tulos ja joka on otettu huomioon uusimmissa yhteistyösopimuksissa. [10] Yhteisön politiikan on edistettävä kehitystä, joka ei ole luonteeltaan yksinomaan "taloudellista ja sosiaalista" vaan myös kestävää ja jossa näin ollen otetaan huomioon myös ympäristönsuojelulliset näkökohdat. [11] Huomioon otettuihin tavoitteisiin kuuluu myös pohjimmiltaan tasapainoinen kehitys, mikä merkitsee kehitysmaiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen ja köyhyyden torjuntaa. Näiden tavoitteiden ohella tässä artiklassa on määrätty myös toisesta, yleisestä ja selvästi poliittisesta tavoitteesta: yhteisön toiminnan on myötävaikutettava "kansanvallan ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen" sekä "ihmisoikeuksien — — kunnioittamisen" tavoitteisiin. Tältä kannalta katsottuna kansanvaltaisuuteen liittyvät arvot ovat keskeinen osa kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

14. Toimivaltajärjestelmällä on puolestaan tiettyjä erityispiirteitä verrattuna perustamissopimuksen muissa määräyksissä määrättyyn järjestelmään. [12] Yhteisölle on annettu toimivalta, joka on yhtä laaja kuin se jäsenvaltioiden toimivalta, jota se täydentää. [13] Perustamissopimuksen 130 u artiklassa todetaan tältä osin nimenomaisesti, että "[y]hteisön kehitysyhteistyöpolitiik[ka] — — täydentää jäsenvaltioiden harjoittamaa politiikkaa".

15. Kantaja ja Helleenien tasavalta tulkitsevat tätä määräystä siten, että yhteisön politiikka on alisteinen yksittäisten jäsenvaltioiden harjoittamaan politiikkaan nähden. Ne väittävät, että ensin mainittu täydentää jälkimmäistä eikä päinvastoin. Näin ollen 130 y artiklassa todettua erityistä oikeudellista perustaa olisi tulkittava suppeasti. Tästä seuraisi, että yhteisö voisi kyseisellä alalla ryhtyä toimenpiteisiin ainoastaan, jos toimenpiteen ja kehitysyhteistyön välillä olisi yhteys. Sopimuksen mukaisten toimenpiteiden tavoitteet ja sisältö huomioon ottaen toimenpiteiden pitäisi sitä vastoin perustua 235 artiklaan.

16. En voi kuitenkaan kannattaa sellaista tulkintaa, joka perustuu edellä kuvailtuun teoriaan. Perustamissopimuksen 130 u artikla on luettava yhdessä muiden tätä alaa koskevien

10 — Ks. yksityiskohtainen esitys niistä aloista, jotka komission toiminta ns. ALA-maissa (joihin myös Intian tasavalta kuuluu) kattaa, ja tämän toiminnan tavoitteista: tiedonanto Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön suuntaviivat (KOM (90) 176 lopull., 11.6.1990).

11 — Viittausta kehityksen "kestävyyteen" on tarkasteltava yhdessä perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan "poikittaismääräyksen" kanssa, jonka mukaan "[y]mpäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen".

12 — Ks. vastaavasti myös Cisnal de Ugarte, S.—Fernández Liesa, C.—Moreiro González, C. 1993: Tratado de la Unión Europea. Madrid, s. 83.

13 — Siitä, miten yhteisön politiikka ja jäsenvaltioiden politiikka täydentävät toisiaan, vallitsee täydellinen erimielisyys: ks. Flaesch-Mougin, C., s. 364; Lane, R. 1993: New Community Competences under the Maastricht Treaty. — CMLR, s. 976; Roldán Barbero, J. 1992: La cooperación al desarrollo. — Gaceta Juridica de la C. E. y de la competencia. D-18, s. 133: "Otro aspecto interesante y colindante es la incidencia, tratándose de competencia compartida, del principio de subsidiariedad. En mi opinión, el principio prevalente en este ámbito es la complementariedad" (s. 166).

määräysten kanssa, ennen kaikkea 130 x artiklan kanssa, jossa määrätään seuraavaa:

"Yhteisö ja jäsenvaltiot sovittavat yhteen kehitysyhteistyöpolitiikka*nsa* sekä neuvottelevat keskenään avustusohjelmista*an*, myös kansainvälisissä järjestöissä ja konferenssissa." [14] (Kursivointi kirjoittajan.)

Se, että artiklassa on viitattu yhteensovittamiseen ja neuvotteluihin, mikä on johtunut myös tehokkuussyistä, [15] osoittaa, että toisaalta yhteisön politiikka ja toisaalta jäsenvaltioiden politiikat ovat itsenäisiä suhteessa toisiinsa, eikä niitä voida asettaa edes toiminnalliseen hierarkiaan.

17. Kyseisen osaston muut määräykset vahvistavat edellä esitetyn johtopäätöksen oikeellisuuden. Perustamissopimuksen 130 w artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto toteuttaa ne *"toimenpiteet, jotka ovat tarpeen"* 130 u artiklassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä merkitsee, että yhteisöllä on valtuus harjoittaa omaa kehitysyhteistyöpolitiikkaansa 189 c artiklan mukaisella menettelyllisellä perustalla ja käyttäen myös muita välineitä kuin 130 y artiklassa määrättyjä sopimuksia ja neuvotteluja kolmansien maiden kanssa. [16] Lisäksi 130 x artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä määrätään, että jäsenvaltiot myötävaikuttavat tarvittaessa yhteisön avustusohjelmien täytäntöönpanoon, mikä tietenkin edellyttää, että on olemassa itsenäisen yhteisön politiikka, joka on välttämätön keino pyrittäessä saavuttamaan perustamissopimuksessa asetetut tavoitteet, joiden täytäntöönpanoon myös jäsenvaltioiden on tarvittaessa osallistuttava. Lopuksi 130 y artiklan nojalla yhteisö ja jäsenvaltiot tekevät *"kukin toimivaltaansa kuuluvaa"* yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, kun taas yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia *yhteisön itsensä* ja kolmansien valtioiden välillä. On ilmeistä, että lainsäätäjän selvänä tarkoituksena on joka tapauksessa ollut antaa yhteisölle sellainen toimivalta, jota

14 — Ks. tältä osin ero siihen järjestelmään nähden, joka perustuu perustamissopimuksen 130 artiklan 2 kohdassa teollisuuden osalta määrättyyn "tapauksittaiseen" yhteensovittamiseen: "Jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään yhteydessä komission kanssa ja sovittavat tarvittaessa yhteen toimintansa. Komissio voi tehdä aiheellisia aloitteita tämän yhteensovittamisen edistämiseksi." Yhteistoimintaan perustuvan valinnan tärkeyttä on täsmennetty seuraavasti teoksessa Cisnal de Ugarte, S.—Fernández Liesa, C.—Moreiro González, C., s. 83: "Si la política de cooperación al desarrollo, tal y como ha sido formulada en el TCE, no es ni puede llegar a ser una política común, la obligación de coordinación que establece en el artículo 130 X es la garantía comunitaria más precisa de superación y conciliación de otros intereses estadales para configurar un verdadero interés por el desarrollo."

15 — Näin Flaesch-Mougin, C., s. 360: yhteisön politiikka on sovitettava yhteen jäsenvaltioiden harjoittaman politiikan kanssa, jotta voitaisiin "maximiser l'impact de l'aide au développement de l'"Europe' dans sa globalité".

16 — Tässä yhteydessä kommentoin lyhyesti sitä kantaa, jonka komissio on ottanut yhteistyösopimuksen oikeudelliseen perustaan. Se on nimittäin sekä kirjallisissa huomautuksissaan että istunnossa todennut, että tällaisen kansainvälisen sopimuksen on välttämättä perustuttava 130 w artiklaan eikä 130 y artiklaan. Katson kuitenkin, että kun XVII osaston määräyksiä tulkitaan kokonaisuutena, asiaa säännellään 130 y artiklan ensimmäisellä kohdalla. Sen sanamuoto on tältä osin täysin selvä, sillä siinä todetaan seuraavaa: "Yhteisön yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä voidaan sopia yhteisön ja asianomaisten kolmansien osapuolten välisin *sopimuksin*, joista neuvotellaan ja jotka tehdään 228 artiklan mukaisesti." (Kursivointi kirjoittajan). Sitä vastoin 130 w artiklan 1 kohdassa viitataan yleisemmin "toimenpiteisiin", ja siinä täsmennetään, että nämä "voivat olla monivuotisia toimintaohjelmia". Katson kuitenkin, että näiden kahden määräyksen suhde on määritelty riittävän täsmällisesti. Ensin mainitulla määräyksellä on tarkoitettu vahvistaa yleiset rajat yhteistyölle (ns. viitekehys) ja näin ollen todellisille yhteistyösopimuksille; jälkimmäisessä määräyksessä sitä vastoin määrätään menettelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, joita yhteisön on noudatettava, kun se ryhtyy konkreettisiin täytäntöönpanotoimiin viitekehyksen rajoissa. Kun näiden kahden määräyksen suhde määritellään tällä tavalla, katson, että neuvosto on ollut oikeassa käyttäessään 130 y artiklaa yhteistyösopimuksen oikeudellisena perustana.

tarvitaan tiettyä alaa koskevan itsenäisen politiikan harjoittamiseksi ja joka on asianmukainen 130 u artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

18. Päinvastoin kuin mitä kantaja väittää kirjelmissään, tämä lopputulos ei ole millään tavoin ristiriidassa perustamissopimuksen liitteenä olevan julistuksen (N:o 10) kanssa, jonka mukaan 130 y artiklan määräykset eivät vaikuta yhteisöjen tuomioistuimen AETR-sopimusta koskevassa asiassa 22/70, komissio vastaan neuvosto, 31.3.1971 antamasta tuomiosta johtuviin periaatteisiin. [17] Kuten komissio ja neuvosto ovat täsmentäneet, kyseisessä tuomiossa todettiin vain seuraavaa: kun yhteisö on antanut yhteisiä oikeussääntöjä yhteisen politiikan toteuttamiseksi, jäsenvaltioilla, joilla — kuten tässä asiassa — on ainoastaan rinnakkainen toimivalta, ei enää ole sen enempää yksittäin kuin yhdessäkään toimivaltaa sitoutua kolmansiin valtioihin nähden sellaisiin velvollisuuksiin, joilla on vaikutusta näihin oikeussääntöihin tai jotka muuttavat niiden ulottuvuutta. Tämä oikeuskäytäntö ei suinkaan heikennä vaan vahvistaa niitä johtopäätöksiä, joita olen edellä esittänyt yhteisön ja jäsenvaltioiden politiikan välisen suhteen osalta.

