Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
21 päivänä toukokuuta 2015 [1]

Asia C-439/13 P

Elitaliana SpA
vastaan

Eulex Kosovo

Suullisen käsittelyn aloittaminen uudelleen — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) — Euroopan unionin operaatio — Unionin tuomioistuinten toimivalta — Unionin talousarvio — Julkiset palveluhankinnat — Asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 — Tarjouskilpailu helikopterituesta Kosovossa toteutettavalle EULEX-operaatiolle — Julkista hankintaa koskevan päätöksen laillisuusvalvonta

I **Johdanto**

1. Esillä oleva menettely perustuu Italian oikeuden mukaan perustetun yhtiön Elitaliana SpA:n (jäljempänä Elitaliana) unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamaan kumoamiskanteeseen toimenpiteestä, jonka on julkisen hankintamenettelyn [2] yhteydessä toteuttanut Eulex Kosovo, eli Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta 4.2.2008 tehdyn neuvoston yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP [3] nojalla perustettu elin. Unionin yleinen tuomioistuin jätti Elitalianan kanteen tutkimatta sillä perusteella, ettei Eulex Kosovolla ollut vastaaja-asemaa, [4] ja katsoi määräyksessä Elitaliana v. Eulex Kosovo, [5] ettei sen ollut tarpeen lausua toimivallastaan tutkia EU-sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla toteutetuista toimista nostettuja kanteita.

2. Kyseisestä määräyksestä tehtyä valitusta koskevassa ensimmäisessä ratkaisuehdotuksessani [6] ehdotin valituksen hylkäämistä Eulex Kosovon aseman vuoksi. Tässä yhteydessä en lausunut unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevasta kysymyksestä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Julkinen hankinta ”EuropeAid/131516/D/SER/XK – Helikopterituki Kosovossa toteutettavalle Eulex-operaatiolle (PROC/272/11)”.

3 — EUVL L 42, s. 92.

4 — Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa Eulex Kosovo teki oikeudenkäyntiväitteen, joka perustui yhtäältä siihen, että Eulex Kosovolla ei ollut vastaaja-asemaa tässä tapauksessa, ja toisaalta siihen, että unionin yleisellä tuomioistuimella ei ollut toimivaltaa sen vuoksi, että riidanalaiset toimet oli toteutettu EU-sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevien määräysten perusteella.

5 — T-213/12, EU:T:2013:292; jäljempänä valituksenalainen määräys.

6 — Oikeusriidan yksityiskohtien osalta viittaan valituksenalaiseen määräykseen sekä tässä asiassa esittämääni ensimmäiseen ratkaisuehdotukseen (C-439/13 P, EU:C:2014:2416).

3. Voidakseen ratkaista esillä olevan asian unionin tuomioistuin on kuitenkin toivonut selvitystä kaikista asian kannalta merkityksellisistä seikoista ja määrännyt 10.2.2015 antamallaan määräyksellä, että asian suullinen käsittely aloitetaan uudelleen, jotta asianosaiset voivat esittää kantansa seuraavasta kysymyksestä:

”– – onko unionin yleisellä tuomioistuimella ja unionin tuomioistuimella toimivalta tutkia tämä asia, kun otetaan huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun 1 jaksoon sisältyvät yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset ja SEUT 275 artiklan määräykset.”

4. SEU 24 artiklan, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan kanssa, mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:tä koskevien määräysten osalta, lukuun ottamatta SEU 40 artiklan ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan osalta suoritettavaa valvontaa.

5. Haluan kuitenkin heti alkuun korostaa, että koska esillä oleva asia koskee Euroopan unionin ulkoisen toiminnan yhteydessä tehtyjä julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, se kuuluu suoraan unionin oikeuden talousarviota koskevien säännösten soveltamisalaan. Kuten Elitaliana, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio, jotka ovat kaikki yhtä mieltä siitä, että unionin tuomioistuimella on toimivalta tutkia esillä oleva asia,[7] puollan unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen toimivaltaa tutkia julkista hankintaa koskevan päätöksen laillisuutta unionin talousarvioon sovellettavien sääntöjen kannalta sekä YUTP:hen kuuluvien toimenpiteiden rahoituksen että unionin talousarvion toteuttamisen kannalta.

II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

6. SEU 41 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamisesta toimielimille aiheutuvat hallintomenot otetaan menoina unionin talousarvioon.”

7. SEU 41 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tämän luvun täytäntöönpanosta aiheutuvat toimintamenot otetaan myös menoina unionin talousarvioon, lukuun ottamatta sellaisista toimista johtuvia menoja, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, sekä tapauksia, joista neuvosto yksimielisesti päättää toisin.

8. SEUT 310 artiklan 1 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon.

Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat unionin vuosittaisen talousarvion 314 artiklan mukaisesti.

Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa.

– –

3. Talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja vastaavan menon toteuttamiselle 322 artiklassa tarkoitetun asetuksen mukaisesti, lukuun ottamatta siinä säädettyjä poikkeuksia.”

7 — On syytä huomata, että keskityttäessä kyseisten sääntöjen ajalliseen soveltamiseen ainoastaan Eulex Kosovo väittää, että unionin tuomioistuimella olisi toimivalta tutkia vain neuvoston ja komission toimia, ei Eulex Kosovon toteuttamia toimia. Päättelen siitä sen kiistävän unionin tuomioistuimen toimivallan tässä asiassa.

9. SEUT 317 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

– –

Komissio voi talousarvion rajoissa sekä 322 artiklan nojalla annetussa asetuksessa säädetyin rajoituksin ja edellytyksin siirtää määrärahoja luvusta toiseen tai alajaottelusta toiseen.”

10. Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002[8] 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisöjen menoihin ja tuloihin kuuluvat:

a) Euroopan yhteisön menot ja tulot, mukaan lukien Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa ja rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alaa koskevista määräyksistä toimielimille aiheutuvat hallintomenot sekä mainittujen määräysten täytäntöönpanosta johtuvat toimintamenot, kun ne otetaan menoina talousarvioon”.

11. Kyseisen asetuksen 162 artiklan 1 kohdan mukaan talousarviosta rahoitettujen ulkoisten toimien menoihin sovelletaan varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 ensimmäisen ja kolmannen osan säännöksiä, jollei tässä osastossa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu.

