JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
22 päivänä toukokuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Parlamentti vaatii nyt esillä olevassa kumoamiskanteessa, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa komission päätöksen ASIA/2004/016-924, jolla hyväksyttiin Filippiinien rajaturvallisuuteen liittyvä, Euroopan unionin yleisen talousarvion budjettikohdasta 19 10 02 rahoitettava hanke (Philippine Border Management Project) (jäljempänä riidanalainen päätös). Komissio teki kyseessä olevan päätöksen sääntelymenettelyä noudattaen rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille sekä taloudellisesta yhteistyöstä näiden maiden kanssa 25.2.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 443/92 [2] (jäljempänä asetus N:o 443/92) täytäntöönpanemiseksi.

2. Parlamentti katsoo, että komissio on ylittänyt täytäntöönpanovaltansa tekemällä riidanalaisen päätöksen. Riidanalainen päätös koskee parlamentin mukaan terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa eikä asetuksessa N:o 443/92 tarkoitettua kehitysapua.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Asetus N:o 443/92*

3. Asetus N:o 443/92 koskee sellaisten Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaiden (jäljempänä ALA-kehitysmaat) kanssa tehtävää yhteistyötä, jotka eivät ole allekirjoittaneet Lomén sopimusta ja jotka eivät kuulu Välimeren alueen kolmansien maiden kanssa harjoitetun yhteisön yhteistyöpolitiikan piiriin.

4. Asetuksen 1 artiklassa säädetään, että yhteisö jatkaa ja laajentaa yhteisön yhteistyötä ALA-kehitysmaiden kanssa. Edellä

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 52, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna kuulemismenettelyä (yksimielisyys) noudattaen annetuissa neuvoston säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien säännösten mukauttamisesta päätökseen 1999/468/EY 14.4.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003 (EUVL L 122, s. 36).

mainitun artiklan nojalla tämä yhteistyö käsittää rahoituksellisen ja teknisen kehitysavun ja taloudellisen yhteistyön. Yhteisö antaa tässä yhteydessä "ensisijaisen merkityksen ihmisoikeuksien edistämiselle, kansanvaltaistamiskehityksen sekä tehokkaan ja oikeudenmukaisen julkisen hallinnon tukemiselle, ympäristönsuojelulle, kaupan vapauttamiselle ja kulttuuristen ulottuvuuksien lujittamiselle keskinäisen edun mukaisen, poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä koskevan lisääntyneen vuoropuhelun avulla".

5. Asetuksen N:o 443/92 4–6 artiklassa säädetään rahoitusavusta ja teknisestä avusta.

6. Asetuksen 4 artiklan nojalla rahoitusapu ja tekninen apu on tarkoitettu "pääasiassa molempien alueiden köyhimmille väestöryhmille ja köyhimmille maille".

7. Asetuksen 5 artiklassa säädetään rahoitusapua ja teknistä apua koskevan sääntelyn kohteista sekä tuen täytäntöönpanossa noudatettavista periaatteista. Näin ollen artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään esimerkiksi, että rahoitusapu ja tekninen apu on tarkoitettu "erityisesti maaseudun kehittämiseen ja elintarvikehuollon turvaamiseen". Artiklan seitsemännen kohdan nojalla apua olisi myönnettävä muun muassa konkreettisille hankkeille, jotka koskevat kansanvaltaistamista, tehokasta ja oikeudenmukaista julkista hallintoa sekä ihmisoikeuksia.

8. Asetuksen 6 artiklassa säädetään, että rahoitusapu ja tekninen apu ulotetaan suhteellisesti edistyneempiin ALA-kehitysmaihin erityisesti artiklassa luetelluilla aloilla. Viidennessä luetelmakohdassa yhtenä tällaisena alana mainitaan "toimielinten lujittaminen, erityisesti julkisen hallinnon alalla".

9. Asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artiklassa säädetään taloudellisesta yhteistyöstä.

10. Asetuksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan taloudellinen yhteistyö "myötävaikuttaa ALA-kehitysmaiden kehitykseen auttamalla niitä lujittamaan toimielintensä toimintakykyä siten, että voidaan saada aikaan investointien ja kehityksen kannalta suotuisampi ympäristö ja hyöty[ä] mahdollisimman paljon kansainvälisen kaupan kasvun, mukaan lukien Euroopan yhtenäismarkkinat, tarjoamista mahdollisuuksista, sekä vahvistamalla kaikkien jäsenvaltioiden toimijoiden, teknologian ja taitotiedon panosta erityisesti yksityisellä sektorilla sekä pienissä ja keskisuurissa yrityksissä".

11. Asetuksen 8 artiklassa säädetään, että taloudellista yhteistyötä toteutetaan erityisesti kolmella alalla, jotka ovat ensinnäkin "tieteellisten ja teknologisten voimavarojen kehittäminen ja yleisesti taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen ympäristön parantaminen koulutukseen ja taitotiedon siirtoon liittyvien toimien kautta", toiseksi "institutionaalisen perusrakenteen parantaminen,

johon tulee samanaikaisesti liittyä yhteistyökumppaneiden kanssa käytävän vuoropuhelun tehostaminen, kehitykselle suotuisamman taloudellisen, lainsäädännöllisen ja sosiaalisen ympäristön aikaansaamiseksi" sekä kolmanneksi "yritysten tukeminen, joka tapahtuu erityisesti myynnin edistämiseen, koulutukseen ja tekniseen apuun liittyvien toimien, yritysten välisten yhteyksien luomisen ja yritysten keskinäistä yhteistyötä suosivien toimenpiteiden välityksellä".

12. Asetuksen 14 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla hankkeet ja ohjelmat, jotka koskevat sellaista apua, jonka kustannukset yhteisölle ovat enemmän kuin miljoona ecua, sekä merkittävät muutokset ja hyväksyttyjen hankkeiden ja ohjelmien alun perin päätettyjen kustannusten mahdollinen ylittäminen enemmällä kuin 20 prosentilla hyväksytään 15 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdassa puolestaan viitataan päätöksen 1999/468/EY[3] 5 ja 7 artiklaan. Asetuksen 14 artiklan toisen kohdan nojalla samaa menettelyä noudattaen päätetään tarvittavista säädöksistä, joilla määritellään tärkeimpiin yhteistyökumppaneina oleviin maihin sovellettavat alustavat monivuotiset suuntaviivat tai yhteistyön toiminta-alat aihe- tai alakohtaisesti.

13. Asetuksen N:o 443/92 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että komissio huolehtii rahoitusavun ja teknisen avun sekä taloudellisen yhteistyön hoidosta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan komissiota avustaa komitea.

14. Asetus N:o 443/92 kumottiin kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1905/2006,[4] jota on sovellettu 1.1.2007 alkaen. Tämän asetuksen 39 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla asetuksen N:o 443/92 soveltamista jatketaan vuotta 2007 edeltävien varainhoitovuosien oikeudellisten asiakirjojen ja sitoumusten täytäntöönpanoon.

III Riidanalaisen päätöksen sisältö

15. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa viitataan 22.7.2002 annettuun neuvoston päätöslauselmaan, jossa korostetaan, että Euroopan unioni tukee yhteisön ulkopuolisia valtioita Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuus-

3 – Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehty neuvoston päätös (EYVL L 184, s. 23).