19. Samassa tarkoituksessa voidaan vielä tehdä kaksi lisähuomautusta. Komissio voi 130 x artiklan 2 kohdan nojalla tehdä aiheellisia aloitteita jäsenvaltioiden ja oman politiikkansa yhteensovittamisen edistämiseksi. Yhteensovittaminen edellyttää kuitenkin, että siitä vastaavat elimet ovat yhdenvertaisessa asemassa. Yhteisö edistää yhteensovittamista, ja sillä on siten aktiivinen osa, mikä ei varmastikaan sovi yhteen sen kanssa, että yhteisön politiikan on väitetty olevan alisteinen jäsenvaltioiden politiikkaan nähden. [18] Lisäksi yhteisö voi 130 y artiklan nojalla päättää toimivaltaansa kuuluvista toimenpiteistä 228 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisessa menettelyssä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja kuultuaan kyseisen artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan parlamenttia. Tämä päätöksentekomenettely eroaa 235 artiklan mukaisesta menettelystä, jota on aikaisemmin käytetty tämän alan politiikkaa harjoitettaessa, sillä se helpottaa yhteisön toimintaa, koska vaatimus neuvoston yksimielisyydestä on siinä korvattu määräenemmistövaatimuksella. Myös tämä säädännöllinen seikka vahvistaa käsiteltävän asian kannalta merkityksellisellä tavalla sen, että lainsäätäjä on halunnut suosia yhteisön politiikan täyttä ja itsenäistä kehitystä.

20. Nämä säädännölliset seikat huomioon ottaen kantajan tulkintaa kyseisistä oikeussäännöistä ei voida hyväksyä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, 235 artiklalla on tarkoitettu korvata yhteisöjen toimielimille nimenomaisesti tai implisiittisesti annetun toimivallan puuttuminen sellaisissa tapauksissa, joissa tällainen toimivalta

17 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263).

18 — Tietyissä teoksissa on korostettu, että jos komissiolla on toimivalta edistää politiikkojen yhteensovittamista, tämä voi johtaa lopputulokseen, joka on vastakkainen kantajan näkemyksen kanssa, ts. kehitysyhteistyöpolitiikan "yhteisöllistymiseen". Ks. Cisnal de Ugarte, S.—Fernández Liesa, C.—Moreiro González, C., s. 83: "La obligación de coordinación de las acciones estadales y comunitarias — que a menudo coinciden en sentido material y espacial — puede limitar en buena medida la autonomía de las políticas de cooperación al desarrollo de los Estados miembros"; ks. samansuuntaisesti myös Roldán Barbero, J., s. 131: "En términos generales, la eficacia de la cooperación al desarrollo aconseja, desde luego, la centralización más que la multiplicación de iniciativas" (s. 167).

kuitenkin osoittautuu tarpeelliseksi, jotta yhteisö voisi hoitaa ne tehtävät, joita sillä on perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. [19] Tämän täsmennyksen jälkeen totean kuitenkin, että XVII osaston määräyksillä pätevästi annetaan perustamissopimuksen 3 artiklan q alakohdassa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellinen "toimivalta", minkä vuoksi yhteisön toimenpiteiden ei tällä alalla tarvitse perustua 235 artiklaan. Olen sitä paitsi sitä mieltä, että — vaikka kantajan tavoin haluttaisiinkin vedota toissijaisuusperiaatteeseen — kyseiset määräykset kattavat yhteisön toimivallan käytön täydellisesti ja yksityiskohtaisesti. Perustamissopimuksen nimenomaisten määräysten mukaan yhteistyöpolitiikan on *täydennettävä* jäsenvaltioiden vastaavaa politiikkaa: kehitysyhteistyön laajuus ja sen vaatimat tehokkaat toimenpiteet voivat nimittäin ylittää yksittäisen jäsenvaltion valtuudet ja voimavarat. Kuten perustamissopimuksen 130 y artiklasta ja sopimuksen 25 artiklasta nimenomaisesti ilmenee, [20] yhteisön täydentävä toiminta voi olla samanaikaista kuin jäsenvaltioiden yksipuolinen toiminta, ja yhteisön toiminta on sovitettava yhteen ja yhdenmukaistettava jäsenvaltioiden toiminnan kanssa. Tämän edellytyksen asettamisella on siis torjuttu se vaara, että yhteisön toiminta ja jäsenvaltioiden toiminta vaikuttavat toisiinsa epäsuotuisasti. Rinnakkainen toimivalta, sellaisena kuin se on tällä alalla, voi siis olla täysin yhteensopiva toissijaisuutta koskevan edellytyksen kanssa.

21. Asiaa on perustamissopimuksessa systematisoitu siten kuin edellä on todettu. Kehitysyhteistyölle on olemassa sopiva ja tarkoituksenmukainen oikeudellinen perusta. [21] On luotu politiikka, joka on itsenäinen kansallisilla tasoilla noudatettuun politiikkaan nähden. Yhteisölle on annettu sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat välineet. Sopimuksen riidanalaisia määräyksiä on näin ollen tulkittava siten, että niille tavoitteille, joihin tällä perustamissopimukseen lisätyllä uudella osastolla pyritään, annetaan asianmukainen merkitys. Tästä on useita seurauksia, joita käsittelen myöhemmin ratkaisuehdotusta muotoillessani mutta jotka mainitsen jo tässä.

Ensimmäinen on se, että yhteistyöpolitiikka on ymmärrettävä oikein. Se on asianmukaisesti erotettava yhteisestä kauppapolitiikasta. Perustamissopimuksessa nämä kaksi politiikkaa pidetään nimittäin erillään sekä niiden

19 — Ks. viimeksi lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1759, 33 kohta).

20 — Perustamissopimuksen 130 y artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa: "Mitä edellisessä alakohdassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa neuvotella kansainvälisissä toimielimissä ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia." Sopimuksen 25 artiklassa todetaan, että "[t]ämä sopimus ja sen nojalla toteutettu toiminta eivät rajoita yhteisön jäsenvaltioiden valtuuksia ryhtyä kahdenkeskisiin toimiin Intian kanssa taloudellisen yhteistyön mukaisesti tai tehdä tarvittaessa uusia taloudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia Intian kanssa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten asiaa koskevien määräysten soveltamista". Ks. myös rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille sekä taloudellisesta yhteistyöstä näiden maiden kanssa 25 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 443/92 (EYVL L 52, s. 1) 1 artiklan toinen virke, jossa säädetään seuraavaa: "Tämä yhteistyö, joka täydentää jäsenvaltioiden antamaa apua, käsittää rahoitusavun ja teknisen kehitysavun taloudelliseen kehitys- ja yhteistyöhön."

21 — Näin Raux, J., jossa todetaan, että kun otetaan huomioon, kuinka monitahoinen käsite kehitys on ja kuinka yhteisöjen tuomioistuin on vähitellen selventänyt sen rajoja "on comprend — — que le Conseil des Communautés européennes ait jugé 'nécessaire' de recourir à la fois aux articles 113 et 235 pour conclure les accords de coopération commerciale et économique avec les pays en voie de développement. Les dispositions du traité CEE (article 113) ne pouvaient tenir compte de la richesse des accords envisagés, alors qu'elles avaient pu suffire à fonder la conclusion des 'accords de la première génération': accords de commerce ou accords de coopération commerciale. *A l'avenir, le Conseil devrait se fonder sur les dispositions conjuguées des articles 130 Y et 228 en vue de conclure des accords de coopération inspirés des mêmes objectifs*" (s. 183, kursivointi kirjoittajan).

tavoitteiden että tavoitteiden toteuttamiskeinojen osalta. [22]

Toiseksi ei pidä unohtaa sitä, että yhteisön toimivalta yhteistyöpolitiikassa on annettu perustamissopimuksessa tämän alan osalta asetettujen laajojen tavoitteiden toteuttamiseksi. Yhteisöjen perustamissopimuksissa tarkoitetaan, että niiden tavoitteet toteutetaan tehokkailla välineillä, kuten julkisasiamies Lenz on toisessa yhteydessä sopivasti huomauttanut. [23] Yhteisön toiminnassa käytettävien välineiden on oltava asianmukaisia tavoitteen saavuttamiseksi, ja tulkitsijan tehtävänä on konstruoida uusi politiikka johdonmukaisesti siten, että uusien, erityisesti tätä tarkoitusta varten annettujen oikeussääntöjen tehokas vaikutus (effet utile) varmistetaan.

Lopuksi kehitysyhteistyön kattamia aloja tutkittaessa on tarkkaan pidettävä mielessä kolmannen sukupolven sopimusten sisältö, koska asia on perustamissopimuksessa kodifioitu erityisesti tämän kansainvälisten sopimusten uusimman ryhmän tavoitteet ja sisältö huomioon ottaen. [24]

Ihmisoikeuksien suojeleminen

22. Sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Ihmisoikeuksien ja kansanvallan periaatteiden kunnioittaminen on sopimuspuolten välisen yhteistyön ja tämän sopimuksen määräysten perusta ja muodostaa olennaisen osan tätä sopimusta."

22 — Tältä osin katson, että ei pidä yhtyä Portugalin asiamiehen istunnossa esittämiin perusteluihin, joiden mukaan tässä asiassa on tarpeetonta turvautua 113 artiklaan, koska yhteistyösopimuksen on perustuttava yksinomaan XVII osaston määräyksiin. Tämä huomautus ensinnäkin perustuu yhteisen kauppapolitiikan käsitteen sellaiseen tulkintaan, jota ei yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa voida liian suppeana hyväksyä (ks. vastaavasti myös alaviitteessä 6 mainitut tuomiot). Useat sopimuksen, jonka lainmukaisuutta ei sitä paitsi kiistetä, määräykset koskevat yhteiseen kauppapolitiikkaan läheisesti liittyviä seikkoja. Viittaan esim. 2 artiklaan (suosituimmuusjärjestelmä) ja 3 artiklaan (kauppavaihto ja kaupallinen yhteistyö). Yhteistyösopimuksessa on siis selvästi kaksi "henkeä", kaupallinen ja kehitykseen liittyvä, jotka tulkitsija voi ja jotka hänen täytyy pitää käsitteellisesti erillään.

23 — Alaviitteessä 5 mainittu asia 45/86 (Kok. 1987, julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus, s. 1501 ja erityisesti s. 1512).