12. Kuten varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 163 artiklasta ilmenee, tässä osastossa tarkoitetut toimet voidaan toteuttaa joko keskitetysti komission toimesta tai kolmansiin maihin kuuluvaan edunsaajavaltioon tai niihin kuuluviin edunsaajavaltioihin hajautettuina tai yhdessä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

13. Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 166 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Toteutettavista toimista:

a) komissio tekee yhteisöjen nimissä rahoitussopimuksen edunsaajana olevan kolmannen maan tai maiden tai niiden nimeämien yhteisöjen, jäljempänä ’edunsaajat’, kanssa; tai

b) tehdään avustussopimus niiden toteuttamisesta vastaavien kansallisten tai kansainvälisten julkisoikeudellisten yhteisöjen tai luonnollisten tai oikeushenkilöiden kanssa.

– –”

8 — EUVL L 248, s. 1; jäljempänä varainhoitoasetus N:o 1605/2002.

14. Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 167 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä osastossa tarkoitettuihin julkisiin hankintoihin sovelletaan 56 artiklan ja ensimmäisen osan V osaston 1 luvun säännöksiä julkisiin hankintoihin sovellettavista yleisistä säännöistä, jollei soveltamissäännöissä annetuista, Euroopan yhteisön ulkopuolella tehtäviin julkisiin hankintoihin sovellettavia kynnysarvoja ja yksityiskohtaisia menettelysääntöjä koskevista erityissäännöksistä muuta johdu. Tässä luvussa tarkoitetaan hankintaviranomaisella:

a) komissiota, joka toimii yhden tai useamman edunsaajan nimissä ja lukuun;

b) edunsaajaa tai edunsaajia;

c) kansallisen tai kansainvälisen oikeuden mukaista elintä taikka luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on allekirjoittanut komission kanssa rahoitus- tai avustussopimuksen ulkoisen toiminnan toteuttamisesta.

_ _”

III **Asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

15. Vastauksena unionin tuomioistuimen 10.2.2015 antamassa suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskevassa määräyksessä asianosaisille osoittamaan kehotukseen Elitaliana, Eulex Kosovo, neuvosto sekä komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Eulex Kosovoa, neuvostoa ja komissiota kuultiin 25.3.2015 pidetyssä istunnossa.

IV **Unionin toimet ulkoisen toiminnan yhteydessä ja unionin tuomioistuimen toimivallan rajat YUTP:n alalla**

A *Alustavat toteamukset YUTP:stä*

16. Historialliselta kannalta Maastrichtin sopimusta allekirjoitettaessa YUTP oli hallitusten väliseen yhteistyöhön ankkuroituna unionin yhteisenä politiikkana kompromissin tulos. Kun YUTP ymmärrettiin erilliseksi järjestelmäksi verrattuna yhteisön politiikkoihin ja yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioiden alalla, se sisällytettiin muodollisesti, organisatorisesti ja aineellisesti yhteen yhtenäiseen rakenteeseen, Euroopan unioniin.[9] Näin YUTP on perustamisestaan lähtien kuulunut yhteiseen toimielinjärjestelmään,[10] joka on yhteinen kolmelle pilarille.

17. On selvää, että unionin ulkoinen toiminta käsittää lukuisia aloja, kuten turvallisuuden ja puolustuksen, kauppapolitiikan, kehitysavun, yhteistyön kolmansien maiden kanssa, humanitaarisen avun, kansainväliset sopimukset, suhteet kansainvälisiin järjestöihin ja SEUT 222 artiklassa tarkoitetun yhteisvastuulausekkeen soveltamisen.[11]

9 — Ks. YUTP:n yhtenäisen ja erillisen tulkinnan välisestä vastakkainasettelusta Everling, Ulrich, ”Reflections on the structure of the European Union”, 29 *CMLR* (1992), s. 1053–1077. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen antamasta kokonaisvaltaisesta tulkinnasta Lissabonin sopimusta edeltäville muille kuin yhteisön säännöksille tuomio Segi ym. v. neuvosto (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, sellaisena kuin se on Maastrichtin sopimuksen seurauksena, C artiklan 1 kohta (EYVL 1992, C 191, s. 1).

11 — Ks. unionin ja jäsenvaltioiden toimivallasta, jonka laajuudella ei ole vertailukohteita, neuvoston päätelmät Euroopan unionin yleisestä lähestymistavasta, 12.5.2014, 1 kohta, saatavilla internetosoitteessa http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei=8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usg=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU.

18. Rakenteellisesti YUTP pitää sisällään muun muassa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan, jonka itsenäisyyttä vahvistettiin Lissabonin sopimuksella ja erityisesti SEU 42 ja SEU 43 artiklalla. SEU 42 artiklan 1 kohdan mukaan YUTP turvaa unionin operatiivisen toimintakyvyn, joka perustuu siviili- ja sotilasvoimavaroihin. Unioni voi käyttää niitä unionin ulkopuolella toteutettaviin tehtäviin huolehtiakseen rauhanturvaamisesta, konfliktinestosta ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisesta. Nämä eri tehtävät todetaan SEU 43 artiklassa.

19. YUTP käsittää siten siviili- ja sotilasnäkökohtien tiiviin ja monitahoisen yhdistelmän. Käsiteltävä asia kuvastaa kuitenkin sitä, kuinka hajanaista unionin ulkoinen toiminta on, kuinka siitä puuttuu avoimuus ja kuinka vaikeaksi sen eri toimijoiden oikeudellisen vastuun määrittäminen tulee.