4 – EUVL L 378, s. 41.

neuvoston päätöslauselmasta 1373 johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanossa EU:n nopean toiminnan järjestelmän (Rapid Reaction Mechanism) tarjoamilla välineillä.

16. Päätöksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan komission hyväksymään Filippiinejä koskevaan kansalliseen maaohjelmaan 2002–2004, jossa terrorismin vastaiset toimet asetetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi. Päätöksessä todetaan lisäksi, että komissio aikoo kohdentaa terrorismin torjuntaa koskevan tukensa lähinnä rajahallintoon, erityisesti maahanmuuttoon ja terrorismin rahoituksen estämiseen.

17. Päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että päätöksellä hyväksytyn hankkeen tärkeimpänä tavoitteena on tukea Filippiinejä Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston antaman päätöslauselman 1373 täytäntöönpanossa.

18. Päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan hankkeen tarkoituksena on edistää kansainvälisiä normeja ja protokollia noudattaen Filippiinien hallituksen toimia Filippiinien rajojen turvallisuuden ja hallinnon tehostamiseksi.

19. Päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päätöksellä hyväksytään Filippiinien rajahallintohanke (Philippine Border Management Project, jäljempänä hanke), jonka teksti on päätöksen liitteenä. Artiklan 2 kohdassa yhteisön tuen enimmäismääräksi vahvistetaan 4 900 000 euroa, jotka otetaan Euroopan unionin vuoden 2004 yleiseen talousarvioon sisältyvän budjettikohdan 19 10 02 määrärahoista.

20. Päätöksen 2 artiklassa säädetään tuen täytäntöönpanon yksityiskohdista ja määritetään aikataulu.

21. Päätöksen liitteenä olevan hankekuvauksen mukaan hankkeen tarkoituksena on auttaa Filippiinien viranomaisia seuraavien tavoitteiden saavuttamisessa:

– parhaiden kansainvälisten rajahallintonormien edistäminen tarkastelemalla ja arvioimalla olemassa olevia kansallisia menetelmiä ja käytäntöjä

– yhdistetyn ja turvallisen tietoteknisen järjestelmän perustaminen, jotta rajahallintoviranomaiset voivat vaihtaa tehokkaasti tiedustelupalvelujen tietoja

– väärennettyjen henkilötodistusten käytön estäminen lisäämällä ilmi tulevien tapausten osuutta ja valistamalla kansalaisia aitojen henkilötodistusten käytön merkityksestä

– johtavassa asemassa olevan ja teknisen rajahallintohenkilöstön suorituskyvyn parantaminen asianmukaisten koulutustoimien avulla.

IV Päätöksen tausta, asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely

A *Asian tausta*

22. Riidanalaista päätöstä käsiteltiin asetuksessa N:o 443/92 säädetyn sääntelykomitean istunnossa, joka pidettiin 17.–18.11.2004. Koska jotkin jäsenvaltiot epäilivät valittua oikeudellista perustaa, päätöstä ei kuitenkaan tehty edellä mainitussa istunnossa, vaan asiassa siirryttiin kirjalliseen menettelyyn, joka päättyi 7.12.2004 määräenemmistöllä tehtyyn myönteiseen päätökseen. Komissio teki riidanalaisen päätöksen 21.12.2004.

23. Päätöstä ei julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Edellä mainitun, 17.–18.11.2004 pidetyn istunnon pöytäkirja toimitettiin parlamentille 14.12.2004.

24. Myöhemmin kaksi Euroopan parlamentin jäsentä esitti komissiolle kirjalliset kysymykset [5] saadakseen lisätietoa riidanalaisesta päätöksestä. Komissio vastasi kysymyksiin 14.3.2005 [6] ja 22.4.2005. [7]

25. Parlamentin kehitysyhteistyövaliokunta pyysi 25.5.2005 päivätyllä kirjeellä komissiota toimittamaan sille riidanalaisen päätöksen tekstin. Komissio väittää vastanneensa parlamentin kirjeeseen 22.6.2005 päivätyllä kirjeellä.

26. Parlamentti kiistää kuitenkin saaneensa vastausta. Parlamentti toteaa saaneensa vas-

5 – Glenys Kinnockin esittämä kirjallinen kysymys nro P-0619/05 ja Gay Mitchellin esittämä kirjallinen kysymys nro E-0578/05.

6 – Ks. vastaus Internet-osoitteesta http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 – Ks. vastaus Internet-osoitteesta http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

tauksen vasta 9.9.2005 sen jälkeen, kun se oli tiedustellut asiaa 26.8.2005 päivätyllä kirjeellä. Vastaukseen oli liitetty kopio riidanalaisesta päätöksestä. Parlamentti väittää näin ollen saaneensa riidanalaisen päätöksen tekstin kokonaisuudessaan vasta 9.9.2005.

27. On selvää, että parlamentin ja komission työntekijät kävivät jo tätä ennen kirjeenvaihtoa riidanalaisesta päätöksestä.

28. Komission Manilan edustuston työntekijä lähetti 12.5.2005 hanketta koskevia asiakirjoja parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnan sihteeristölle. Asianosaisten välillä on kuitenkin kiistaa siitä, oliko myös riidanalaisen päätöksen teksti näiden asiakirjojen joukossa.

29. Parlamentin oikeudellisen yksikön työntekijän pyynnöstä komission oikeudellisen yksikön työntekijä lähetti hänelle 19.7.2005 riidanalaisen tekstin sähköpostitse. Parlamentin oikeudellisen yksikön työntekijä vahvisti niin ikään 19.7.2005 sähköpostitse saaneensa tekstin.

B *Asianosaisten vaatimukset ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa*

30. Parlamentti vaatii 17.11.2005 nostamassaan kanteessa, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa rahoitusavusta ja teknisestä avusta Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehitysmaille sekä taloudellisesta yhteistyöstä näiden maiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 443/92 täytäntöönpanemiseksi tehdyn päätöksen (ASIA/2004/016-924), jolla hyväksyttiin Filippiinien rajaturvallisuuteen liittyvä, Euroopan unionin yleisen talousarvion budjettikohdasta 19 10 02 rahoitettava hanke (Philippine Border Management Project)

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta tai ainakin hylkää sen perusteettomana ja

– määrää oikeudenkäyntikuluista asiaa koskevien säännösten mukaisesti.

32. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 28.3.2006 antamallaan määräyksellä Espanjan kuningaskunnan väliintulijaksi, joka tukee komission näkemystä.

33. Asianosaiset ovat esittäneet kirjallisia ja suullisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä. Väliintulija on osallistunut kirjalliseen menettelyyn.

V Arviointi

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

1. Kanteen nostamisen määräaika

34. Komissio katsoo, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koska sitä ei ole nostettu kahden kuukauden määräajassa, joka alkoi siitä, kun parlamentti sai tiedon riidanalaisesta päätöksestä.

35. Mikäli komissio samalla toteaa, ettei se kuitenkaan vetoa kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumiseen, tällä ei ole merkitystä, koska kanteen nostamista koskevan määräajan noudattaminen kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin ja yhteisöjen tuomioistuin on velvollinen tutkimaan sen viran puolesta. [8]

36. EY 230 artiklan viidennen kohdan nojalla kumoamiskanne on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa. Määräaika alkaa säädöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei säädöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon.