24 — Se, että kolmannen sukupolven sopimusten oikeudellisena perustana käytetään perustamissopimuksen 235 artiklaa, todistaa sen, että nämä sopimukset ovat sellainen tekijä, jota on käytettävä ratkaistaessa, mikä sisältö on annettava 130 u artiklalle. Mikäli 235 artikla on "korvaava" oikeudellinen perusta, siitä seuraa, että aikaisempien sopimusten mukaisia toimenpiteitä on näin ollen pidettävä erityistoimintana, jota harjoitetaan niiden tehtävien täyttämiseksi, joita yhteisöllä on kehitysyhteistyötavoitteiden toteuttamiseksi. Mielestäni tästä seuraa loogisesti, että sopimuksissa tarkoitettujen toimenpiteiden kohteena olevat alat kuuluvat tämän uuden oikeudellisen perustan soveltamisalaan. Kehitysyhteistyön historialle ominaisista erityispiirteistä johtuu, että merkitystä ei ole väitteellä, joka perustuu siihen, että yhteisön omaksumalla käytännöllä ei ole vaikutusta oikeudellista perustaa ratkaistaessa (ks. asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 29 kohta). Kuten olen varsinaisessa tekstissä todennut vedotessani käsitykseni tueksi oikeuskirjallisuuteen, 130 y artiklan mukainen erityinen oikeudellinen perusta vahvistaa sen, että kehitysyhteistyön alalla harjoitettu toiminta nyttemmin kuuluu yhteisön toimivallan piiriin, ja tämän toiminnan on mielestäni myös perustuttava tähän perustaan. Katson siis yksinomaan tällä perusteella, että vastaavien määräysten olemassaolo aikaisemmissa sopimuksissa on tärkeä tekijä, joka todistaa sopimuksen määräysten olevan lainmukaisia niiden tavoitteiden ja sisällön osalta.

Asianosaisten kannanotot

23. Portugalin tasavalta katsoo, että tämän määräyksen oikeudellisena perustana on käytettävä perustamissopimuksen 235 artiklaa. Pelkästään se seikka, että ihmisoikeuksilla tunnustetaan olevan keskeinen osa yhteisön oikeusjärjestyksessä, ei merkitse, että yhteisö voisi ryhtyä tällä alalla toimenpiteisiin joko yhteisön sisällä tai ulkosuhteissa. Sopimuksen kyseinen määräys ei ole perusteltu, vaikka 130 u artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti todetaankin, että yhteisön politiikalla myötävaikutetaan "ihmisoikeuksien kunnioittamisen tavoitteeseen". Portugalin tasavallan mukaan siinä ainoastaan muistutetaan yleisestä tavoitteesta, jonka toteuttamisessa käytetään XVII osastossa määrättyjä toimintakeinoja. Alaa on siis säädeltävä sellaisilla sopimuksilla, joita yhteisö ja jäsenvaltiot oman toimivaltansa nojalla tekevät. Käytetyn oikeudellisen perustan oikeellisuuden kannalta on näin katsottuna merkityksetöntä, että ihmisoikeudet ovat "olennainen osa" sopimusta. Kyseinen määräys on toisin sanoen ainoastaan ennakkoedellytys mahdollisille myöhemmille, 235 artiklaan perustuville toimille.

24. Neuvosto väittää yleisesti, että kantajan väitteessä tehdään keinotekoinen ero 130 u artiklassa mainitun yhteisön toiminnan ja 130 y ja w artiklassa tätä tarkoitusta varten annettujen keinojen välillä, minkä paradoksaalinen seuraus on se, että kaikkien niiden toimien, joiden tavoitteet on mainittu 130 u artiklassa, oikeudellisena perustana on käytettävä 235 artiklaa. Neuvoston mukaan myös se, että ihmisoikeuksien kunnioittamisesta on tehty olennainen osa sopimusta, perustuu välittömästi 130 u artiklaan, ja tällä on se tehokas ja lainmukainen vaikutus, että yhteisöllä on valtuus lopettaa tai keskeyttää yhteistyö, jos yhteisöltä apua saava valtio törkeästi loukkaa niitä arvoja, joita on haluttu suojella. Komissio ja Tanskan kuningaskunta ovat huomautuksissaan katsoneet, että sopimuksen 1 artiklan määräys on täysin lainmukainen.

Arviointi

25. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa, joka on laadittu ihmisoikeuksien kunnioittamisen vahvistamiseksi, ihmisoikeuksien kunnioittamista pidetään tavoitteena, jonka on ohjattava kaikkea yhteisön toimintaa. Yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin todennut seuraavaa:

"[P]erusoikeudet ovat —— oleellinen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin takaa. Tässä suhteessa yhteisöjen tuomioistuin on saanut vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä samoin kuin niistä

seikoista, jotka ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamista koskevista sellaisista kansainvälisistä toimista tai sopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet." [25]

26. Tätä näkökohtaa on siis käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettava kehitysyhteistyötä koskeviin määräyksiin. [26] Politiikalla on tällä alalla "myötävaikutettava" ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleiseen tavoitteeseen. Yhteistyö toisin sanoen edellyttää kansanvaltaista järjestelmää ja yhteisön kanssa yhteistyötä tekevässä valtiossa voimassa olevien oikeuksien takaamista. [27]

27. Se, että ihmisoikeuksien suojelemisen ja kehitysyhteistyön välille luodaan yhteys, ei sitä paitsi ole uusi suuntaus yhteisön toiminnassa. Useissa asiakirjoissa on 1980-luvun puolivälistä alkaen tunnustettu, että näiden välillä on yhteys. Mainitsen tässä näistä tärkeimmät. Ensimmäinen näistä on ulkoasiainministerien 21.7.1986 antama julistus, jossa vahvistettiin, että ihmisoikeuksien kunnioittaminen, kehittäminen ja suojeleminen ovat kansainvälisten suhteiden olennainen osa ja eräs eurooppalaisen yhteistyön sekä yhteisön, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten suhteiden pylväistä. Seuraavaksi komissio on 13.3.1991 neuvostolle antamassaan tiedonannossa todennut olevan tarpeellista, että kehitysyhteistyöpolitiikat yhdistetään ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja edistämiseen sekä kansanvaltaisuuden kehittymiseen kyseisissä maissa. [28] Eurooppa-neuvoston 26.—27.6.1992 tekemissä päätelmissä vahvistettiin, että "*ihmisoikeuksien kunnioittaminen, edistäminen ja turvaaminen* ovat olennainen osa kansainvälisiä suhteita ja näin ollen *eräs yhteistyön kulmakivistä*", ja siinä annettiin "erityinen merkitys myönteisille aloitteille, joiden tarkoituksena on aktiivisesti tukea niitä maita, jotka ottavat käyttöön kansanvaltaisen järjestelmän, kunnioittavat ja lujittavat ihmisoikeuksia sekä edistävät hyvää hallintoa". [29] Lopuksi ihmisoikeuksista, kansanvallasta ja kehityksestä 28.11.1991 annetussa neuvoston ja jäsenvaltioiden päätöslauselmassa tunnustettiin ihmisoikeuksien yleismaailmallinen luonne ja kaikkien jäsenvaltioiden velvollisuus edistää niitä sen takaamiseksi, että tasapainoinen ja kestävä kehitys perustuvat

25 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu lausunto 2/94, 33 kohta.

26 — Toisaalta em. lausunnon 2/94 32 kohdassa viitataan nimenomaisesti 130 u artiklaan sen osoittamiseksi, mikä on asian merkitys yhteisön oikeusjärjestykselle.

27 — Cloos, J., s. 349: "La formulation retenue semble à premère vue être une simple constatation de fait. Mais il est clair que, dans l'esprit des auteurs du traité, une certaine conditionnalité est sous-entendue ici."

28 — Komission tiedonanto neuvostolle ihmisoikeuksista, kansanvallasta ja kehitysyhteistyöpolitiikasta, Euroopan yhteisöjen tiedote 3/1991, 1.3.41 kohta, s. 69.

29 — Ks. Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, Euroopan yhteisöjen tiedote 6/1992, 1.26 kohta, s. 17 (kursivointi kirjoittajan). Ks. kuitenkin aikaisempi, vähemmän seikkaperäinen toteamus Luxemburgissa 28.—29.6.1991 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä, joissa todettiin oikeaksi neuvoston vakaumus, jonka mukaan "näiden (kehitysmaiden kanssa olevien) suhteiden eräiden keskeisten tekijöiden, kuten kansanvaltaisuuden laajentamisen, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja talouden tervehdyttämisen, on kehityttävä" (Euroopan yhteisöjen tiedote 6/1991, 1.30 kohta, s. 14).

ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. [30] [31] Nämä seikat on lopullisesti vahvistettu edellä mainitussa asetuksessa N:o 443/92. Sen 2 artiklassa nimittäin todetaan nimenomaisesti, että "yhteisön kehitys- ja yhteistyöpolitiikalla pyritään inhimilliseen kehitykseen" (ensimmäinen kohta) ja että "ihmisen perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen ja niiden tehokas toteuttaminen sekä kansanvallan periaatteiden noudattaminen ovat edellytyksenä todelliselle ja kestävälle taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle" (toinen kohta).

28. Tämän jälkeen on vielä varmistettava, voiko sopimuksen 1 artiklassa oleva niin sanottu kansanvaltaisuusmääräys sisältyä perustamissopimuksen 130 y artiklan nojalla tehtyyn sopimukseen. Tällaisen määräyksen, joka nykyään kolmannen sukupolven sopimusten aikakautena on tavanomainen käytäntö yhteisön toiminnassa, [32] mukaan ottamisen tarkoituksena on nimenomaan sopeuttaa yhteistyöpolitiikka ihmisoikeuksiin perustamissopimuksen mukaisesti. Määräyksellä on tämä toiminnallinen arvo, ja sen tarkoituksena on, että yhteisö voi valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 60 artiklassa tarkoitetulla tavalla käyttää oikeuttaan saattaa sopimus päättymään, jos kolmas maa ei ole omassa oikeusjärjestyksessään kunnioittanut ihmisoikeuksia. [33] Sopimuksessa olevalla viittauksella ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on tämä ja vain tämä ulottuvuus. Merkittävää on se, että sen

30 — Tässä asiakirjassa, jonka tarkoituksena on suuntaviivojen antaminen yhteisön ja jäsenvaltioiden toiminnalle, nimenomaisesti mainitaan, että ihmisoikeuksilla on keskeinen osa kehitysyhteistyösuhteissa (5 kohta) ja että tätä silmällä pitäen on mahdollista ryhtyä toimiin niitä yhteisöltä rahallista tukea saavia valtioita vastaan, joissa törkeästi ja jatkuvasti loukataan ihmisoikeuksia. Siinä arvioidaan (7 kohta) myös niitä erityyppisiä sanktioita, joita voidaan käyttää kyseisten kansojen etujen suojelemiseksi siinäkin tapauksessa, että suorat yhteydet paikalliseen hallitukseen lakkautetaan. Päätöslauselman teksti on teoksessa Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement, Bruxelles 1992, s. 91.