20. Unionin ulkoisen toiminnan käyttöön ottamista koskevien menettelytapojen osalta on selvää, että unioni toteuttaa merkittäviä toimia ja operaatioita eri puolilla maailmaa,[12] ja sen siviilioperaatioita pidetään yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisinä osina.[13] Tärkein oikeudellinen keino, jolla unionin operaatiot voidaan toteuttaa, on neuvoston päätös, joka tehdään SEU 43 artiklan nojalla, luettuna yhdessä SEU 28 artiklan kanssa.[14] Kyse on todella unionin toimesta eikä pelkästä jäsenvaltioiden yhdessä tekemästä päätöksestä.[15]

21. Suhteesta isäntämaahan on todettava, että unioni tekee yleensä sopimuksia isäntävaltioiden kanssa SEU 37 artiklan (aiempi SEU 24 artikla) ja SEUT 218 artiklan nojalla, jossa sille annetaan toimivalta tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa YUTP:n toteuttamiseksi. Osapuolet saattavat myös laajentaa jo käyttöön otettuja järjestelyjä. Näin tapahtui asetettaessa Euroopan unionin suunnitteluryhmä (jäljempänä EUPT Kosovo), neuvoston yhteisen toiminnan nojalla perustettu elin,[16] joka edelsi ja jolla valmisteltiin Eulex Kosovon perustamista.[17]

22. Erityisesti yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden asemaan sovelletaan niin kutsuttuja SOFA-sopimuksia ja SOMA-sopimuksia,[18] joissa määrätään isäntävaltiossa toteutettavien operaatioiden asemasta ja toiminnasta, rikosoikeudellisen toimivallan käyttöä, operaation ja sen henkilöstön erioikeuksia ja vapauksia ja konfliktinratkaisua koskevat yksityiskohdat mukaan luettuna.[19] Vuonna 2003 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen[20] mukaan unionin operaatioiden sotilas- tai siviilihenkilöillä on täysi oikeudellinen koskemattomuus. Eulex Kosovon kirjallisista huomautuksista

12 — Ks. internetosoite http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf

13 — Neuvoston asiakirja16927/09, joka on otsikoitu ”2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions”, saatavilla internetosoitteesta http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927%202009%20EXT%201.

14 — SEU 31 artiklassa tarkoitettujen äänestyssääntöjen mukaisesti.

15 — Ks. Naert, F., “The Application of Human Rights and International Humanitarian Law in Drafting EU Missions’ Mandates and Rules of Engagement”, Institute for international Law, KU Leuven, Working Paper n° 151, lokakuu 2011.

16 — Euroopan unionin suunnitteluryhmän (EUPT) asettamisesta Kosovossa oikeusvaltion alalla ja mahdollisilla muilla aloilla mahdollisesti toteutettavaa EU:n kriisinhallintaoperaatiota varten 10.4.2006 tehty yhteinen toiminta 2006/304/YUTP (EUVL L 112, s. 19).

17 — Yhdistyneiden Kansakuntien väliaikaisen hallinnon Kosovossa (UNMIK) johtaja ulotti asetuksen UNMIK 2000/47 (UNMIK/Reg/2000/47, saatavilla internetosoitteessa www.unmikonline.org), jossa määritellään Pohjois-Atlantin liiton KFOR-joukkojen ja UNMIKin asema, erioikeudet ja vapaudet Kosovon alueella, koskemaan EUPT Kosovoa täytäntöönpanoasetuksella, joka annettiin YUTP:n korkean edustajan pyynnöstä. Täytäntöönpanoasetus 2006/18, teoksessa Sari, A., ”Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP”, EJIL 2008, osa 19, nro1, s. 74, mainittujen lähteiden mukaan. Ks. myös yhteinen toiminta 2006/304 4 ja 5 artikla.

18 — SOFA-sopimuksia (Status of Forces Agreements) sovelletaan sotilasoperaatioihin ja SOMA-sopimuksia (Status of Mission Agreements) siviilioperaatioihin, ks. mt. Sari, A.

19 — Ks. Euroopan unionin ja isäntävaltion välinen mallisopimus Euroopan unionin alaisuuteen saatettujen joukkojen asemasta: neuvoston asiakirja 8720/05, saatavilla internetosoitteesta http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720-2005-INIT/fi/pdf.

20 — Euroopan unionin jäsenvaltioiden välinen sopimus Euroopan unionin sotilasesikunnan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien, myös harjoitusten, valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi Euroopan unionin toimielinten käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen palvelukseen siirrettyjen sotilas- ja siviilihenkilöiden sekä jäsenvaltioiden tätä varten Euroopan unionin käyttöön asettamien sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta (EU SOFA) (EUVL 2003, C 321, s. 6).

ilmenee myös, että operaation johtajalla sekä koko Eulex-operaatiolla on diplomaattinen asema sekä kansainväliseen oikeuteen perustuvat erioikeudet. [21] On kuitenkin huomattava, että toimielimissä on jo arvosteltu diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen soveltamista koko henkilöstöön. [22]

23. Lisäksi totean Eulex Kosovon edustajan istunnossa esittämästä väitteestä, joka liittyy tämän elimen koskemattomuuteen, että Kosovon lainsäädäntöön perustuvaa koskemattomuutta sovelletaan Kosovon elimiin ja tuomioistuimiin nähden, eikä se voi missään tapauksessa estää unionin oikeuteen kuuluvien toimien laillisuusvalvontaa, jos unionin tuomioistuimella on asiassa toimivalta. [23]

B *Unionin tuomioistuimen toimivalta Lissabonin sopimuksen perusteella*

24. On selvää, että unionin oikeuden nykytilassa YUTP:hen sovelletaan SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Siten tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät edelleen unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle. Tämä tilanne aiheutuu jo luonnostaan siitä, miten unionin tuomioistuimen toimivalta on järjestetty perussopimuksissa. [24]

25. On kuitenkin korostettava, että Lissabonin sopimuksella on jossain määrin kehitetty unionin tuomioistuimen toimivaltaa YUTP:n alalla. [25]

26. Ensinnäkin unionin tuomioistuimelle on nimenomaisesti annettu toimivalta tiettyjen YUTP:n alaan kuuluvien toimien osalta, minkä vuoksi aikaisemmin vallinneesta lähestymistavasta, jonka mukaan tällä alalla ei ole tuomioistuimen suorittamaa valvontaa, on luovuttu. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään YUTP:tä koskevien perussopimusten määräysten osalta, että unionin tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus. Tämän viimeksi mainitun määräyksen mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta muun muassa ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista. [26] application/pdf/2014-06/doc-fr-0000.pdf).