37. Riidanalaista päätöstä ei julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. EY 254 artiklan 1 ja 2 kohdasta ei voida myöskään johtaa velvollisuutta julkaista riidanalainen päätös. Koska riidanalaista päätöstä ei ole osoitettu parlamentille, päätöstä ei myöskään annettu sille virallisesti tiedoksi EY 254 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kanteen nostamiselle asetettu kahden kuukauden määräaika alkoi nyt esillä olevassa tapauksessa näin ollen siitä, kun parlamentti sai tosiasiassa tiedon riidanalaisesta päätöksestä.

38. Kantaja on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan saanut tosiasiassa tiedon asianomaisesta toimesta, kun se on saanut täsmälliset tiedot toimen sisällöstä ja perusteluista. [9] Vain silloin kantaja voi käyttää kanneoikeuttaan tarkoituksenmukaisesti. Riidanalaisen päätöksen lyhennelmän toimit-

8 – Vrt. asia 33/72, Gunnella v. komissio, tuomio 8.5.1973 (Kok. 1973, s. 475, 3 ja 4 kohta); asia 227/83, Moussis v. komissio, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3133, 12 kohta) ja asia C-246/95, Coen, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-403, 21 kohta).

9 – Vrt. asia 76/79, Koenecke, tuomio 5.3.1980 (Kok. 1980, s. 665, 7 kohta) ja asia C-180/88, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, tuomio 6.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4413, 22 kohta).

taminen ei riitä, vaan asianosaisille on toimitettava kyseisen päätöksen teksti. [10]

39. Näin ollen on tutkittava, mistä ajankohdasta lähtien parlamentilla on ollut täsmälliset tiedot kyseessä olevan päätöksen sisällöstä ja perusteluista eli milloin sille toimitettiin riidanalaisen päätöksen teksti.

40. Ei voida katsoa, että parlamentti sai tiedon päätöksestä, kun sille toimitettiin 17.–18.11.2004 pidetyn komitologiakomitean istunnon pöytäkirja. Istunnon pöytäkirjasta käy nimittäin ilmi, ettei riidanalaista päätöstä tehty vielä kyseisessä istunnossa vaan asiassa siirryttiin kirjalliseen menettelyyn, koska päätöksestä ei päästy yhteisymmärrykseen. Saamalla istunnon pöytäkirjan parlamentti ei näin ollen saanut vielä tietoa riidanalaisesta päätöksestä.

41. On kiistatonta, että parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnalle toimitettiin riidanalaisen päätöksen teksti 2.9.2005 päivätyllä komission kirjeellä, joka saapui parlamenttiin 9.9.2005. Tuolloin valiokunta siis sai tiedon päätöksen täsmällisestä sisällöstä, ja näin ollen voidaan katsoa, että myös parlamentti sai tiedon kyseisenä päivänä. Kun asiaa tarkastellaan edellä mainitun ajankohdan perusteella ja kun otetaan huomioon, että määräaikoja pidennetään yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 81 artiklan 2 kohdan nojalla pitkien etäisyyksien vuoksi kymmenellä päivällä, Euroopan parlamentti on nostanut 17.11.2005 kanteen asetetun määräajan kuluessa.

42. Kanne voitaisiin näin ollen jättää tutkimatta määräajan ylittymisen perusteella vain, jos parlamentin voitaisiin olettaa saaneen tiedon päätöksen sisällöstä aiemmin eli ennen 9.9.2005. Minkään komission esittämän tosiseikan perusteella ei kuitenkin voida olettaa, että parlamentti olisi saanut tämän tiedon aiemmin.

43. Parlamentin ei voida katsoa saaneen tietoa aiemmin 22.6.2005 päivätyllä kirjeellä, jonka asiasta vastaava komission jäsen lähetti parlamentin kehitysyhteistyövaliokunnalle. Parlamentin kiistettyä saaneensa tiedon päätöksestä komissio ei nimittäin ole näyttänyt millään tavoin toteen, että kehitysyhteistyövaliokunnalle on ylipäätään toimitettu kyseinen kirje, johon päätöksen teksti oli sisällytetty liitteenä.

44. Koska kirjeen toimittamista ei ole näytetty toteen, nyt esillä olevassa asiassa ei voida myöskään olettaa, että kehitysyhteistyövaliokunnan sihteeristö oli saanut riidanalaisen päätöksen tekstin komission Manilan edustustolta jo 12.5.2005. Parlamentti nimit-

10 – Vrt. asia C-143/95 P, komissio v. Sociedade de Curtumes, tuomio 9.1.1997 (Kok. 1997, s. I-1, 32 kohta).

täin kiistää saaneensa tuolloin riidanalaisen päätöksen tekstin. Komissio ei ole näyttänyt toteen myöskään tätä toimitusta.

45. Parlamentti ei saanut päätöksen tekstiä tietoonsa myöskään komission ja parlamentin oikeudellisten yksikköjen työntekijöiden välisen viestinnän kautta. On tosin kiistatonta, että parlamentin työntekijälle toimitettiin tässä yhteydessä 19.7.2005 kopio riidanalaisesta päätöksestä. Jos parlamentin katsottaisiin saaneen tiedon päätöksestä edellä mainittuna ajankohtana, parlamentin katsottaisiin nostaneen kanteensa määräajan päätyttyä.

46. Parlamentin ei kuitenkaan voida katsoa saaneen tietoa sen perusteella, että tieto toimitettiin yhdelle sen oikeudellisen yksikön työntekijälle, koska kyse oli selvästikin pelkästä epävirallisesta yhteydenpidosta. Parlamentin ei voida katsoa saaneen tietoa sen perusteella, että yksittäinen parlamentin työntekijä on saanut epävirallisesti tiedon. Ei nimittäin voida olettaa, että epävirallisesti saadut tiedot välitetään viipymättä asiasta vastaaville parlamentin yksiköille, etenkään kun – kuten asiakirja-aineistosta käy ilmi – työntekijä oletti, että parlamentti saa asiasta vielä virallisen tiedon.

47. Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä voitaisiin kuitenkin esittää toisenlainen päätelmä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, jonka mukaan kanne on tosiasiallisen tiedonsaannin ajankohdasta riippumatta katsottava myöhästyneeksi silloin, kun asianosainen, joka saa tiedon häntä koskevan toimen olemassaolosta, ei pyydä toimen koko tekstiä kohtuullisessa ajassa. [11]

48. Ensinnäkin on tutkittava, onko myös etuoikeutetussa kantaja-asemassa oleva toimielin velvollinen noudattamaan edellä mainittua tekstin pyytämiselle asetettua määräaikaa. [12] Tämän velvoitteen puuttumista voidaan ensinnäkin perustella sillä, ettei riidanalainen päätös ole edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu parlamenttia koskeva toimi. Toimi ei *koske* parlamenttia suoraan samalla tavoin kuin esimerkiksi yksityistä yritystä. Yrityksen on näin ollen huomattavasti helpompi havaita, että yhteisössä on toteutettu sitä koskeva toimenpide, jonka nojalla se on velvollinen pyytämään toimenpiteen tekstin. Parlamentin tilannetta etuoikeutettuna kantajana ei voida verrata yrityksen tilanteeseen, sillä päätöksiä, joista parlamentti voi nostaa kumoamiskanteen,

11 – Vrt. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, tuomion 22 kohta; asia 236/86, Dillinger Hüttenwerke, tuomio 6.7.1988 (Kok. 1988, s. 3761, 14 kohta) ja asia C-48/96 P, Windpark Groothusen, tuomio 14.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2873, 20 kohta).