31 — Ks. myös neuvoston 18.—19.12.1990 ja 4.2.1991 vahvistamien Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien suuntaviivojen 2 kohta, jossa todetaan seuraavaa: "yhteistyöllä pyritään ihmiskeskeiseen kehitykseen, joka näin ollen edellyttää kaikkien ihmisoikeuksien kunnioittamista ja edistämistä. *Yhteistyötoimet liittyvät tähän myönteiseen kehitysnäkymään, jossa ihmisoikeuksien kunnioittamisen tunnustetaan olevan eräs todellisen kehityksen keskeinen tekijä* ja jossa yhteistyön itsessään *nähdään myötävaikuttavan näiden oikeuksien edistämiseen.*" (kursivointi kirjoittajan). Saman kohdan toisessa alakohdassa todetaan vielä seuraavaa: "Jos ihmisoikeuksia loukataan tai kansanvallan periaatteita rikotaan, yhteisö voi muuttaa yhteistyönsä täytäntöönpanon rajoittamalla yhteistyön ainoastaan sellaisiin toimiin, jotka hyödyttävät suoraan avun tarpeessa olevia väestöryhmiä." Suuntaviivojen teksti on teoksessa Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement, Bruxelles 1992, s. 115. Ks. suggestiivinen esitys siitä historiallisesta ja poliittisesta prosessista, jossa tämä ajatus yhteistyön ja ihmisoikeuksien välisestä yhteydestä on kehittynyt: Goybet, C. 1993: Aide au développement, démocratie et droits de l'homme: premier bilan. — RMC, s. 785.

32 — Ilman erehtymisen pelkoa voidaan väittää, että kansanvaltaisuusmääräys on vakiintunut käytäntö yhteisön tekemissä kansainvälisissä sopimuksissa. Tällainen määräys nimittäin sisältyy Itä-Euroopan maiden kanssa tehtyihin assosiointisopimuksiin ja ALA-maiden kanssa tehtyihin yhteistyösopimuksiin, mutta sitä on käytetty myös 130 y artiklan nojalla tehdyissä sopimuksissa. Ks. vastaavasti Euroopan yhteisön ja Etelä-Afrikan tasavallan välisestä yhteistyösopimuksesta 19 päivänä joulukuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/822/EY (EYVL L 341, s. 61). Tämän sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa: "Yhteisön ja Etelä-Afrikan väliset suhteet — — perustuvat *ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja demokraattisiin periaatteisiin, jotka ohjaavat sopimuspuolten sisäpolitiikkaa* ja kansainvälistä politiikkaa sekä muodostavat tämän sopimuksen olennaisen osan" (kursivointi kirjoittajan); ks. myös kumppanuutta ja kehitystä koskevan yhteistyösopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön ja Sri Lankan demokraattisen sosialistisen tasavallan kanssa 27 päivänä maaliskuuta 1995 tehty neuvoston päätös 95/129/EY (EYVL L 85, s. 32). Tämän sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa: "Demokraattisten periaatteiden noudattaminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, jotka ohjaavat yhteisön ja Sri Lankan sisäpolitiikkaa ja kansainvälistä politiikkaa sekä muodostavat tämän *sopimuksen olennaisen osan*, ovat yhteisön ja Sri Lankan välisen yhteistyön perusta" (kursivointi kirjoittajan, lainaus suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa virallisen suomennoksen puuttuessa). Molempien sopimuksien oikeudellinen perusta on perustamissopimuksen 113, 130 y ja 228 artikla.

33 — Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 60 artiklan mukaan "olennainen" rikkominen on pääasiallinen edellytys sille, että sopimuspuolella on oikeus kokonaan tai osittain saattaa valtiosopimus päättymään tai keskeyttää sen soveltaminen. Saman artiklan 3 kappaleen b kohdan mukaan tällainen rikkominen voi käsittää "sellaisen määräyksen rikkomisen, jonka noudattaminen on valtiosopimuksen päämäärän tai tarkoituksen olennainen edellytys". Tämän kysymyksen osalta ks. Pisillo Mazzeschi, R. 1984: Risoluzione e sospensione dei Trattati per inadempimento. Milano, s. 93—. Ks. em. asetuksen N:o 443/92 2 artiklan kolmas kohta, jossa säädetään seuraavaa: "Jos ihmisoikeuksia ja kansanvallan periaatteita loukataan perusteellisesti ja jatkuvasti, yhteisö voi muuttaa tai jopa keskeyttää yhteistyönsä täytäntöönpanon kyseisten valtioiden kanssa — — ."

yksiselitteisenä tarkoituksena on 130 u artiklan mukaisten kehitysyhteistyöpolitiikan päämäärien saavuttaminen.

29. Tämä viimeksi mainittu perustamissopimuksen määräys on varma oikeudellinen perusta sopimuksen 1 artiklalle. Voidaan mennä jopa vielä pidemmälle. Kun yhteisön toimenpiteitä tällä alalla tarkastellaan kokonaisuutena, se selventää sitä, kuinka merkittävä osa ihmisoikeuksien kunnioittamisella on kolmansien maiden osalta noudatettavassa kehitysapupolitiikassa. Jos kansanvaltaisuusmääräys otetaan asianmukaisella tavalla huomioon, sitä on pidettävä suorastaan *välttämättömänä* kehitysyhteistyöpolitiikan lainmukaiselle harjoittamiselle. Lienee sallittua lisätä, että tällaisen määräyksen *puuttuminen* itse asiassa vaarantaisi yhteisön toiminnan lainmukaisuuden, koska 130 u artiklan tarkkojen määräysten noudattamista ei taattaisi. Kantajan tämän osalta esittämiä väitteitä ei siis voida hyväksyä.

Energia, matkailuala ja kulttuuri

Sopimuksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet tunnustavat energiasektorin merkityksen taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle ja sitoutuvat kehittämään yhteistyötä ennen kaikkea energian tuotannossa, energiataloudessa ja energian järkiperäisessä käytössä. Näin parannettu yhteistyö koskee erityisesti energia-alan suunnittelua, uudenlaista energiaa, mukaanlukien aurinkoenergia ja sen ympäristövaikutusten tutkiminen."

Sopimuksen 13 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet sopivat, että ne omalta osaltaan edistävät yhteistyötä matkailualalla erityistoimenpitein, mukaan lukien:

a) tiedonvaihto ja tutkimusten toteuttaminen;

b) koulutusohjelmat;

c) sijoitusten ja yhteistyön edistäminen."

Sopimuksen 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Sopimuspuolet tekevät yhteistyötä tiedonvälityksen ja kulttuurin aloilla parantaakseen molemminpuolista ymmärtämystä sekä vahvistaakseen kulttuurisiteitä molempien alueiden välillä. Tähän yhteistyöhön voidaan laskea kuuluvaksi:

a) tiedonvaihto kulttuurikysymyksissä;

b) valmistavat opinnot ja tekninen apu kulttuuriomaisuuden säilyttämiseksi;

c) yhteistyö tiedotusvälineiden ja audiovisuaalisen aineiston aloilla;

d) näytösten ja kulttuurivaihdon järjestäminen."

Asianosaisten kannanotot

30. Edellä mainittujen kolmen alan osalta kantaja väittää, että yhteisön toimivallalla ei niiden osalta ole erityistä oikeudellista perustaa, joten sopimuksen tekemisen olisi pitänyt perustua perustamissopimuksen 235 artiklaan. Energiasta ja matkailualasta on nimittäin määrätty ainoastaan yleisluontoisesti perustamissopimuksen 3 artiklan t kohdassa, ja perustamissopimuksen 128 artiklan 2 kohdalla yhteisölle kulttuurialalla myönnetty toimivalta puolestaan koskee ainoastaan yhteensovittamista. [34]

Kantajan mukaan sopimuksen määräykset edellyttävät lisäksi, esimerkiksi vaihtoehtoisen energian alalla, sellaisia myöhempiä toimenpiteitä, joille ei ole muuta oikeudellista perustaa kuin 235 artikla.

31. Vastaajan ja komission mukaan sopimuksen nämä määräykset sitä vastoin ovat ainoastaan liitännäisiä suhteessa sopimuksen ydinosaan eli kehitysyhteistyöhön, eikä niillä toisaalta ole normatiivista sisältöä.

Arviointi

32. Portugalin tasavallan esitettyä tämän väitteen minun on tässäkin harkittava, voivatko kyseiset alat olla yhteydessä 130 u artiklassa määriteltyihin kehitysyhteistyön tavoitteisiin ja voivatko sopimuksen määräykset niiden sisältö huomioon ottaen kuulua 130 y artiklassa tarkoitettujen sopimusten asialliseen soveltamisalaan.

33. Ensimmäiseen kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi. Näillä kolmella alalla on keskeinen merkitys kehitykselle, joten ne kuuluvat selvästi kehitysyhteistyön

34 — Perustamissopimuksen 128 artiklan 2 kohdassa määrätään kulttuurin osalta seuraavaa: "Yhteisö pyrkii toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemaan ja täydentämään niiden toimintaa — —."

alaan, siten kuin tämä on vähitellen määritelty perättäisissä kehitysyhteistyösopimuksissa ja saanut lopullisen muotonsa perustamissopimuksen 130 u artiklassa. Merkittävää on lisäksi se, että nämä talouselämän alat ovat olleet yhteisön aikaisempien yhteistyötoimenpiteiden kohteena ja että ne siis kuuluvat yhteisön säännöstöön (acquis communautaire). [35]

Samat johtopäätökset koskevat myös matkailualaa. Myös tässä tapauksessa on kysymys taloudellisesta toiminnasta, jolla on suuri merkitys kehitysmaille ja joka edistää niiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja köyhyyden torjuntaa, joten sen on sellaisenaan katsottava kuuluvan 130 u artiklan soveltamisalaan, mikä on täysin yhdenmukaista sen kanssa, miten kolmannen sukupolven sopimuksissa on tulkittu käsitettä kehitys.

34. Energian osalta selvästi ratkaiseva merkitys on sopimuksen kyseiseen artiklaan sisältyvällä toteamuksella, jonka mukaan ala on merkittävä "taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle", eikä asiaa ole tarpeen arvioida sen enempää. Sitä paitsi jo asetuksen N:o 443/92 8 artiklassa säädetään, että taloudellinen yhteistyö kehitysmaiden kanssa "käsittää kaikki talouden, tekniikan ja tieteen alat, *erityisesti energian*" (1 kohta). [36] Eri energialähteistä suositaan erityisesti vaihtoehtoisia energiamuotoja, kuten sopimuksen 7 artiklassa täsmennetään. Tämä ratkaisu on täysin yhteensopiva ympäristön suojelua koskevien arvojen kanssa, jotka — kuten olen huomauttanut — liittyvät kestävän kehityksen käsitteeseen ja asetuksen N:o 443/92 juuri edellä mainitussa artiklassa olevaan viittaukseen "teollisuuden ympäristökysymyksiin".