21 — Tältä osin Eulex Kosovo viittaa erioikeuksista ja vapauksista 20.2.2008 annettuun Kosovon tasavallan lakiin nro 03/L–033, saatavilla internetosoitteessa http//www.mfa-ks.net/repository.docs/2008_03-L033_en1.pdf, sekä 18.4.1961 tehtyyn diplomaattisia suhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen, 24.4.1963 tehtyyn konsulisuhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen, 13.2.1946 tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevaan yleissopimukseen ja 21.11.1947 tehtyyn Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevaan yleissopimukseen.

22 — Neuvoston asiakirja 15711/02, jonka otsikkona on ”Generic Status of Force Agreement for Police Mission – Imunities and privileges for EU Mission personnel”, saatavilla internetosoitteesta http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711%202002%20INIT.

23 — On kuitenkin huomattava, että YUTP:n operaatioille ja niiden henkilöstölle annetulla oikeudellisella koskemattomuudella voi olla seurauksia isäntävaltion perusoikeuksien suojaan SEU 6 artiklan valossa. Ks. ihmisoikeuksien osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan puuttumisesta tilanteissa, joissa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 2 ja 6 artiklaa on rikottu Yhdistyneiden Kansakuntien toimesta Kosovon alueella, asia Behrami ja Behrami v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 71412/01 ja asia Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 78166/01. Tämä kysymys liittyy nykyiseen keskusteluun Euroopan unionin perusoikeuskirjan ekstraterritoriaalisesta vaikutuksesta: ks. Moreno-Lax, V. ”The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights”, *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Hart 2014, s. 1657–1683. Ks. valtion vastuusta, kun alue on sen todellisessa hallinnassa sen kansallisten rajojen ulkopuolella, asia Loizidou v. Turkki, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 15318/89 ja sen tiukka tulkinta, joka perustuu asiassa Bankovic v. Belgia annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon nro 52207/99. Oikeussuojaa koskevalla kysymyksenasettelulla ei kuitenkaan ole suoraa vaikutusta unionin tuomioistuimen tässä asiassa esittämään kysymykseen.

24 — Lausunto 2/13 (EU:C:2014:2454, 252 ja 253 kohta).

25 — Ks. Hillion, C., ”A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oxford, 2014, s. 47–73.

26 — Tämä on johtanut yhtäältä unionin tuomioistuinten antamaan erityisen runsaaseen oikeuskäytäntöön (ks. tuomio komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518; tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776; tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto, T-35/10 ja T-7/11, EU:T:2013:397 ja tuomio Hassan v. neuvosto, T-572/11, EU:T:2014:682) ja toisaalta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen muutoksiin (ks. ehdotus unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestykseksi, saatavilla internetosoitteessa http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/

27. Toiseksi SEU 40 artikla voidaan lukea siten, että siinä annetaan nimenomaisesti unionin tuomioistuimelle tehtäväksi turvata YUTP:n sekä EUT-sopimukseen perustuvien politiikkojen ja menettelyjen välinen rajanveto, kun siinä todetaan, että YUTP:n toteuttaminen ei vaikuta SEUT 3–SEUT 6 artiklan soveltamiseen. Uutta tässä määräyksessä verrattuna entiseen SEU 47 artiklaan (sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta) on se, että ”vaikuttamiskielto” toimii kahteen suuntaan siten, että sillä pyritään sekä ”suojaamaan” unionin politiikkoja mahdolliselta päällekkäisyydeltä hallitusten välisen yhteistyön mekanismien kanssa että ”suojaamaan” YUTP:tä unionin politiikkojen mahdollisilta vastaavilta vaikutuksilta. [27]

28. Kolmanneksi on korostettava niiden perustuslaillisten periaatteiden merkitystä, jotka velvoittavat unionin toimielimiä, kun ne toimivat ulkoisen toiminnan puitteissa, ja joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. [28] Yhdessä nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohdassa ilmaistun vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa kyseisten periaatteiden noudattamista edellytetään niiden unionin tavoitteiden toteuttamiseksi, jotka käsittävät muun muassa YUTP:n. Tältä osin on huomattava, että SEU 21 artiklan 3 kohdan mukaan unioni noudattaa perustamisensa johtoajatuksena olevia (saman artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja) periaatteita kehittäessään ja toteuttaessaan ulkoista toimintaansa.

29. Jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin tuomioistuimen tarkasteltavana oli unionin politiikkojen rajaamista koskeva kysymyksenasettelu, erityisesti ns. kaksikäyttötuotteita [29] koskevassa tuomiossa Werner, jossa se korosti, että ”toimi, jonka vaikutuksesta tiettyjen tuotteiden vienti estyy tai vähenee, ei voi jäädä yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle sillä perusteella, että sillä tavoitellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä”. [30] Sitä vastoin käsiaseiden leviämisen torjumiseksi annetun toimen osalta unionin tuomioistuin täsmensi, että EU 47 artiklan perusteella unioni ei voinut käyttää YUTP:hen liittyvää oikeudellista perustaa antaakseen säännöksiä, jotka kuuluvat myös yhteisölle EY:n perustamissopimuksella annetun toimivallan alaan. [31]

30. Näin ollen unionin tuomioistuin säilyy toimivallan rajaamisen perustavanlaatuisena valvojana. Näiden toteamusten perusteella on tutkittava, kuuluvatko unionin talousarvion toteuttamisen puitteissa unionin operaatiossa hyväksytyt toimet unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

V **Unionin talousarvio ja sen valvonta ulkoisen toiminnan yhteydessä**

A *Lyhyt katsaus Eulex Kosovon asemasta*

31. Kuten edellä mainituissa neuvoston päätelmissä [32] perustellusti todetaan, ”on tärkeää varmistaa unionin toteuttamien toimien ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimien mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen tukemiseksi – – jotta ne voisivat asteittain parantaa valmiuttaan itse ehkäistä tai hallita kriisejä”.

27 — Ks. Griller, S., ”The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The Court of Justice and the construction of Europe – La Cour de Justice et la construction de l'Europe*, 2013, s. 675–692.

28 — Ks. vastaavasti tuomio neuvosto v. Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, 28 ja 29 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 79 kohta).