12 – Asiassa C-309/95, komissio v. neuvosto, 19.2.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-655, 18 kohta) mainitaan säädöstekstin pyytämistä koskeva määräaika myös sellaisessa menettelyssä, jossa asianosaisina on toimielimiä, mutta määräaikaa ei tarkastella konkreettisesti.

tehdään lukuisia. Jos tieto mahdollisesti riitautettavasta toimenpiteestä velvoittaa parlamentin pyytämään toimenpiteen tekstin, tämä velvoite aiheuttaa huomattavia vaatimuksia parlamentin työskentelyn organisoinnille. Tekstin pyytämistä koskevan määräajan soveltaminen voi näin ollen aiheuttaa lisäesteen parlamentin kanneoikeuden tehokkaalle käytölle.

50. Nämä keskenään ristiriitaiset intressit – oikeusvarmuuden vaatimus ja parlamentin tehokas kanneoikeus – voidaan sovittaa yhteen asettamalla tapauksessa, jossa parlamentti on kantajana, tiukkoja vaatimuksia sille, missä määrin oikeudellisesta toimesta on oltava tietoinen, jotta tekstin pyytämistä koskeva määräaika voi alkaa. Myös kohtuullista määräaikaa määritettäessä voidaan tarvittaessa ottaa huomioon kantajana olevan toimielimen erityispiirteet.

49. Kanteen nostamiselle asetettua määräaikaa koskevaa vaatimusta – ja siihen liittyvää kantajan velvollisuutta pyytää toimenpiteen teksti kohtuullisessa ajassa – voidaan toisaalta perustella sen tärkeällä tarkoituksella, nimittäin oikeusvarmuuden turvaamisella.[13] Myös nyt esillä oleva asia nimenomaan osoittaa selvästi, että oikeusvarmuuden kannalta on tärkeää, että kanne nostetaan viipymättä. Nyt esillä olevassa asiassa yhteisö nimittäin antoi riidanalaisen päätöksen perusteella jo sitoumuksia projektin johtajana toimivalle kansainväliselle järjestölle ja suoritti todennäköisesti myös maksuja.

51. Nyt esillä olevassa asiassa parlamentti sai selvästikin 14.3.2005 tietoonsa asiasta vastaavan komission jäsenen vastauksen parlamentin jäsenen esittämään riidanalaista päätöstä koskevaan kirjalliseen kysymykseen. Tässä vastauksessa komissio totesi, että riidanalainen päätös tehtiin 21.12.2004, ja komissio selvitti vastauksessaan lisäksi päätöksen oikeudellista perustaa ja päätavoitteita. Vaikka riidanalaisen päätöksen olemassaoloa koskevalle tiedolle asetettaisiinkin tiukkoja vaatimuksia, nyt esillä olevassa asiassa on edellä esitetyn perusteella katsottava, että parlamentti oli edellä mainitusta ajankohdasta lähtien tietoinen riidanalaisen päätöksen ratkaisevista näkökohdista ja että se oli näin ollen velvollinen pyytämään päätöksen tekstin kohtuullisessa ajassa.

52. Parlamentti pyysi riidanalaisen päätöksen tekstin vasta 25.5.2005, toisin sanoen yli kaksi kuukautta sen jälkeen, kun se oli saanut tiedon riidanalaisen päätöksen olemassaolosta.

13 – Ks. asia 156/77, komissio v. Belgia, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1881, Kok. Ep. IV, s. 183, 21 ja 24 kohta). Lisäksi menettelyllisiä määräaikoja koskevat yhteisön oikeussäännöt palvelevat tarvetta välttää oikeudenhoidossa kaikkea syrjintää ja mielivaltaista kohtelua. Vrt. mm. asia 42/85, Cockerill-Sambre v. komissio, tuomio 26.11.1985 (Kok. 1985, s. 3749, 10 kohta) ja asia C-239/97, Irlanti v. komissio, määräys 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2655, 7 kohta).

53. Yli kahden kuukauden määräaikaa ei voida pitää kohtuullisena edes kantajana olevan toimielimen erityistilanteen perusteella. [14] Tekstin pyytämistä koskeva määräaika ei voi nimittäin olla missään tapauksessa pitempi kuin kanteen nostamisen määräaika, joka on kantajana olevan toimielimen kohdalla niin ikään vain kaksi kuukautta.

54. Edellä mainitun perusteella on todettava, ettei Euroopan parlamentti nostanut kannetta määräajassa. Kanne on näin ollen jätettävä tutkimatta.

B *Pääasian ratkaisu*

55. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin päätyy toisenlaiseen näkemykseen kanteen tutkittavaksi ottamisesta, seuraavassa tarkastellaan toissijaisesti pääasian ratkaisua.

56. Parlamentti esittää kanteessaan vain yhden kanneperusteen. Se katsoo, että komissio on ylittänyt sille asetuksessa N:o 443/92 myönnetyn täytäntöönpanovallan. Riidanalainen päätös koskee parlamentin mukaan kansainvälisen terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa. Koska näitä tavoitteita ei ole nimenomaisesti mainittu asetuksessa N:o 443/92, sitä ei olisi parlamentin mukaan saanut käyttää riidanalaisen päätöksen oikeudellisena perustana.

57. Komission mukaan siitä, ettei asetuksessa N:o 443/92 nimenomaisesti mainita terrorismin vastaisia toimia, ei seuraa, ettei kyseessä olevaa asetusta voida käyttää riidanalaisen päätöksen oikeudellisena perustana.

58. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan täytäntöönpanotoimessa, joka annetaan parlamenttia kuulematta, on noudatettava parlamentin kuulemisen jälkeen annettuja toimen perustana olevia säännöksiä. [15] Seuraavaksi on tarkasteltava, voitiinko riidanalainen päätös tehdä pätevästi asetuksen N:o 443/92 perusteella. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että päätös perustuu "erityisesti asetuksen 7 ja 8 artiklaan". Komissio on kuitenkin vedonnut yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä myös asetuksen 5 artiklan seitsemänteen kohtaan ja 6 artiklaan.

14 – Vrt. asia C-102/92, Ferriere Acciaierie Sarde, määräys 5.3.1993 (Kok. 1993, s. I-801, 19 kohta).

15 – Vrt. asia C-303/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 18.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2943, 23 kohta).

1. Asetuksen N:o 443/92 6 artikla

59. Asetuksen 4–6 artiklassa säädetään rahoitusavusta ja teknisestä avusta. Asetuksen 6 artiklan nojalla rahoitusapu ja tekninen apu ulotetaan suhteellisesti edistyneempiin ALA-kehitysmaihin erityisesti artiklassa luetelluilla aloilla. Asetuksen 6 artiklan viidennessä luetelmakohdassa yhtenä tällaisena alana mainitaan "toimielinten lujittaminen, erityisesti julkisen hallinnon alalla".

60. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn hankkeen kohteena ovat käytössä olevien kansallisten rajahallintomenetelmien tarkastelu ja arviointi, tietoteknisen järjestelmän perustaminen tiedustelupalvelujen tietojen vaihtoa varten, väärennettyjen henkilötodistusten käytön vähentäminen ja rajahallintohenkilöstön koulutus.

61. Laajasti tulkittuna käsite "julkinen hallinto" käsittää kaiken hallinnon, jossa hoidetaan valtion tehtäviä. Näin tulkittuna myös rajahallinto ja rajahallintoviranomaiset katsotaan "toimielimiksi" tai "julkiseksi hallinnoksi" ja hankkeen soveltamisalaan kuuluvilla toimilla katsotaan lujitettavan toimielimiä erityisesti julkisen hallinnon alalla.

62. Pelkästään sanamuodon perusteella 6 artiklassa ei ensinnäkään rajoiteta sitä, minkätyyppiselle julkiselle hallinnolle voidaan myöntää asetuksessa tarkoitettua rahoitusapua ja teknistä apua. Näin ollen 6 artiklaa voitaisiin soveltaa esimerkiksi myös sotilashallinnon tukemiseen, eli 6 artiklan soveltamisala olisi lähes rajaton. Näin ollen herää kysymys, onko tällainen 6 artiklan laaja tulkinta sopusoinnussa asetuksen N:o 443/92 tarkoituksen kanssa.

63. Näin laaja tulkinta ei ole sopusoinnussa asetuksen tarkoituksen kanssa, sillä vaikka 6 artiklan sanamuodolla ei rajoitetakaan artiklan soveltamisalaa, se on kuitenkin rajoitettu itse asetuksen N:o 443/92 perusteella. Myös 6 artiklan yhteydessä hallinnon tukemisen on nimittäin sovittava asetuksen N:o 443/92 perustana olevaan kehitysavun käsitteeseen. Julkisten hallintojen tukeminen ei voi olla itsetarkoitus, vaan hallinnon tukemisella on pyrittävä suoraan asetuksessa N:o 443/92 säädettyyn kehitystavoitteeseen. Asetuksen 6 artiklaa voidaan näin ollen soveltaa vain sellaiseen hallinnon tukemiseen, jolla edistetään lähinnä asetuksessa tarkoitettujen kehitystavoitteiden saavutta-

mista. Esimerkiksi vaalien järjestämisestä vastaavaa hallintoa tukevilla toimilla edistettäisiin asetuksessa kehitystavoitteena mainittua kansanvaltaistamista, [16] tai maataloushallinnon tukemisella edistettäisiin asetuksessa mainittua elintarvikehuollon turvaamista. [17]

64. Seuraavaksi on näin ollen tutkittava, kuuluuko riidanalaisen päätöksen tavoite asetuksessa N:o 443/92 mainittuihin kehitystavoitteisiin.

65. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että sen ensisijaisena tavoitteena (purpose) on tukea Filippiinien hallitusta Filippiinien rajojen turvallisuuden ja hallinnon tehostamisessa. Yleistavoitteena (overall objective) todetaan olevan Filippiinien hallituksen tukeminen terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa siten, että hallitusta autetaan vuonna 2001 annetun Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) (jäljempänä YK:n päätöslauselma 1373 (2001)) täytäntöönpanossa.

66. Riidanalaisessa päätöksessä ja hankekuvauksessa ei ole yksityiskohtaisia tietoja siitä, että kansainvälistä terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta koskevan nimenomaisen ongelman ja Filippiinien kehitystilanteen välillä olisi yhteys.

16 – Vrt. asetuksen N:o 443/92 5 artiklan seitsemäs kohta.

17 – Vrt. asetuksen N:o 443/92 5 artiklan ensimmäinen kohta.

67. Yhdessä hankekuvauksen kohdassa tosin viitataan Filippiinien hallitukseen etenkin viime vaalien jälkeen kohdistuneisiin terroriuhkiin, ja toisessa hankekuvauksen kohdassa mainitaan Mindanaon maakunta, jossa on epävakaat olot. Riidanalaisesta päätöksestä käy näin ollen ilmi, että sen tavoitteena on myös parantaa Filippiinien sisäistä vakautta ja turvallisuutta.

68. Seuraavaksi on näin ollen tutkittava, sovelletaanko asetuksen 6 artiklaa myös toimiin, joiden pääasiallisena tavoitteena on parantaa sisäistä vakautta ja turvallisuutta.

69. Komission voidaan myöntää olevan oikeassa siinä, että vakaus ja turvallisuus voivat olla kaiken muun kehityksen perusedellytyksiä. Myös parlamentin suullisessa käsittelyssä esittämistä huomautuksista ilmenee, ettei se lähtökohtaisesti kiistä vakauden ja kehityksen välistä yhteyttä.

70. Asetuksessa N:o 443/92 ei kuitenkaan mainita vakautta ja turvallisuutta. Tosin asetuksen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan asetuksessa vahvistetaan kehitysavun perinteiset toiminta-alat mutta todetaan myös uusia ensisijaisia

tavoitteita. Vakautta ja turvallisuutta ei kuitenkaan mainita asetuksessa lueteltujen uusien toiminta-alojen yhteydessä.

71. Uusia ensisijaisia tavoitteita ei kuitenkaan luetella asetuksessa tyhjentävästi. Siitä, ettei luettelo ole tyhjentävä, ei voida kuitenkaan missään tapauksessa päätellä, että kaikki mahdolliset uudet toiminta-alat kuuluvat asetuksen soveltamisalaan, ellei asetustekstissä ole muita tällaista päätelmää tukevia viittauksia. Tällaisen päätelmän on perustuttava myös itse asetustekstiin.

72. Asetustekstissä ei kuitenkaan ole perusteita tällaiselle päätelmälle. Komissiokin toteaa siksi yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä, että kehitysavun käsite on vasta viime vuosina kehittynyt siihen suuntaan, että se käsittää myös turvallisuuden ja vakauden parantamiseksi toteuttavat toimet, jotta voidaan varmistaa muun kehityksen perusedellytykset. Komissio viittaa tässä yhteydessä eri asiakirjoihin, esimerkiksi vuonna 2003 antamaansa tiedonantoon [18] ja vuonna 2000 annettuun Yhdistyneiden Kansakuntien vuosituhatjulistukseen. [19] Toteamalla näin komissio kuitenkin itse myöntää, ettei asetus N:o 443/92 nimenomaan perustu kehitysavun laajaan tulkintaan.

73. Näin ollen ei ole näyttöä siitä, että asetuksen N:o 443/92 perustana ja kohteena oleva alkuperäinen kehitysavun käsite käsittää myös terrorismin torjumiseksi sekä sisäisen vakauden ja turvallisuuden edistämiseksi toteutettavat toimet.

74. Espanjan kuningaskunnan voidaan todeta olevan oikeassa siinä, että komissiolle voidaan myöntää laaja harkintavalta asetuksen N:o 443/92 täytäntöönpanossa. Komission harkintavalta voi kuitenkin koskea vain tukitoimien tyyppiä ja toteuttamistapaa, toisin sanoen sitä, missä, miten paljon ja millaisia konkreettisia hankkeita toteutetaan.

75. Komission harkintavalta ei ole niin laaja, että komissio voi asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä kehittää kehitysavun käsitettä

18 – Tiedonanto "Johtaminen ja kehitys", KOM(2003) 615 lopullinen.