Lopuksi käsitellään kulttuuria. Tässä on hyvä palauttaa mieleen, mitä perustamissopimuksen IX osastossa määrätään. Siinä olevan 128 artiklan 4 kohdassa kulttuuripolitiikka liitetään yhteisön muuhun toimintaan seuraavasti: "Yhteisö ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden tämän sopimuksen määräysten mukaisessa toiminnassaan." Saman artiklan 3 kohdassa yhteisön kyseisellä alalla harjoittamalle toiminnalle annetaan selvä kansainvälinen ulottuvuus, kun siinä todetaan, että "[y]hteisö ja jäsenvaltiot suosivat yhteistyötä kolmansien maiden [kanssa] — — kulttuurin alalla".

Kulttuuri on siis yhteisön "poikittaistavoite", jolla on vaikutusta eri aloilla harjoitettaville politiikoille ja joka antaa leimansa kansainväliselle toiminnalle, myös kehitysyhteistyön alalla.

35 — Ks. vastaavasti myös mm. Euroopan talousyhteisön ja Paraguayn tasavallan välisen yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 tehty neuvoston päätös 92/509/ETY (EYVL L 313, s. 71, sopimuksen 13 ja 17 artikla); Euroopan talousyhteisön ja Meksikon yhdysvaltojen välisen yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 7 päivänä lokakuuta 1991 tehty neuvoston päätös 91/627/ETY (EYVL L 340, s. 1, sopimuksen 30, 32 ja 35 artikla).

36 — Asetus N:o 443/92 (mainittu edellä alaviitteessä 20, kursivointi kirjoittajan).

35. Tältä osin täysin yksiselitteisiä ovat neuvoston julistus yhteistyöstä Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa, jonka mukaan "yhteisön yhteistyöllä pyritään vahvistamaan näiden kahden alueen välisten suhteiden *kulttuurista ulottuvuutta*" (kursivointi kirjoittajan), ja edellä mainitun asetuksen N:o 443/92 5 artiklan kuudes kohta, jonka mukaan "[k]ehityksen kulttuurista ulottuvuutta on pidettävä pysyvänä tavoitteena kaikessa toiminnassa ja kaikissa ohjelmissa, joihin yhteisö osallistuu", sekä yhteisön käytäntö, jolle on tunnusomaista, että ala on sisällytetty useisiin kehitysmaiden kanssa tehtyihin sopimuksiin. [37]

36. Ei siis ole epäilystä siitä, että tavoiteltujen päämäärien osalta nämä alat sisältyvät kehitysyhteistyön käsitteeseen. On kuitenkin otettava huomioon sopimukseen otettujen määräysten sisältö. Mikäli jäsenvaltioille niiden perusteella syntyy erityisiä yksityiskohtaisia velvollisuuksia, se herättää epäilyksiä yhteisön toimivallan suhteen sen vuoksi, että toimivallan käyttämisellä voi olla vaikutuksia sisämarkkinoilla, eikä kyse silloin ole sellaisista toimenpiteistä, jotka voivat perustua 130 y artiklaan.

37. Näin ei kuitenkaan ole. Tässä tarkastelluille sopimuksen määräyksille on tunnusomaista normatiivisuuden puuttuminen. Energiasektorilla sopimuspuolet "sitoutuvat kehittämään yhteistyötä"; matkailualalla ne "sopivat, että ne omalta osaltaan edistävät yhteistyötä"; kulttuurin alalla ne "tekevät yhteistyötä — — parantaakseen molemminpuolista ymmärtämystä sekä vahvistaakseen kulttuurisiteitä molempien alueiden välillä".

Kuten nähdään, kyse on pikemminkin periaatejulistuksista kuin täsmällisiä, osapuolia sitovia velvollisuuksia sisältävistä määräyksistä. Ei voida myöskään hyväksyä kantajan väitettä, jonka mukaan sopimuksessa määrätään toteutettavaksi toimenpiteitä, joiden oikeudellisena perustana on käytettävä 235 artiklaa. Vaikka sopimuksessa tarkoitetuilla toimilla (tietojen vaihto, tutkimustoiminta, edistävät toimet, koulutustoimet) on yleinen ulottuvuus, ne liittyvät välittömästi ja selvästi näillä aloilla tehtävään yhteistyöhön, joten ne voivat niiden liitännäisyys huomioon ottaen perustua sopimuksen tekemi-

37 — Neuvoston 18.—19.12.1990 ja 4.2.1991 vahvistamat Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön suuntaviivat teoksessa Recueil des textes adoptés par le Conseil des ministres de la coopération au développement, Bruxelles 1992, s. 115. Nämä suuntaviivat ovat sittemmin saaneet ilmauksensa eräissä yhteisön ja ALA-maiden välisissä sopimuksissa. Ks. edellä mainittujen lisäksi Euroopan talousyhteisön ja Chilen tasavallan välistä yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 4 päivänä maaliskuuta 1991 tehty neuvoston päätös 91/158/ETY (EYVL L 79, s. 1, sopimuksen 13 artikla); Euroopan talousyhteisön ja Uruguayn itäisen tasavallan välistä yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 16 päivänä maaliskuuta 1992 tehty neuvoston päätös 92/205/ETY (EYVL L 94, s. 1, sopimuksen 16 artikla).

sessä käytettyyn oikeudelliseen perustaan. [38] Katson siten, että vastaajan kanta on hyväksyttävä.

Henkinen omaisuus

38. Sopimuksen 10 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan lainsäädäntönsä, säännöstensä ja politiikkansa sallimissa rajoissa asiaankuuluvan ja tehokkaan suojan henkisen pääoman oikeuksille, mukaan lukien patentit, kauppa- tai palvelumerkinnät, tekijänoikeudet ja niihin liittyvät oikeudet, maantieteelliset nimitykset (mukaan lukien alkuperänimitykset), ohjelmoitujen piirien teollinen ja topografinen muotoilu ja vahvistavat tätä suojelua silloin, kun se on suotavaa. Ne sitoutuvat myös mahdollisuuksien mukaan helpottamaan pääsyä henkisen omaisuuden elinten tietokantoihin."

Asianosaisten kannanotot

39. Portugalin tasavalta katsoo, että yhteisöllä ei ole toimivaltaa antaa tällaisia sitoumuksia 113 ja 130 y artiklan perusteella. Väitteensä tueksi kantaja vetoaa yhteisöjen tuomioistuimen tämän osalta antamiin tuomioihin, joissa tämä on katsonut, että lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista koskevien yhteisön säännösten puuttuessa jäsenvaltioiden tehtävänä on kansainvälisiä sopimuksia noudattaen määrätä kirjallista ja taiteellista omaisuutta koskevista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä. [39] Tämän oikeuskäytännön tarkoitus on estää yhteisöä käyttämästä kansainvälistä sopimusta epäsuorana keinona sellaisten alojen valtaamiseksi, joita sillä päinvastoin on velvollisuus säännellä noudattaen niitä menettelyä ja äänestystä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joista on määrätty 100 ja 100 a artiklassa, siltä osin kuin kyse on yhdenmukaistamistoimenpiteistä sisämarkkinoilla, tai 235 artiklassa, siltä osin kuin kyse on uusien, jäsenvaltioiden oikeussääntöjen edelle menevien oikeussääntöjen luomisesta. [40] Tämän johtopäätöksen oikeellisuuden vahvistaa lausunto 1/94, jossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut jäsenvaltioilla ja yhteisöllä olevan yhteisesti käytettävää toimivaltaa TRIP-sopimusten osalta. [41]

38 — Tässä asiassa kyseessä olevien kaltaisten määräysten liitännäisyydestä, ks. lausunto 1/78 (mainittu edellä alaviitteessä 6, 56 kohta). En voi yhtyä myöskään kantajan istunnossa esittämiin väitteisiin koulutustoiminnan osalta. Olen vakuuttunut siitä, että toimenpiteet on ymmärrettävä suhteessa sopimuksen tavoitteisiin eikä kantajan tavoin (myös muissa kuin tässä kohdassa) absoluuttisesti. Kyseessä ei siis ole pääasiallisesti ammatillista koulutusta koskeva sopimus vaan sellainen toimenpide, joka selvästi on liitännäinen suhteessa kehitysyhteistyön tavoitteisiin; mielestäni on aiheellista korostaa, että on vaikea ajatella, että koulutukseen liittyvät näkökohdat eivät olisi osa näitä tavoitteita. Useat yhteisön säädökset ja päätökset sitä paitsi tukevat tätä käsitystä. Em. asetuksessa N:o 443/92 säädetään (5 ja 7 artikla) koulutusta koskevista toimenpiteistä; edellä alaviitteessä 37 mainituissa neuvoston suuntaviivoissa myös koulutus luetaan mukaan "*yhteisön toteuttamien yhteistyötoimien ensiarvoisen tärkeisiin soveltamisalueisiin*" (s. 119, 2 kohta; kursivointi kirjoittajan).

39 — Yhdistetyt asiat C-92/92 ja C-326/92, Phil Collins ym., tuomio 20.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5145, 19 kohta); asia 341/87, EMI Electrola, tuomio 24.1.1989 (Kok. 1989, s. 79, 11 kohta).

40 — Kuten yhteisön tavaramerkistä 20 päivänä joulukuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 40/94 (EYVL 1994 L 11, s. 1).

41 — Lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267).

40. Neuvosto katsoo komission tukemana, että sopimuksen määräyksillä on rajoitettu ulottuvuus ja niistä aiheutuu merkittäviä velvollisuuksia Intian tasavallalle. Tällä perusteella neuvosto katsoo viitaten siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi lausunnossa 1/94, että yhteisöllä oli valtuus tehdä sopimus 113 artiklan perusteella ilman jäsenvaltioiden myötävaikutusta.

Arviointi

41. Myös minä katson, että kysymyksen tarkastelun on perustuttava siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin päätti lausunnossa 1/94. Tässä lausunnossa todellakin katsottiin, että yhteisöllä ei ole henkisen omaisuuden osalta yksinomaista toimivaltaa, koska jäsenvaltiolla on katsottava olevan rinnakkainen toimivalta. Tämä viittaa siihen, että ulkosuhteissa on tällä alalla käytettävä jaetun toimivallan sopimusta.