29 — Kyse on tuotteista, joita voidaan käyttää sekä sotilaallisiin tarkoituksiin että siviilitarkoituksiin.

30 — Tuomio Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, 10 kohta). Tämän tulkinnan seurauksena lainsäätäjä korvasi YUTP:n yhteiseen toimintaan alun perin perustuneet oikeussäännöt sekä yhteisen kauppapolitiikan nojalla annetun asetuksen asetuksella, joka perustui yksinomaan kauppapolitiikkaan: ks. kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian vientiä koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta 22.6.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1334/2000 (EYVL L 159, s. 1).

31 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, 77 kohta). Ks. täydentävänä tarkasteluna, joka puoltaa rajoitettua tuomioistuimen suorittamaa valvontaa YUTP:n yhteydessä, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus komissio v. Kreikka (C-120/94, EU:C:1995:109, 54 kohta).

32 — Neuvoston päätelmät Euroopan unionin yleisestä lähestymistavasta, 12.5.2014, 11 kohta.

32. Kuten yhteisen toiminnan 2008/124 2 artiklasta ilmenee, Eulex Kosovo auttaa Kosovon viranomaisia, oikeusviranomaisia ja lainvalvontaviranomaisia edistymään kohti kestävyyttä ja vastuullisuutta samalla varmistaen, että ne noudattavat kansainvälisesti tunnustettuja normeja ja parhaita eurooppalaisia käytäntöjä.

33. Eulex Kosovo, joka perustuu Yhdistyneiden Kansakuntien päätöslauselmaan 1244,[33] on suurin koskaan toteutettu siviilioperaatio yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalla. Operaation henkilöstö muodostuu ennen kaikkea tuomareista, syyttäjistä, poliiseista ja tullivirkailijoista ja käsittää 800 kansainvälistä ja 800 kansallista jäsentä. Tämän operaation budjetti on 90 miljoonaa euroa vuodessa, ja sen rahoitukseen osallistuvat useimmat Euroopan unionin jäsenvaltiot sekä Kanada, Norjan kuningaskunta, Sveitsin valaliitto, Turkin tasavalta ja Amerikan yhdysvallat.[34] pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf.

34. Asiakirja-aineiston perusteella Eulex Kosovolla on kriisinhallintaoperaation asema, ja siitä vastaa neuvosto, joka on perustanut sen ja huolehtii sen poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johdosta.[35] Lainsäätäjän tahto pitää tehtäviä pelkkinä ”operaatioina” käy ilmi yhteisen toiminnan 2008/124 säännöksistä.[36]

35. On kuitenkin korostettava, että lainsäätäjä on useaan otteeseen muuttanut yhteistä toimintaa 2008/124,[37] erityisesti neuvoston päätöksellä 2014/349 (jäljempänä muutettu yhteinen toiminta 2008/124). Muutetun yhteisen toiminnan 2008/124 15 a artiklan mukaan Eulex Kosovolla on valtuudet hankkia palveluja ja tarvikkeita, tehdä sopimuksia ja hallinnollisia järjestelyjä, ottaa palvelukseen henkilöstöä, avata pankkitilejä, hankkia ja pitää hallussa omaisuutta ja maksaa velkojaan sekä *esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä* kyseisen yhteisen toiminnan täytäntöönpanon sitä edellyttäessä. Toisin kuin Eulex Kosovo väitti istunnossa, tämä muutos ei merkinnyt sen osalta yksittäistä toimenpidettä, vaan se koski myös Euroopan unionin YTPP-operaatiota Nigerissä.[38]

33 — Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto hyväksyi 10.6.1999 päätöslauselman 1244, ja tässä yhteydessä Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto: ”Päättää, että kansainvälinen siviili- ja turvallisuutta koskeva läsnäolo aloitetaan aluksi 12 kuukauden ajaksi, ja sen on määrä jatkua tämän jälkeen, jollei turvallisuusneuvosto toisin päätä” (19 kohta); ”Valtuuttaa pääsihteerin asianomaisten kansainvälisten järjestöjen avustamana aloittamaan kansainvälisen siviililäsnäolon Kosovossa” (10 kohta).

34 — Ks. yksityiskohtaisemmin http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/

35 — Eulex Kosovo ei siis ole Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa perustettu operaatio, toisin kuin Eulex Kosovon asiamies näyttää väittävän.

36 — Ks. erityisesti yhteisen toiminnan 2008/124 10 artiklan 2 kohta. Lisäksi Eulex Kosovo -operaation johtaja on tehnyt sopimuksen komission kanssa, eikä häntä näin ollen ole otettu palvelukseen kilpailun kautta unionin toimielinten menettelyn mukaisesti vaan määräajaksi palkatuksi itsenäiseksi asiantuntijaksi.

37 — Ks. 9.6.2009 hyväksytty neuvoston yhteinen toiminta 2009/445/YUTP (EUVL L 148, s. 33); 8.6.2010 annettu neuvoston päätös 2010/322/YUTP (EUVL L 145, s. 13); 15.10.2010 annettu neuvoston päätös 2010/619/YUTP (EUVL L 272, s. 19); 14.10.2011 annettu neuvoston päätös 2011/687/YUTP (EUVL L 270, s. 31); 24.11.2011 annettu neuvoston päätös 2011/752/YUTP (EUVL L 310, s. 10); 5.6.2012 annettu neuvoston päätös 2012/291/YUTP (EUVL L 146, s. 46); 27.5.2013 annettu neuvoston päätös 2013/241/YUTP (EUVL L 141, s. 47); 12.6.2014 annettu neuvoston päätös 2014/349/YUTP (EUVL L 174, s. 42) ja 29.9.2014 annettu neuvoston päätös 2014/685/YUTP (EUVL L 284, s. 51).

38 — Euroopan unionin YTPP-operaatiosta Nigerissä (EUCAP Sahel Niger) annetun päätöksen 2012/392/YUTP muuttamisesta 22.7.2014 annettu neuvoston päätös 2014/482/YUTP (EUVL L 217, s. 31). Kysymystä muutetun yhteisen toiminnan 2008/124 vaikutuksista kommentoidaan tämän ratkaisuehdotuksen lopussa, ks. 63 ja 64 kohta.