19 – Vuosituhatjulistus A/RES/55/2, saatavissa Internet-osoitteesta http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf.

edelleen ja sisällyttää siihen uusia toiminta-aloja ottaakseen huomioon kehitysavun käsitteen uusimman kehityksen.

76. Komissiolle asetuksessa N:o 443/92 myönnettyä täytäntöönpanovaltaa ei voida tulkita siten, että komissio voi myös kehittää edelleen kehitysavun käsitettä.

77. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee oikeuskäytännössään "täytäntöönpanon" käsitettä laajasti. [20] Se on kuitenkin myös todennut, että ratkaistavana olevasta asiasta on "olennaisilta osin" säädettävä perussäädöksessä. [21] "Olennaisiksi osiksi" määritellään sellaiset säännökset tai määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja. [22]

78. Asetuksen soveltamisalan laajentamisen uuteen, vakautta ja turvallisuutta koskevaan kehitysavun toiminta-alaan on siitä johtuvien seurausten laajuuden vuoksi katsottava kuuluvan säänneltävän alan "olennaisiin osiin" eikä vain "täytäntöönpanoon".

79. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse kehitysyhteistyöpolitiikan perussuuntaviivoista, joiden määrittämistä ei voida delegoida komissiolle. Kehitysavun käsitettä olisi voitu laajentaa vain muuttamalla perusasetusta noudattaen perustamissopimuksessa määrättyä lainsäädäntömenettelyä, jolle on ominaista komiteamenettelyä suurempi avoimuus ja vahvempi demokraattinen legitimiteetti.

80. Kehitysapuun voidaan sisällyttää uusia toiminta-aloja siis ainoastaan perussäädöksellä. Asetusta N:o 443/92 on näin ollen tulkittava siten, ettei komissio ole sen nojalla toimivaltainen sisällyttämään asetuksen soveltamisalaan uutta toiminta-alaa asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä.

81. Tässä yhteydessä on sivumennen huomautettava, että komissio oli esittänyt jo vuonna 2002 parlamentille ehdotuksen asetuksen N:o 443/92 muuttamisesta, ja tässä ehdotuksessa terrorismin torjunta oli nimen-

20 – Vrt. asia C-159/96, Portugali v. komissio, tuomio 19.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7379, 40 kohta); asia 23/75, Rey Soda, tuomio 30.10.1975 (Kok. 1975, s. 1279, Kok. Ep. II, s. 509, 10 kohta); asia 22/88, Vreugdenhil, tuomio 29.6.1989 (Kok. 1989, s. 2049, 16 kohta) ja asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3081, 30 kohta).

21 – Vrt. asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 36 kohta); yhdistetyt asiat C-63/90 ja C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073, Kok. Ep. XIII, s. I-125, 14 kohta); asia 46/86, Romkes, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2671, 16 kohta) ja asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta). Ks. tästä myös 8.9.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-66/04, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 6.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10553, ratkaisuehdotuksen 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

22 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 37 kohta.

omaisesti mainittu kehitysavun toiminta-alana.[23] Tämä lainsäädäntömenettely oli kuitenkin tulokseton. Vasta vakautusvälineen perustamisesta 15.11.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1717/2006[24] myötä tuli voimaan perussäädös, jossa säädetään toimista, joilla lisätään vakautta ja turvallisuutta sekä torjutaan terrorismia kehitysavun yhteydessä.

82. Toisenlaista päätelmää ei voida tehdä myöskään sen perusteella, että asetus N:o 443/92 annettiin ETY 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella. Komission mukaan tästä seuraa, että asetusta on tulkittava laajasti. Tämä väite ei ole kuitenkaan vakuuttava. Pelkästään siitä, että asetus on annettu EY 308 artiklassa määrättyjen täydennysvaltuuksien nojalla, ei voida päätellä, että myös kyseisiä täydennysvaltuuksia voidaan tulkita laajasti siten, että ne muodostavat perustan täytäntöönpanotoimia koskevalle toimivallalle, jota voidaan täydentää rajoituksetta.

83. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta kokoavasti, ettei asetuksen N:o 443/92 6 artiklaa voida käyttää riidanalaisen päätöksen oikeudellisena perustana. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn hankkeen kohde kuuluu lähtökohtaisesti "toimielinten lujittamiseen julkisen hallinnon alalla", joka on laaja käsite, mutta koska päätöksen tavoitteena on torjua terrorismia, hankkeen tavoite ei sovi asetuksen N:o 443/92 perustana olevaan kehitysavun käsitteeseen.

84. Toisin kuin komissio katsoo, esitetystä asetuksen tulkinnasta ei missään tapauksessa seuraa, ettei asetus N:o 443/92 ole riittävä perusta lukuisille yhteisön toteuttamille turvallisuuteen liittyville kehitysapuhankkeille, kuten maamiinojen poistotoimille. Erityisesti miinanpoistohankkeet ovat nimenomaan kuvaava esimerkki siitä, että asetus N:o 443/92 voi hyvinkin muodostaa oikeudellisen perustan turvallisuutta koskeville toimille, jos niiden välittömänä tavoitteena on jokin asetuksessa nimenomaisesti mainittu tavoite – tässä tapauksessa muun muassa 5 artiklan ensimmäisessä ja yhdeksännessä kohdassa mainitut maaseudun kehittäminen, elintarvikehuollon turvaaminen ja lastensuojelu.

85. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, etteivät edellä esitetyt toteamukset liity EY 177 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun kehitysavun tulkintaan.

86. Toisin kuin asetuksen täytäntöönpanossa, perustamissopimuksen tulkinnassa voidaan erityisesti ottaa huomioon kehitysavun tulkinnassa tapahtunut kehitys. EY

23 – KOM(2002) 340 lopullinen, 2.7.2002.
24 – EUVL L 327, s. 1.

177 artiklan 3 kohdan nojalla tässä yhteydessä on otettava huomioon myös Yhdistyneissä Kansakunnissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä vahvistetut uudet, laajennetut kehitysavun tavoitteet. Kansainvälinen toiminta voi näin ollen vaikuttaa yhteisön toimivaltaan oikeudellisena yksikkönä, mutta ei ilman eri toimenpiteitä yhteisön toimielinten sisäiseen toimivaltajakoon.

87. Perustamissopimuksen yhteydessä myös sisäistä turvallisuutta ja vakautta koskevat toimet voivat näin ollen perustua kehitysapua koskevaan toimivaltaan, mikäli asiassa Portugali vastaan neuvosto annetun tuomion [25] mukaisesti näiden toimien olennaisena kohteena on kehitysmaiden taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys sekä köyhyyden torjunta. Mikäli valtion sisäinen turvallisuus ja vakaus ovat muun kehityksen perusedellytyksiä, myös vakauden varmistamiseksi toteutettavat toimet voidaan katsoa EY 177 artiklassa tarkoitetuiksi kehitysaputoimiksi.

2. Asetuksen N:o 443/92 5 artiklan seitsemäs kohta

88. Riidanalainen päätös ei voi perustua myöskään asetuksen N:o 443/92 5 artiklan seitsemänteen kohtaan, jonka mukaan rahoitusapua ja teknistä apua olisi "tämän vuoksi – – myönnettävä muun muassa konkreettisille hankkeille, jotka koskevat kansanvaltaistamista, tehokasta ja oikeudenmukaista julkista hallintoa sekä ihmisoikeuksia".