42. On kuitenkin muistutettava, että tämä yhteisöjen tuomioistuimen johtopäätös koski sellaista sopimusta, jonka soveltamisala on hyvin laaja ja sisältö hyvin yksityiskohtainen ja jonka tarkoituksena on "vahvistaa ja yhdenmukaistaa henkisen omaisuuden suojelua maailmanlaajuisesti", minkä osalta yhteisössä ei vielä ollut toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä. [42] Näin oli tuossa asiassa. Yhdenmukaistamistoimenpiteitä ei ollut toteutettu. Yhteisö ei näin ollen ollut käyttänyt toimivaltaansa säännelläkseen alaa yhteisön sisäisesti, ja yhteisöjen tuomioistuin on ilmeisesti päättänyt olla tunnustamatta, että yhteisöllä näissä olosuhteissa olisi yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia. [43]

43. Arvioidessaan yhteisön 113 artiklan perusteella tekemiin sopimuksiin sisältyvien henkistä omaisuutta koskevien määräysten lainmukaisuutta yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että edellä todetusta periaatteesta voidaan osittain poiketa. Yhteisöllä on nimittäin katsottu olevan tällä alalla täysi toimivalta siinä tapauksessa, että 113 artiklan perusteella tehty kansainvälinen sopimus sisältää "liitännäisiä määräyksiä, joissa järjestetään pelkkä kuulemismenettely, tai määräyksiä, joissa toista sopimuspuolta kehotetaan kohottamaan henkisen omaisuuden suojelun tasoa". [44]

44. Arvioikaamme nyt käsiteltävänä olevaa asiaa yhteisöjen tuomioistuimen omaksuma kanta huomioon ottaen. Kun riidanalaisen sopimusmääräyksen sanamuoto otetaan huomioon, sitä ei voida rinnastaa TRIP-sopimusten määräyksiin. Omasta puolestani katson, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä yhteiselle kauppapolitiikalle annettu sisältö huomioon ottaen tämä määräys päinvastoin kuuluu 113 artiklan alaan, kuten komissio ja neuvosto väittä-

42 — Em. lausunto 1/94, 58 kohta.

43 — Sama, 60 kohta.

44 — Sama, 68 kohta; siinä mainittujen ennakkotapausten osalta ks. 67 kohta.

vät. [45] Sopimuksen 10 artiklaan sisältyviä määräyksiä voidaan niiden sisällön vuoksi nimittäin pitää "liitännäisinä määräyksinä" yhteisöjen tuomioistuimen tälle määräysten ryhmälle antaman määritelmän mukaisesti. [46] Tätä käsitystä puoltavat erityisesti seuraavat seikat.

45. Tarkastellulla määräyksellä ei ensinnäkään ole sen enempää yhdenmukaistamissäännön tavoitteita kuin sellaisen vaikutuksiakaan. Sen sanamuoto on yksiselitteinen. Siinä ainoastaan todetaan, että sopimuspuolet varmistavat asiaankuuluvan ja tehokkaan suojan henkisen pääoman oikeuksille "lainsäädäntönsä, säännöstensä ja politiikkansa" mukaisesti. Kyse ei siis ole sellaisesta yhteisön ulkoisesta toiminnasta, jolla voisi olla vaikutusta kyseisen alan yhdenmukaistamisprosessiin sisämarkkinoilla. Mikäli näin on, ne tekijät, joihin yhteisön tuomioistuimen TRIP-sopimuksia koskeva päätös perustui, puuttuvat tässä asiassa. [47]

46. Toiseksi sopimuksesta ilmenevä velvoite on mielestäni pelkkä *kannustin* säännösten soveltamiselle, ja siten, yhteisön tuomioistuimen edellä mainitussa lausunnossa käyttämän ilmaisun mukaisesti, sopimuspuolelle annettu "kehotus" nostaa suojelun tasoa. Tältä kannalta katsottuna sopimuksessa asetettu velvoite on rinnastettava tyylilliseen määräykseen, jonka sisällöllä voidaan sanoa olevan pääasiallisesti poliittista merkitystä ja jonka ainoa oikeudellinen tehtävä on tehdä mahdolliseksi sopimuksen saattaminen päättymään tai sen soveltamisen keskeyttäminen, mikäli sopimuspuoli ei noudata sitoumustaan varmistaa tehokkaasti henkisen pääoman oikeuksien suoja. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että toisin kuin muissa yhteistyösopimuksissa tässä yhteisö itsekin antaa sitoumuksen oman lainsäädäntönsä, säännöstensä ja politiikkansa osalta. [48] Koska kyseessä ei ole ala, jolla ainoastaan yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä, yhteisön oikeusjärjestyksen kyseistä alaa koskevilla säännöksillä säännellään toimivallan antamista yhteisölle. Toisin sanoen yhteisön sitoumuksen on nyt ja myöhemmin koskettava ainoastaan niitä kyseisen alan sektoreita, joilla se on käyttänyt toimivaltaansa 100, 100 a ja 235 artiklan nojalla. [49]

47. Myös yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa lausunnossa henkisen omaisuuden ja tavarakaupan välisen suhteen osalta tekemillä johtopäätöksillä on erityinen merkitys kehitysmaiden talouksille. Yksinoikeuksilla on katsottava olevan kannustava vaikutus, joka on eräs keino 130 u artiklan yleisen

45 — Asia 45/86, tuomio 26.3.1987 (mainittu edellä alaviitteessä 5).

46 — Ks. lausunto 1/78 (mainittu edellä alaviitteessä 6, 56 kohta).

47 — Ks. em. lausunto 1/94, 60 kohta.

48 — Ks. mm. Euroopan talousyhteisön ja Slovenian tasavallan välisen yhteistyösopimuksen tekemisestä 19 päivänä heinäkuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/407/ETY (EYVL L 189, s. 1, sopimuksen 27 artikla).

49 — Riidanalaisen määräyksen toisessa virkkeessä oleva sitoumus, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat "mahdollisuuksien mukaan helpottamaan pääsyä henkisen omaisuuden elinten tietokantoihin", on myös luonteeltaan liitännäinen. Myös tässä tapauksessa velvollisuus on selvästi liitännäinen suhteessa sopimuksen kauppapoliittiseen sisältöön, ja se on monilta osin rinnastettavissa "liitännäisiin määräyksiin, joissa järjestetään pelkkä kuulemismenettely", jonka sisällyttämistä yhteisön kauppapolitiikan alalla tekemiin sopimuksiin yhteisöjen tuomioistuin on em. lausunnossa 1/94 (68 kohta; ks. kuitenkin myös 67 kohdassa mainitut esimerkit) pitänyt lainmukaisena, kuten edellä on todettu.

tavoitteen eli kestävän taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen saavuttamiseksi. Ei voida myöskään jättää huomiotta sitä seikkaa, että henkistä omaisuutta koskevat säännökset ovat tunnusomaisia taloudellisesti kehittyneempien maiden oikeusjärjestyksille. Tarkastellulla määräyksellä siis mukautetaan sopimus perustamissopimuksessa nimenomaisesti mainittuun tavoitteeseen, eli sillä edistetään "kehitysmaiden sopusointuista — — yhdentymistä maailmantalouteen".

48. Tästä seuraa, että sopimuksen 10 artikla voi — siinä määrätyn tavoitteen ja siinä käytetyn sanamuodon perusteella ja sen johdosta, että siinä määrätään sellaisista velvollisuuksista, jotka ovat ainoastaan liitännäisiä suhteessa tähän kansainväliseen sopimukseen sisältyvien säännösten päämäärään — kuulua yhteisen kauppapolitiikan alaan. Tällöin 113 artikla on sen lainmukainen oikeudellinen perusta. Kantajan vaatimusta ei näin ollen voida hyväksyä.

Huumeidenvastainen taistelu

Sopimuksen 19 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Sopimuspuolet ilmaisevat tahtonsa, kummankin toimivallan mukaisesti, lisätä noudatetun politiikan ja toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta, taistella huumeiden ja psykoaktiivisten aineiden hankkimista ja jakoa vastaan ja vähentää huumeiden käyttöä, ottaen huomioon kansainvälisten laitosten tällä alalla toteuttamat toimet.

2. Yhteistyö sopimuspuolten välillä sisältää:

a) huumeidenkäyttäjien koulutuksen, kasvatuksen, hoidon ja huumeista vieroittamisen, mukaan lukien suunnitelmat heidän uudelleensijoittamisekseen ammatilliseen ja yhteiskunnalliseen elämään;

b) toimenpiteet, joiden tavoitteena on edistää korvaavien taloudellisten mahdollisuuksien aikaansaamista;

c) teknisen avun, rahoitusavun ja hallinnollisen avun huumeiden esiasteiden kaupan valvomiseksi, huumeiden käytön ennaltaehkäisemiseksi, käsittelemiseksi ja vähentämiseksi;

d) kaikkien hyödyllisten, erityisesti rahojen pesuun liittyvien tietojen vaihdon."

Asianosaisten kannanotot

49. Kantaja katsoo, että kyseinen määräys sisältää molemminpuolisia sitoumuksia huumeidenvastaisen taistelun alalla. Perustamissopimuksessa ei kuitenkaan ole tätä alaa koskevia valtuutusmääräyksiä, eikä yhteisö ole sisämarkkinoilla toteuttanut sellaisia tämän alan toimenpiteitä, joiden johdosta tämän sisältöisten määräysten ottaminen sopimukseen voisi olla perusteltua. Jos katsotaan, että sopimusmääräykset koskevat yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa (josta on määrätty perustamissopimuksen K.1 artiklan 4 ja 9 kohdassa), ne olisi pitänyt hyväksyä jaetun toimivallan sopimuksella.

50. Neuvosto puolestaan väittää, että useilla yhteisön säädöksillä, joiden oikeudellista perustaa ei ole riitautettu, [50] säädellään useita kyseiseen alan liittyviä seikkoja sisämarkkinoilla, mikä merkitsee, että yhteisöllä on ulkoisen ja sisäisen toimivallan vastaavuuden periaatteen mukaan samalla toimivalta myös ulkosuhteissa. Komissiolla on asiasta eri käsitys: huumeidenvastaista taistelua koskevien sopimusmääräysten olisi suoraan liityttävä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tavoitteisiin, ja niiden perustana olisi käytettävä 130 y artiklaa.

Arviointi

51. Huumeidenvastainen taistelu on yhteisön oikeusjärjestyksessä nimenomaisesti tunnustettu ainoastaan Maastrichtin sopimuksessa. Asiaa koskevat säännökset kuuluvat tapauksen mukaan joko yhteisön toimivaltaan tai niihin aloihin, jotka Maastrichtin sopimuksen järjestelmän mukaan kuuluvat yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa.