B *YUTP:hen sovellettavat talousarviota koskevat säännöt unionin tuomioistuimen toimivallan toteamisen lähtökohtana*

1. Rahoitus unionin talousarviosta

36. Haluan muistuttaa, että Maastrichtin sopimusta allekirjoitettaessa tehtiin ero niiden hallinto- ja toimintamenojen välillä, joihin on sitouduttu toisen pilarin yhteydessä, siten että ensin mainitut otetaan edelleen menoina yhteisön talousarvioon. Tästä syystä katson, että todellisuudessa talousarvion menoja koskeva kysymyksenasettelu ei ole koskaan ollut eikä edelleenkään ole YUTP:hen kuuluva kysymys. Jo aikanaan päätettiin soveltaa osaan YUTP:n rahoituksesta yhteisön talousarviota koskevia sääntöjä, niihin sovellettava valvontajärjestelmä mukaan lukien.

37. Sitä vastoin toimintamenojen osalta Maastrichtin sopimuksessa määrättiin, että neuvostolla oli toimivalta joko määrätä ne jäsenvaltioiden maksettaviksi tai ottaa ne menoina yhteisön talousarvioon. Amsterdamin sopimuksella toimintamenot otettiin yhteisön talousarvioon lukuun ottamatta kahta poikkeusta, jotka koskivat sotilasoperaatioihin tai puolustukseen liittyviä menoja, joiden osalta neuvosto säilytti toimivallan päättää yksimielisesti toisin.

38. Lissabonin sopimukseen otettiin voimassa oleva erityisjärjestelmä. SEU 41 artiklan 1 kohdan mukaan YUTP:n toteuttamisesta aiheutuvat hallintomenot otetaan menoina unionin talousarvioon,[39] kun taas SEU 41 artiklan 2 kohdan mukaan toimintamenot kuuluvat unionin talousarvioon Amsterdamin sopimuksesta lähtien hyväksytyn periaatteen mukaisesti. Siten yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatiot ovat luonteensa vuoksi jäsenvaltioiden rahoittamia BKT-menetelmän mukaisesti, kun kyse on sotilasoperaatioiden rahoittamisesta, kun taas siviili- ja hallintomenoista vastaa Euroopan unioni.[40] Vuonna 2013 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen[41] mukaan YUTP:n toimintamenot otetaan kokonaisuudessaan yhteen ainoaan talousarviolukuun, jonka otsakkeena on YUTP.[42]

39. Kuten yhteisen toiminnan 2008/124 16 artiklasta ilmenee,[43] esillä olevassa asiassa kaikkia Eulex Kosovon menoja hallinnoidaan Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavien yhteisön sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.[44]

39 — Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön myös kaksi muuta sotilasoperaatioiden rahoitusvälinettä, yhtäältä kiireellisten toimenpiteiden osalta ja toisaalta valmistelutoimien rahoittamiseksi perustettavan käynnistysrahaston osalta (ks. SEU 41 artiklan 3 kohta).

40 — Carpentier, M., ”La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L’exemple de la PESC”, *Revue française de finances publiques*, nro 125, helmikuu 2014.

41 — Talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta 2.12.2013 tehty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus (EUVL C 373, s. 1).

42 — Huomautan samalla, että koska sellaisiin operaatioihin, joilla on sotilaallista merkitystä, liittyviä menoja ei ole otettu unionin talousarvioon, tämä käytäntö ei ole avoin, etenkään SEUT 222 artiklassa ja SEU 42 artiklan 7 kohdassa olevan kaltaisen yhteistä puolustusta koskevan yhteisvastuulausekkeen osalta. Kyseisten artiklojen mukaan unioni voi käyttää sotilaallisia keinojaan tukeakseen ja avustaakseen Yhdistyneitä Kansakuntia ja Pohjois-Atlantin liittoa ilman, että on selvää, vastaako unioni niihin liittyvistä sotilasmenoista.

43 — Yhteisen toiminnan 16 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. EULEX KOSOVOon liittyviin menoihin tarkoitettu rahoitusohje operaatiosuunnitelman hyväksymispäivästä alkavalle 16 kuukauden kaudelle on 205 000 000 euroa.
2. Kaikkia menoja hallinnoidaan Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavien yhteisön sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti, kuitenkin siten, että ennakkomaksut eivät ole yhteisön omaisuutta.
3. Operaation johtaja voi komission hyväksynnän saatuaan sopia Euroopan unionin jäsenvaltioiden, osallistuvien kolmansien valtioiden ja muiden Kosovoon sijoittautuneiden kansainvälisten toimijoiden kanssa teknisistä järjestelyistä, jotka koskevat EULEX KOSOVOn laitteiden ja palvelujen toimittamista ja toimitilojen tarjoamista. – –
4. Operaation johtaja raportoi kaikilta osin komissiolle ja toimii tämän valvonnassa sopimuksensa mukaisesti toteuttamiensa toimien osalta.
5. Rahoitusjärjestelyissä otetaan huomioon EULEX KOSOVOn operatiiviset vaatimukset, mukaan lukien laitteiden yhteensopivuus ja sen ryhmien yhteistoimintakyky sekä henkilöstön lähettäminen alueellisiin toimistoihin.

– –”

44 — On syytä todeta, että yhteistä toimintaa 2008/124 on muutettu useaan kertaan Eulex Kosovon rahoitusohjeen mukauttamiseksi ja korottamiseksi. Ks. tältä osin muutokset, jotka on tehty yhteisellä toiminnalla 2009/445 ja päätöksellä 2010/322.

40. Tältä osin on selvää, että koska YUTP:n toimet rahoitetaan unionin budjettikohdista, talousarvion hallinnointi ja siihen liittyvä valvonta kuuluvat unionin toimielinten toimivaltaan. SEUT 310 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki unionin tulot ja menot otetaan talousarvioon. Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat unionin vuosittaisen talousarvion SEUT 314 artiklan mukaisesti. Useat tahot, kuten neuvosto, YUTP:n neuvonantajista koostuva neuvoston työryhmä, parlamentti, komissio ja jäsenvaltiot, osallistuvat talousarvion toteuttamiseen YUTP:n toimien rahoittamiseksi.