89. Hallinnon tukemisen ehdollisuus käy ilmi jo 5 artiklan seitsemännen kohdan sanamuodosta. Seitsemännen kohdan alussa olevilla sanoilla "tämän vuoksi" viitataan kahteen edellä olevaan artiklan kohtaan, joissa käsitellään kehityksen inhimillistä ja kulttuurista ulottuvuutta. Asetuksen 5 artiklan seitsemännessä kohdassa tarkoitetun hallinnon tukemisen on näin ollen liityttävä inhimilliseen ja kulttuuriseen kehitykseen.

90. Tätä korostaa vielä yhteys, jossa hallinnon tukeminen mainitaan 5 artiklan seitsemännessä kohdassa. Hallinnon tukemisen lisäksi seitsemännessä kohdassa mainitaan hankkeet, jotka koskevat kansanvaltaistamista ja ihmisoikeuksia. Lisäksi on kuvaavaa, että kyseessä olevassa kohdassa mainitaan paitsi tehokas myös oikeudenmukainen hallinto. Asetuksen 5 artiklassa tarkoitettu hallinnon tukeminen liittyy näin ollen ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltion periaatteisiin.

25 – Asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6177, tiivistelmän 2 kohta ja tuomion perustelujen 39 kohta).

91. Edellä esitetyn perusteella 5 artiklan seitsemännellä kohdalla ei voida perustella kaikenlaista hallinnon tukemista vaan ainoastaan sellainen hallinnon tukeminen, jonka pääasiasiallisina tavoitteina ovat kyseisessä asetuksen kohdassa mainitut tavoitteet ja arvot eli lähinnä kulttuurinen ja inhimillinen kehitys, demokratia ja ihmisoikeudet.

92. Riidanalaisessa päätöksessä todetaan, että sen tavoitteena on torjua terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta.

93. Terrorismi ja kansainvälinen rikollisuus voivat vaikuttaa kansanvaltaistamiskehitykseen ja ihmisoikeuksiin, joten terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden vastaiset toimet edistävät välillisesti myös kansanvaltaistamista ja inhimillistä kehitystä. Jos tällaisia epäsuoria yhteyksiä kuitenkin pidettäisiin riittävänä perusteena sille, että toimenpide voidaan katsoa asetuksen 5 artiklan seitsemännessä kohdassa tarkoitetuksi hallintoa tukevaksi toimeksi, kyseessä olevan säännöksen soveltamisalaa ei juurikaan voitaisi rajoittaa. Ennen kaikkea tällaisessa tapauksessa olisi käsittämätöntä, miksi asetuksessa erotetaan toisistaan rahoitusapu ja tekninen apu sekä taloudellinen yhteistyö. Lienee nimittäin selvää, että myös pelkästään hyvinvoinnin edistämiseksi toteutettavat taloudelliset toimet vaikuttavat kansanvaltaistamisen ja ihmisoikeuksien kehitykseen, ja laajasti tulkittuna hallinnon tukeminen käsittää jo tällaiset taloudelliset toimet.

94. Riidanalaisella päätöksellä ei ole asetuksen 5 artiklan seitsemännessä kohdassa edellytettävää läheistä yhteyttä kulttuurisen ja inhimillisen kehityksen edistämisen kanssa, joten päätös ei voi perustua myöskään tähän säännökseen. Sikäli kuin hankekuvauksessa todetaan, että ihmisoikeudet ovat myös muodollisesti hankkeen monialaisena aiheena (crosscutting issue) ja että myös ihmiskauppa mahdollisesti vähenee rajahallinnon tehostamisen ansiosta, tämä pelkän hypoteettisen sivuvaikutuksen nimenomainen mainitseminen ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että toimenpidettä on arvioitava sen pääasiallisen sisällön perusteella, joka ei nyt esillä olevassa asiassa kuulu 5 artiklan seitsemännen kohdan soveltamisalaan, kuten edellä on jo todettu.

3. Asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artikla

95. On vielä tutkittava, voitiinko riidanalainen päätös tehdä pätevästi asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artiklan nojalla.

96. Asetuksen 7 ja 8 artiklassa säädetään yhteisön *taloudellisesta yhteistyöstä* ALA-kehitysmaiden kanssa. Asetuksen 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että yhteisön ja yhteistyökumppaneina olevien maiden keskinäisen edun mukaisesti järjestetyllä taloudellisella yhteistyöllä on tarkoitus myötävaikuttaa ALA-kehitysmaiden kehitykseen auttamalla niitä lujittamaan toimielintensä toimintakykyä siten, että voidaan saada aikaan investointien ja kehityksen kannalta suotuisampi ympäristö. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa yhtenä kolmesta alasta, joilla taloudellista yhteistyötä toteutetaan, mainitaan "institutionaalisen perusrakenteen parantaminen – – kehitykselle suotuisamman taloudellisen, lainsäädännöllisen ja sosiaalisen ympäristön aikaansaamiseksi".

97. Kuten edellä on jo todettu, kun käsitteitä tulkitaan laajasti myös 7 ja 8 artiklan yhteydessä, voidaan katsoa, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyillä toimilla autetaan lujittamaan toimielinten toimintakykyä tai parantamaan institutionaalista perusrakennetta.

98. Myöskään 7 ja 8 artiklassa ei kuitenkaan ole itsetarkoituksena se, että säädettäisiin toimielinten toimintakyvyn lujittamiseksi toteutettavista toimista. ALA-kehitysmaiden toimielinten toimintakykyä on tarkoitus lujittaa nimenomaan "siten, että voidaan saada aikaan investointien ja kehityksen kannalta suotuisampi ympäristö", tai "kehitykselle suotuisamman taloudellisen, lainsäädännöllisen ja sosiaalisen ympäristön aikaansaamiseksi". Asetuksen 7 ja 8 artikla voivat näin ollen muodostaa oikeudellisen perustan ainoastaan sellaiselle toimielinten toimintakyvyn lujittamiselle, jonka pääasiallisena tavoitteena on tukea taloutta ja investointeja. Toimenpiteen ja nimenomaan talouden tukemisen välillä on oltava läheinen ja erityinen yhteys. Toimet, jotka vaikuttavat vain välillisesti talouskehitykseen – esimerkiksi vakauttamalla turvallisuusoloja – eivät täytä tätä vaatimusta.

99. Tällainen yhteyttä koskeva vaatimus voidaan johtaa ensinnäkin jo siitä, että asetuksen 7 ja 8 artikla sisältyvät "Taloudellinen yhteistyö" -nimiseen lukuun ja ettei taloudellisen yhteistyön käsite tavallisesti kata kaikkia yhteistyön aloja ainoastaan sillä perusteella, että kaikki yhteistyö vaikuttaa viime kädessä myös kumppaneiden talousuhteisiin.