Erityisesti K.1 artiklassa, jossa unionin osalta määrätään yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa, sisällytetään myös huumausaineiden väärinkäytön torjuminen (4 kohta) niihin aloihin, joita jäsenvaltiot "pitävät — — yhteistä etua koskevina", oli sitten kyse yleisessä tarkoituksessa tapahtuvasta toiminnasta tai oikeudellisesta yhteistyöstä rikosoikeuden alalla

50 — Kyseiset säädökset ovat seuraavat: Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen perustamisesta 8 päivänä helmikuuta 1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 302/93 (EYVL L 36, s. 1), toimenpiteistä tiettyjen aineiden kulkeutumisen estämiseksi huumausaineiden tai psykotrooppisten aineiden laittomaan valmistukseen 13 päivänä joulukuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3677/90 (EYVL L 357, s. 1) ja rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/308/ETY (EYVL L 166, s. 77). Näiden osalta oikeudelliseksi perustaksi valittiin 235, 113 ja 100 a artikla.

(7 kohta) taikka tulliasiain (8 kohta) tai poliisiasiain (9 kohta) yhteistyöstä.

Yhteisön tasolla merkityksellinen oikeussääntö sitä vastoin on 129 artikla, jossa terveyteen liittyville arvoille tavallaan annetaan "perustuslaillinen asema" yhteisön oikeusjärjestyksessä. Kyseisen määräyksen 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että "[y]hteisön toiminta suuntautuu tautien, erityisesti laajalle levinneiden vaarallisten sairauksien, *huumausaineiden väärinkäyttö mukaan luettuna*, ehkäisemiseen" (kursivointi kirjoittajan), ja tämän kohdan kolmannessa alakohdassa todetaan lisäksi, että "[t]erveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan".

52. En jätä huomiotta sitä kantajan mainitsemaa seikkaa, että 129 artiklassa tarkoitettu yhteisön toiminta koostuu pelkästä jäsenvaltioiden politiikkojen yhteensovittamisesta. Katson kuitenkin, että 129 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa olevalla maininnalla on erittäin suuri merkitys nyt suoritettavassa arvioinnissa. Kun näissä määräyksissä viitataan terveyden suojelun (ja siis myös huumausaineiden väärinkäytön vastaisen taistelun) välttämättömään merkitykseen yhteisön toiminnassa, niissä käsitykseni mukaan vahvistetaan tämän politiikan "poikittaisluonne" myös kehitysyhteistyön alalla.

53. Näiden yleisluontoisten alustavien huomautusten jälkeen ryhdyn käsittelemään varsinaista asiakysymystä. Katson, että huumeidenvastaisen taistelun on sen tavoitteet huomioon ottaen katsottava kuuluvan kehitysyhteistyön alaan. Useat yhteisöjen toimielinten kannanotot vahvistavat, että tälle käsitykselle on annettava etusija. Ensiksi on mainittava komission vahvistamat yhteistyön suuntaviivat [51], jotka neuvosto (kehitysyhteistyöministerien kokoonpanossa) on hyväksynyt vuosina 1990 ja 1991 antamissaan kahdessa julistuksessa, joissa huumeidenvastainen taistelu katsotaan yhdeksi kehitysavun seitsemästä päätoiminta-alueesta.

Tässä yhteydessä täsmennettiin seuraavaa:

"Yhteisön yhteistyötä —— huumeiden torjunnan edistämiseksi tehostetaan sen vuoropuhelun pohjalta, joka kuuluu *tuottajamaiden taloudellisen kehityksen* sekä niiden ja Euroopan yhteisön välisen yhteistyön *yleisempään yhteyteen. Tämä yhteistyö koskee toimia, jotka liittyvät sekä humanitääriseen apuun että kehitysapuun.*" [52]

51 — Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto, Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön suuntaviivat (KOM (90) 176 lopull., 11.6.1990, 5.2.2.1 kohta).

52 — Neuvoston 18.—19.12.1990 ja 4.2.1991 vahvistamat Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön suuntaviivat, teoksessa Recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des ministres de la Coopération au développement, Bruxelles 1992, s. 121 (kursivointi kirjoittajan).

Nämä suuntaviivat on sittemmin vahvistettu edellä mainitussa asetuksessa N:o 443/92. Siinä todetaan seuraavaa yhteisön toimenpiteistä kehitysyhteistyön alalla:

"Erityistä huomiota kiinnitetään huumeiden torjuntaa koskeviin toimiin. Yhteisön — — yhteistyötä huumeiden torjunnan edistämiseksi tehostetaan sen vuoropuhelun pohjalta, joka kuuluu tuottajamaiden taloudellisen kehityksen sekä niiden ja Euroopan yhteisön välisen yhteistyön yleisempään yhteyteen." [53]

Huumeidenvastaisesta taistelusta on näiden toteamusten mukaisesti tullut olennainen osa "kolmannen sukupolven" yhteistyösopimuksia, jotka sisältävät tässä tarkasteltua määräystä sisällöltään vastaavia määräyksiä. [54]

54. Kehitysyhteistyötoiminnan on siis välittömästi koskettava huumeidenvastaista taistelua. [55] Yhteisön toimielimet ovat tehneet tällaisen valinnan. Sen syyt ovat ilmeisiä. Jos talous perustuu huumausaineiden tuotannolle tai saa siitä huomattavia tuloja, se vaikuttaa kehittyvän yhteiskunnan rakenteisiin siten, että maan sopusointuinen yhdentyminen maailmantalouteen vaikeutuu. Huumausaineiden käytöstä ja siihen liittyvästä teollisuudesta aiheutuva syrjäytyminen, rikollisuuteen houkutteleminen ja yhteiskunnallisten rakenteiden vääristyminen ovat ristiriidassa kestävän sosiaalisen kehityksen käsitteen kanssa ja estävät yhteisön politiikan tavoitteiden toteutumisen edellytysten syntymisen.

55. Kyseisen sopimusmääräyksen voidaan tarkoituksensa puolesta käsittääkseni perustellusti katsoa kuuluvan 130 u artiklan tavoitteiden alaisuuteen. Eri asia on, onko 130 y artiklaan turvautuminen määräyksen sisällön vuoksi perusteltua vai vaatiiko määräyksen sisältö käytettäväksi jotain muuta oikeudellista perustaa.

53 — Asetuksen N:o 443/92 (mainittu edellä alaviitteessä 20) 5 artiklan neljäs kohta. Tälle alalle annetun merkityksen korostamiseksi on syytä mainita myös 6 artikla, jossa täsmennetään, että "[r]ahoitusapu ja tekninen apu ulotetaan suhteellisesti edistyneempiin ALA-kehitysmaihin erityisesti seuraavilla erityisaloilla ja seuraavissa erityistapauksissa: — — huumeiden torjunta".

54 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 37 mainitun Chilen tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen 11 artikla (jonka otsikko on merkitsevästi "Yhteistyö sosiaalisen kehittämisen alalla"), edellä alaviitteessä 35 mainitun Meksikon yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen 29 artikla ja lopuksi Euroopan talousyhteisön ja Brasilian liittotasavallan välisen yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 30 päivänä lokakuuta 1995 tehty neuvoston päätös 95/445/EY (EYVL L 262, s. 53, sopimuksen 22 artikla).

55 — Näin myös Estievenart, G. 1995: The European Community and the Global Drugs Phenomenon. — Policies and Strategies to Combat Drugs in Europe (toim. G. Estievenart), Dordrecht, s. 50, jonka mukaan "the Commission (should) start thinking now about how to 'ensure consistency" between the Common Foreign and Security Policy (second pillar), development cooperation and cooperation with third countries (first pillar), and cooperation in the fields of justice and home affairs (third pillar)" (s. 89). Ks. viimeksi Eurooppa-neuvoston Madridissa hyväksymät päätelmät, joissa täsmennettiin, että kehitysyhteistyötä on tehostettava huumausaineiden kaupan vastaisessa taistelussa. Ks. Euroopan yhteisöjen tiedote 12/1995, erityisesti kohdat 1.89—1.96.

56. Miten asia on ratkaistava? On hyödyllistä ensiksi täsmentää, että kyseisen artiklan 1 kohdassa ilmaistu velvollisuus on pelkkä aiejulistus. Sopimuspuolet ainoastaan ilmaisevat tahtonsa kumpikin oman toimivaltansa mukaisesti toimia tehokkaasti ja noudattaa politiikkaa ja toteuttaa toimenpiteitä sekä huumausainemarkkinoilla että huumausaineiden väärinkäytön estämiseksi ja vähentämiseksi, eli talouselämän kielellä sekä kyseisten tuotteiden tarjonnassa että kysynnässä.

57. Koska näin on, on selvää, että minkäänlaista ongelmaa ei olisi olemassa, mikäli yhteisö olisi yhdenmukaistamistoimenpiteillä ottanut tämän alan toimivaltaansa. Mistään tällaisista toimenpiteistä ei ole säädetty tai määrätty. Myöskään sopimuksessa ei edellytetä säädettäväksi tai määrättäväksi niistä.

58. Arvioikaamme siis yksittäisiä toimenpiteitä. Kyseisen artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetetun velvollisuuden ulottuvuuden on katsottava täysin kuuluvan 130 y artiklan sanamuodon alaisuuteen. Siinä määrätyt yhteistyötoimet — paitsi että ne vastaavat sitä terveyteen liitettyjen arvojen "poikittaisluonnetta" yhteisön oikeusjärjestyksessä, jota olen edellä korostanut — liittyvät välittömästi yhteistyön tavoitteisiin, koska niillä nimenomaan pyritään huumeidenkäyttäjien uudelleensijoittamiseen "ammatilliseen ja yhteiskunnalliseen elämään".

59. Sama arviointi koskee myös b alakohdassa määrättyjä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on edistää korvaavien taloudellisten mahdollisuuksien aikaansaamista. Opiaattien tuotantoalueiden uudelleensuuntaaminen on nimittäin eräs yhteisön "historiallisista" toimenpiteistä tällä alalla. Tämän prosessin rahoittamiseksi on vuodesta 1987 alkaen pantu täytäntöön erityinen pohjoinen—etelä-yhteistyöohjelma. [56] Kyseiset toimenpiteet ovat selvästi luonteeltaan liitännäisiä tavoitteisiin nähden, kun otetaan huomioon yhteys, joka on tämän toiminnan ja "maaseutua koskevien asioiden" välillä; viimeksi mainittu ala on komission määrittelemien suuntaviivojen mukaan sellainen ala, jolla on tärkeä asema yhteisön harjoittamassa yhteistyössä. [57]

60. Tämän artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat huumeidenvastaisen taistelun kahta eri näkökohtaa: huumeiden esiasteiden kaupan valvontaa ja huumeiden käytön ennaltaehkäisemistä, käsittelemistä ja vähentämistä. Edellä a ja b alakohdan osalta tehdyt huomiot koskevat myös jälkimmäistä näkökohtaa. Tällaiset toimet, jotka välittömästi liittyvät kehitysyhteistyön sosiaalis-taloudellisiin tavoitteisiin ja joiden osalta on korostettava terveyden suojeluun liittyviä näkökohtia, ovat luonteeltaan liitännäisiä näihin aloihin nähden.