41. Unionin tuomioistuimen toimivalta perustuu siis unionin talousarviossa tehtyyn sitoumukseen ja sellaisten päätösten antamiseen, joiden tarkoituksena on varmistaa talousarvion toteuttaminen YUTP:hen kuuluvien toimien mukaisesti perustettujen elinten harjoittamien tehtävien yhteydessä. Tämä toteamus ei ole millään tavoin ristiriidassa SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, joissa määrätään, että unionin tuomioistuimella ei ole periaatteessa toimivaltaa YUTP:tä koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta. [45]

42. SEUT 310 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut toimet, jotka edellyttävät unionin talousarviota ja jotka kuuluvat YUTP:n yhteydessä perustettujen elinten hallintoon, on pidettävä erillään toimista, jotka on toteutettu YUTP:tä koskevien perussopimusten määräysten nojalla, kuten yhteisestä toiminnasta 2008/124, sekä toimista, jotka YUTP:tä koskevien määräysten nojalla perustetut elimet ovat toteuttaneet ja jotka koskevat YUTP:tä.

43. Näistä syistä en ole samaa mieltä kuin komissio, joka väittää ensisijaisesti vastauksessaan unionin tuomioistuimelle, että tässä tapauksessa unionin tuomioistuimille on esitetty lainvastaisuusväite, joka liittyy julkisia hankintamenettelyjä koskevien sääntöjen rikkomiseen ja on ”YUTP:lle vieras normatiivinen parametri”, minkä perusteella voitaisiin todeta, että SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua toimivallan ulkopuolelle jättämistä ei voida soveltaa, ilman että olisi tarpeen tutkia, onko riidanalainen toimi itsessään annettu YUTP:tä koskevan määräyksen perusteella vai ei.

44. Unionin oikeudessa ei myöskään voida soveltaa niin kutsuttua painopistealueen tai poliittisten toimien teoriaa – sellaisena kuin Eulex Kosovon edustaja sitä puolustaa – jonka pitäisi johtaa joko unionin tuomioistuimen toimivallan periaatteelliseen poissulkemiseen tai tämän saman toimivallan hyväksymiseen, yhdistettynä velvoitteeseen olla käyttämättä sitä. On riittävää todeta, että unionin oikeuden toimien laillisuusvalvonnalla on perustavanlaatuinen ja pysyvä arvo unionin oikeusjärjestyksessä. Tässä oikeusyhteisössä sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli EUT-sopimuksen kanssa. EUT-sopimuksella on siten luotu täysin kattava oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenpiteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta unionin tuomioistuimen tehtäväksi. [46] ”Oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi kuuluu erottamattomasti oikeusvaltioon” ja on sen ”luonnollinen seuraus”, ”saavutus ja väline”. [47]

45. Lisäksi edellä mainitun oikeuskäytännön ja erityisesti tuomion Werner (C-112/91, EU:C:1993:27) perusteella siltä osin kuin unionin talousarviosta rahoitetaan YUTP:n toimenpiteitä, siihen ei voida olla soveltamatta unionin oikeuden politiikkoihin ja menettelyihin sovellettavia talousarviota koskevia sääntöjä.

46. Unionin tuomioistuimen toimivallan rajaamiseksi kyseisiä sovellettavia sääntöjä on kuitenkin tarkasteltava unionin talousarvion toteuttamisen kannalta, erityisesti sellaisten julkisten hankintojen alalla, jotka voidaan järjestää ulkoisen toiminnan puitteissa.

45 — Ks. perinteinen oikeusriita oikeusperustan valinnasta: tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025).

46 — Tuomio Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta).

47 — Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

2. YUTP:n alan menojen toteutuminen

47. Historialliselta kannalta on heti alkuun paikallaan todeta, että unionin talousarvion toteuttaminen ulkoisen toiminnan alalla on ollut sellaisen valvonnan kohteena, jossa on jo alun alkaen paljastunut puutteellisuuksia. Jo vuonna 1996 tilintarkastustuomioistuin paljasti riittämättömän valvonnan sekä vakavia säännönvastaisuuksia logistiikkatukipalveluja koskevassa sopimuksentekomenettelyssä.[48] Myöhemmin YUTP:tä koskevassa lausunnossa N:o 1/97 tilintarkastustuomioistuin toi esille komission asemaa koskevien selkeiden määritelmien puuttumisen päätettäessä talousarviovaroin rahoitettavien YUTP-toimien toteuttamiseen liittyvistä rahoituksellisista, oikeudellisista ja toiminnallisista järjestelyistä.[49] Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen nro 13/2001 perustuvissa suosituksissa mainittiin erityisesti tarve hyväksyä selvät järjestelyt, jotka koskevat komission asemaa YUTP:n täytäntöönpanossa, sekä avoimuus YUTP:n toimintojen rahoituksen hallinnoimisessa. Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisesta antamassaan erityiskertomuksessa nro 11/2014[50] tilintarkastustuomioistuin toi erityisesti esille sen, että unionin erityisedustajat eivät ole integroituneet Euroopan ulkosuhdehallintoon.[51] Huomautan vielä, että vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin antoi kertomuksen, joka koski nimenomaisesti Eulex Kosovo -operaatiota.[52]
documents/cont/dv/eca_sr182012_/eca_sr182012_fi.pdf.

48. Erityisiin talousarviota koskeviin sääntöihin lukeutuvassa SEUT 317 artiklassa määrätään, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa SEUT 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tämä määräys on oikeusperustana varainhoitoasetukselle, jonka tarkoituksena on määrittää säännöt, jotka koskevat unionin yleisen talousarvion laatimista ja toteuttamista. Sitä on näin ollen tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös unionin operaatioissa toteutettuihin ja sen ulkoiseen toimintaan kuuluviin talousarvion hallinnointia ja toteuttamista koskeviin toimiin.