100. Tarkasteltaessa etenkin käsitteen laajan tulkinnan hypoteettisia seurauksia käy kuitenkin ilmi, ettei kaikkia mahdollisia investointi- ja kehitysympäristöön vaikuttavia toimia voida missään tapauksessa pitää toimina, joilla edistetään asetuksen 7 ja 8 artiklassa tarkoitettua investointien ja kehityksen kannalta suotuisamman ympäristön aikaansaamista. Tällainen käsitteen laaja tulkinta tarkoittaisi, että asetuksen antaja

on antanut komissiolle *yleisvaltuutuksen*, jonka nojalla kehitysyhteistyön yhteydessä voidaan tukea mitä tahansa kehitysmaissa toteutettavia valtion hankkeita. Kaikki valtion toteuttamat toimet ovat viime kädessä investointi- ja kehitysympäristön osatekijöitä, koska niillä on talouteen ainakin välillisiä vaikutuksia, joiden laajuus ja voimakkuus vaihtelevat.

101. Asetuksen N:o 443/92 7 ja 8 artiklassa edellytetty riidanalaisen päätöksen olennainen ja suora yhteys investointi- ja kehitysympäristöön ei käy ilmi päätöksen johdantoosan perustelukappaleista eikä hankekuvauksesta. Päätöksessä ei viitata yksityiskohtaisesti Filippiinien talous- ja investointitilanteeseen. Hankekuvauksessakin käsitellään lähes yksinomaan terrorismia ja turvallisuutta.

102. Riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene, mitä ongelmia Filippiinien investointi- ja taloustilanteessa on ja missä määrin rajahallinnon tehostaminen parantaisi sitä. Näin ollen jää epäselväksi, miten hyväksytty hanke vaikuttaa suoraan investointi- ja taloustilanteeseen. Tämä ei tarkoita, ettei rajahallintoa tukemalla voitaisi vaikuttaa myös suoraan taloustilanteeseen. On selvää, että esimerkiksi toimilla, joilla sujuvoitetaan tavaroita koskevia rajamuodollisuuksia, on tällaisia taloutta edistäviä vaikutuksia. Riidanalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan ilmene, että sen pääasiallisena tavoitteena on kehittää taloutta ja investointeja.

103. Kuten edellä on jo todettu, ainoastaan välilliset investointi- ja taloustilanteeseen kohdistuvat vaikutukset eivät kuitenkaan riitä 7 ja 8 artiklan yhteydessä.

104. Koska hankekuvauksessa todetaan ulkomailla työskentelevien filippiiniläisten osalta, että "kansainvälisen matkustajaliikenteen kestävyydellä" (sustainability of international travel) on ratkaiseva merkitys kansallisen talouden ja Filippiinien yleisen vakauden kannalta, rajahallinnon tehokkuus sekä laittoman maahanmuuton torjunta ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvät turvallisuusriskit voivat hyvinkin vaikuttaa toisiinsa. Nyt esillä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan selvitetty eikä siinä käy millään tavoin ilmi, missä määrin nykyaikaisten passi- ja rajatarkastusten on tarkoitus vaikuttaa suoraan vierastyöläisten taloudelliseen tilanteeseen tai koko Filippiinien talouteen. Tässäkin yhteydessä etusijalla on sen sijaan Filippiinien vakaus.

105. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna voidaan todeta, että rajahanke vaikuttanee näin ollen jossain määrin investointi- ja kehitysympäristöön. Toimet, joilla edistetään sisäistä vakautta ja turvallisuutta, voivat nimittäin yhtenä monista tekijöistä edistää epäsuorasti myös taloudellista hyvinvointia.

106. Toimilla, joiden tavoitteena on parantaa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta ja vakautta, ei ole kuitenkaan läheistä ja suoraa yhteyttä talouden tukemiseen, vaan ne liittyvät vain yleisesti yhteiskunnallisen, poliittisen ja taloudellisen elämän perusedellytyksiin. Investointi- ja kehitysympäristö ei ole tällaisten toimien keskipisteenä.

107. Tämä pätee myös sisäisen turvallisuuden ja matkailun väliseen yhteyteen, jonka komissio on tuonut esiin yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä. Komissio on oikeassa siinä, että riidanalaisella päätöksellä voidaan parantaa turvallisuutta ja siten edistää yleisesti talouden ja kehityksen perusedellytyksiä, kuten erityisesti matkailua. Tämän epäsuoran yhteyden ja sivuvaikutuksen perusteella riidanalaista päätöstä ei kuitenkaan voida pitää asetuksen 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuna investointeja ja taloutta tukevana toimenpiteenä.

108. Edellä esitetyn perusteella riidanalaisella päätöksellä ei ole edellytettyä läheistä ja suoraa yhteyttä talouden tukemiseen eikä se voi näin ollen perustua asetuksen 7 ja 8 artiklaan.

4. Talousarviolainsäädäntöön perustuva toimivalta

109. Lopuksi on vielä tarkasteltava sitä, että parlamentti esittää vastauksessaan väitteitä, jotka eivät koske ainoastaan komission täytäntöönpanovallan ylittymistä vaan myös talousarviolainsäädäntöön perustuvan toimivallan loukkaamista.

110. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan mukaan tämä peruste on esitetty liian myöhään. Kyseessä on vasta vastauksessa esitetty uusi peruste. Parlamentti oli esittänyt kannekirjelmässään vain yhden kanneperusteen ja riitauttanut ainoastaan sen, että täytäntöönpanotoimet ovat asetuksen N:o 443/92 vastaisia.

C *Yhteenveto*

111. Kokoavasti voidaan todeta, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koska kanteen nostamiselle asetettua määräaikaa ei ole noudatettu. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tutkii asian aineellisesti, riidanalainen päätös on kumottava.

VI Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen

112. Jos yhteisöjen tuomioistuin ottaa kanteen tutkittavaksi ja hyväksyy sen, on vielä ratkaistava, onko tuomion ajallisia vaikutuksia rajoitettava. Komissio ei ole vaatinut, että yhteisöjen tuomioistuin pitää kumotun päätöksen vaikutukset voimassa, jos kanne hyväksytään.

113. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin myös viran puolesta käyttää sille EY 231 artiklan toisessa kohdassa myönnettyä toimivaltaa ja pitää päätöksen vaikutukset voimassa. Päätös kumotaan ajankohtana, jona riidanalaiseen päätökseen liittyvän hankkeen perusteella on jo suoritettu maksuja ja jona erityisesti hankkeen täytäntöönpanosta vastaavalle kansainväliselle siirtolaisuusjärjestölle on jo tehty sitoumuksia.

114. Siten tärkeät oikeusvarmuutta koskevat syyt, jotka ovat verrattavissa tilanteeseen, jossa asetus kumotaan, oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin käyttää EY 231 artiklan toisessa kohdassa sille asetuksen kumoamistapauksessa suotua toimivaltaa ja toteaa, miltä osin kumotun päätöksen vaikutukset on pidettävä voimassa. [26]

115. Käsiteltävän asian erityispiirteiden vuoksi päätöksen kumoamisen vaikutusta ei ole ulotettava jo suoritettujen maksujen pätevyyteen eikä riidanalaisen päätöksen perusteella tehtyihin sitoumuksiin. [27]

VII Oikeudenkäyntikulut

116. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kanne on jätettävä tutkimatta, parlamentti on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan Espanjan kuningaskunta vastaa itse sille väliintulosta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

26 – Vrt. asia C-106/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2729, 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

27 – Vrt. edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 42 kohta.

VIII Ratkaisuehdotus

117. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Euroopan parlamentti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta Espanjan kuningaskunnan kuluja, joista tämä vastaa itse.