56 — Ks. em. tiedonanto Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön suuntaviivat, 5.2.2.1 kohta.

57 — Tämän kysymyksen osalta ja yleisemmin yhteisön toimintaa huumeidenvastaisessa taistelussa koskevan täydellisen arvioinnin osalta ks. Estievenart, G., s. 55.

61. Kyseisen c alakohdan ensimmäisessä osassa tarkoitettuja toimenpiteitä on sitä vastoin arvioitava perusteellisemmin. Yhteisö on ryhtynyt toimenpiteisiin tällä alalla antamalla neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3677/90, jossa vahvistetaan "yhteisön ja kolmansien maiden välisen huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittomassa valmistuksessa yleisesti käytettävien aineiden kaupan valvomiseksi toteutettavat toimenpiteet niiden kulkeutumisen estämiseksi". Tämä säädös, joka on annettu 113 artiklan perusteella, liittyy yhteisön yleisempään sitoumukseen toimivaltansa rajoissa osallistua maailmanlaajuiseen taisteluun huumausaineita vastaan, jonka merkittävin ilmentymä on Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan, jonka yhteisö ja jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet Wienissä 19.12.1988. Kuten tässä asetuksessa on todettu, yleissopimuksen hengessä olisi tärkeää, että yhteisö osallistuu huumausaineita tuottavien maiden ponnisteluihin taistella huumausaineita vastaan (asetuksen seitsemäs perustelukappale).

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella yhteisö voi käsittääkseni toteuttaa toimenpiteitä kyseisellä alalla kolmansien maiden kanssa tehtävien yhteistyösopimusten avulla. Psykotrooppisten aineiden kaupan valvonta tosiaankin sisältyy kokonaisvaltaiseen yhteistyöhön huumausaineiden vastaisessa taistelussa, ja se voi sellaisenaan vaikuttaa 130 u artiklan mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi harjoitettuun toimintaan. Näihin tavoitteisiin liittyvä avunantotoiminta on ilmeisen välttämätön keino tehokkaan huumeidenvastaisen taistelun toteuttamiseksi. Kun otetaan huomioon näiden tavoitteiden liitännäisyys suhteessa yhteistyön tavoitteisiin, toimenpiteiden voidaan katsoa lainmukaisesti perustuvan 130 y artiklaan.

62. Kyseisen artiklan 2 kohdan d alakohdassa määrättyjä toimenpiteitä arvioitaessa on otettava huomioon viimeksi tehdyt johtopäätökset sekä se yleisempi asiayhteys, johon yhteisön tällä alalla harjoittama toiminta liittyy.

63. Asianmukaisen huumausaineiden vastaisen politiikan harjoittamiseksi yhteisöllä on oltava käytettävissään tietoja, ja tätä tarkoitusta varten on perustettu huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus. [58] Tämän elimen tarkoituksena on "toimittaa yhteisölle ja sen jäsenvaltioille —— puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja eurooppalaisella tasolla huumausaineiden ja niiden väärinkäytön ilmiöstä ja niiden seurauksista" (1 artiklan 2 kohta). Kyseiset tiedot eivät koske "todellisia ja nimeltä mainittuja tapauksia" (1 artiklan 5 kohta). Edellä mainittu keskus kerää, parantaa ja levittää yleisiä tietoja ilmiöstä (2 artikla). [59] Kyseisen asetuksen liitteessä mainitaan ensisijaisia aloja koskevina tietoina (A kohdan 5 alakohta) "huumausaineilmiön seuraukset niitä

58 — Seurantakeskus on perustettu asetuksella N:o 302/93 (mainittu edellä alaviitteessä 50).

59 — Tietojen luottamuksellisuuden osalta ks. myös 6 artiklan säännökset.

tuottaville, kuluttaville ja kauttakuljetusmaille —— mukaan lukien rahanpesu". [60] Yhteisöllä on tällä tavalla tunnustettu olevan sisämarkkinoilla toimivalta kerätä huumausaineita koskevia tietoja. Portugalin tasavallan perustelu, jonka mukaan tämä toiminta ei kuulu yhteisön toimivaltaan, on näin ollen hylättävä.

64. Jäljelle jää ongelma, mikä on tällaisen toiminnan oikeudellinen perusta ulkosuhteissa. Kyseinen asetus ei pelkästään perustu 235 artiklaan, vaan lisäksi siinä säädetään, että "[s]eurantakeskus avataan kolmansille maille, jotka yhteisön ja jäsenvaltioiden tavoin pitävät seurantakeskuksen tavoitteita ja työtä tärkeänä, kyseisten maiden ja yhteisön välillä perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla tehtävien sopimusten mukaisesti" (13 artikla).

65. Näistä kahdesta viittauksesta 235 artiklaan huolimatta voidaan kuitenkin katsoa, että nyt tarkasteltava sopimusmääräys perustuu 130 y artiklaan sisältyvään oikeussääntöön, koska määräys on selvästi liitännäinen suhteessa sopimuksen itsensä päätavoitteeseen. Useat seikat puoltavat tätä käsitystä.

Ensimmäinen seikka, joka on jo aikaisemmin mainittu ja josta muistutetaan tässä sen suuren merkityksen vuoksi koko sopimuksen arvioinnille, on se, että vastaavia määräyksiä on jo eräissä "kolmannen sukupolven" yhteistyösopimuksissa. [61]

66. Tällaista alustavaa huomautusta on kuitenkin syytä täsmentää. Kyseisen toimenpiteen on katsottava olevan yhteydessä niihin suuntaviivoihin, jotka yhteisö on hyväksynyt kehitysyhteistyön yhteydessä harjoitettavan huumeidenvastaisen taistelun osalta. Edellä käsiteltyjen yhteisön säädösten ja päätösten mukaan huumeongelma sisältyy selvästi tähän alaan. Tietojen vaihto näyttää siis olevan alustava arviointiväline, jonka tavoitteena on huumeilmiön vastaisen taistelun edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen. Tämä voidaan päätellä myös mainitun asetuksen seitsemännestä perustelukappaleesta ja 2 artiklasta, jonka mukaan näitä kerättyjä tietoja käytetään yhteisön toimenpiteiden perustana huumeidenvastaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Sopimuksen 19 artiklan 2 kohdan d alakohdassa määrätyt toimenpiteet ovat siis luonteeltaan liitännäisiä suhteessa siihen huumeidenvastaisen taistelun tavoitteeseen, johon yhteistyösopimuksilla pyritään, erityisesti siltä osin kuin siinä määrätään muista asianmukaisista toimenpiteistä kyseisellä alalla ja sallitaan ne.

67. Tähän johtopäätökseen on päädyttävä sitäkin suuremmalla syyllä, jos otetaan

60 — Ensisijaisia aloja koskevat muut tiedot ovat: 1) huumausaineiden kysyntä ja kysynnän vähentäminen, 2) kansalliset ja yhteisön strategiat ja politiikat, 3) kansainvälinen yhteistyö ja tarjonnan geopolitiikka, 4) huumausaineiden, psykotrooppisten aineiden ja huumausaineiden valmistuksessa käytettävien aineiden kaupan valvonta, sellaisena kuin siitä on säädetty kansainvälisissä yleissopimuksissa.

61 — Ks. mm. Euroopan talousyhteisön ja Meksikon yhdysvaltojen välisen yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tekemisestä 7 päivänä lokakuuta 1991 tehty neuvoston päätös N:o 91/627/ETY (mainittu edellä alaviitteessä 35, sopimuksen 29 artikla).

huomioon neuvoston asiamiehen suullisessa käsittelyssä esittämät täsmennykset näiden tietojen luonteesta. Ne ovat luonteeltaan yleisiä eli verrattavissa niihin tietoihin, joita yhteisö — kuten olemme todenneet — saa seurantakeskukselta ja joita se käyttää tehokkaimmaksi katsomallaan tavalla silloin, kun se — kuten käsiteltävänä olevassa asiassa — ryhtyy johonkin toimeen, joka voi kuulua huumeidenvastaisen taistelun alaan sen laajassa merkityksessä. Sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa määrätyt toimet kuuluvat näin ollen yhteisön toimivaltaan eivätkä ulotu sen ulkopuolelle. Tässä asiassa ei ole kyse poliisiasiain yhteistyön alaan kuuluvista toimista, jotka sisältyvät yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa.

68. Ehdottamani ratkaisu ei ole ristiriidassa myöskään asetuksen N:o 302/93 13 artiklan kanssa, jonka mukaan kolmannet maat voivat osallistua seurantakeskuksen toimintaan perustamissopimuksen 235 artiklan nojalla tehtävien sopimusten mukaisesti. Seurantakeskus kerää tietoja, jotka koskevat huumeilmiötä *kokonaisuudessaan*. Tähän toimintaan osallistuvat kolmannet maat myötävaikuttavat tietojen keräämiseen *kokonaisuudessaan*, ja toisaalta ne voivat käyttää kaikkia näitä tietoja. Nyt käsiteltävänä olevalla määräyksellä on eri ulottuvuus. Intian tasavallan kanssa harjoitettava tietojen vaihto käsittää "kaikkien" (ja yksinomaan) "*hyödyllisten*" tietojen vaihdon, joten tiedot liittyvät välittömästi yhteisön ja Intian tasavallan väliseen yhteistyösuhteeseen. Tämän subjektiivisen tietojen vaihtoa koskevan rajoituksen lisäksi on olemassa toinenkin rajoitus, jota voidaan kutsua objektiiviseksi. Vaihdettavat tiedot ovat d alakohdassa tarkoitetulla tavalla hyödyllisiä, jos ja siinä määrin kuin ne *myötävaikuttavat a, b ja c alakohdassa määrättyihin toimenpiteisiin* ja saman artiklan 1 kohdassa määritellyn yleisen tavoitteen toteutumiseen. Tietojen vaihdolla, sellaisena kuin siitä on määrätty, on osittainen toiminnallinen tarkoitus, se on toisin sanoen huumeidenvastaista taistelua edeltävä väline *rajoittuen kuitenkin kehitysyhteistyön alalla* mahdollisesti toteuttaviin toimenpiteisiin.

Kolmansien valtioiden osallistumisella on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa eri ulottuvuus kuin seurantakeskukseen liittymisellä, jonka osalta oikeudellisena perustana on käytettävä 235 artiklaa. Tällä perusteella päättelen, että yhteisö on 130 y artiklaa perustana käyttäen lainmukaisesti voinut tehdä sopimuksen, johon sisältyy edellä mainitun sisältöinen huumeidenvastaista taistelua koskeva määräys.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen;

— velvoittaa Portugalin tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.