49. Koska esillä olevassa tapauksessa Elitaliana on saanut tarjouksen sijoituksesta tehtyä riidanalaista päätöstä koskevan kirjeen 29.3.2012,[53] tosiseikkoihin sovellettava varainhoitoasetus oli EY 279 artiklan (josta on tullut SEUT 322 artikla) mukaisesti annettu asetus eli varainhoitoasetus N:o 1605/2002, sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti Euroopan ulkosuhdehallinnon osalta 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1081/2010.[54] Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 4 artiklassa, jossa vahvistetaan yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet, säädetään, että *yhteisöjen menoihin ja tuloihin kuuluvat menot YUTP:n alalla*. Siten komissio toimittaa budjettivallan käyttäjälle talousarvioesityksen ohella asiakirjan, jossa esitetään muun muassa kaikki unionin ulkoisia toimia, mukaan lukien YUTP, koskevat toiminta- ja hallintomenot, jotka rahoitetaan unionin talousarviosta.[55]

48 — Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus N:o 4/96 Palestiinan vaalien tarkkailua koskevan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan yhteisen toiminnan osana perustetun Euroopan unionin vaaliyksikön tileistä ja siihen liitetyt komission vastaukset (EYVL 1997, C 57, s. 1, 32 kohta).

49 — Lausuntoa N:o 1/97 ei ole julkaistu, ja se on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) hallinnoinnista annetun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 13/2001 sekä siihen liitettyjen neuvoston ja komission vastausten liitteessä 5b (ks. 10 kohta, erityiskertomuksen nro 13/2001 alaviite 2) (EYVL 2001, C 338, s. 1).

50 — Erityiskertomus nro 11/2014, saatavilla internetosoitteessa http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_FI.pdf.

51 — Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 11/2014 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

52 — Erityiskertomus nro 18/2012 ”Euroopan unionin tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen Kosovossa”, saatavilla internetosoitteessa http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/

53 — Eli ennen unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, s. 1), joka oli sovellettavissa 1.1.2013 alkaen, voimaantuloa 26.10.2012.

54 — EUVL L 311, s. 9.

55 — Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 33 artikla.

50. Lisäksi varainhoitoasetuksessa N:o 1605/2002 säädetään, että talousarvion hallinnoinnista voivat huolehtia joko komission yksiköt suoraan tai tehtävät voidaan välillisesti siirtää yhteisön oikeuden tai kansallisen oikeuden mukaisille julkisyhteisöille.[56] Kyseisen asetuksen 54 artiklassa annetaan komissiolle mahdollisuus sen toteuttaessa talousarviota välillisesti ja keskitetysti tai hajautetusti[57] siirtää talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa EU-sopimuksen V osaston mukaisia YUTP:tä koskevia erityistoimia ja jotka nimetään tämän asetuksen 49 artiklan mukaisessa perussäädöksessä. Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 49 artiklassa luetellaan YUTP:hen kuuluvien perussäädösten joukossa SEU 14 artiklassa[58] tarkoitettujen yhteisten toimien hyväksyminen. On selvää, että yhteinen toiminta 2008/14, jolla Eulex Kosovo perustettiin, hyväksyttiin SEU 14 artiklan nojalla.

51. Eulex Kosovon osalta yhteisen toiminnan 2008/124 8 artiklan 4 kohdan mukaisesti operaation johtaja vastaa Eulex Kosovon talousarvion toteuttamisesta ja allekirjoittaa tätä varten sopimuksen komission kanssa. Lisäksi yhteisen toiminnan 2008/124 rahoitusjärjestelyjä koskevan 16 artiklan mukaan operaation johtaja raportoi kaikilta osin komissiolle ja toimii tämän valvonnassa sopimuksensa mukaisesti toteuttamiensa toimien osalta.

52. On myös paikallaan huomata, että kesäkuussa 2012 komissio antoi tiedonannon yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioiden varainhallinnasta.[59] Se pyysi neuvostoa takaamaan operaatioille oikeushenkilön aseman, jotta operaatiot vastaisivat niille uskottujen varojen hallinnoinnista komissiolle.[60] Vaikka kyse on salaisesta asiakirjasta, yhteisen toiminnan muutoksilla, erityisesti muutetun yhteisen toiminnan 2008/124 15 a artiklan lisäämisellä, näytetään vastattavan tähän pyyntöön.[61] On myös syytä tuoda esille komission ulkopolitiikan välineiden hallinnon (FPI) asema unionin talousarvion hallinnoinnissa kyseessä olevalla alalla.[62]

3. Julkisten hankintojen valvonta ulkoisen toiminnan yhteydessä

53. Kuten valituksenalaisesta määräyksestä ilmenee, Eulex Kosovo -operaation yhteydessä julkaistiin hankintailmoitus hankkeen ”Helikopterituki Kosovossa toteutettavalle Eulex-operaatiolle” rajoitetusta hankintamenettelystä, joka koski palvelusopimuksen tekemistä. Kuten komissio täsmentää, riidanalainen toimi muodostuu siten 29.3.2012 päivätystä kirjallisesta ilmoituksesta, jolla Eulex Kosovo -operaation johtaja ilmoitti kantajalle päätöksestään tehdä kyseistä julkista hankintaa koskeva sopimus sen kilpailijan kanssa, jonka tarjous oli tullut ensimmäiselle sijalle, eli Irlannin oikeuden mukaan perustetun yhtiön Starliten kanssa, ja hylätä siten Elitalianan tarjous, joka oli tullut toiselle sijalle.[63]

54. Kyse on näin ollen hankintamenettelyssä tehtävästä palvelusopimuksesta, joka johtaa menoina unionin talousarvioon otettujen summien maksamiseen.[64]

56 — Ks. varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 johdanto-osan 16 perustelukappale.

57 — Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 53 a artiklan mukaisesti.

58 — Sellaisena kuin se on laadittuna Nizzan sopimuksen seurauksena.

59 — C(2012) 4052/F1 Communication from the Commission Rules for the Financial management of the CFSP Missions.

60 — Ks. edellä mainittu tiedonanto C(2012) 4052/F1. Kyseinen tiedonanto, joka ei ole yleisön saatavilla, mainitaan edellä mainitussa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 18/2012.

61 — Täydentävänä huomiona totean, että asetuksessa N:o 966/2012 otetaan myös huomioon YUTP:n erityispiirteet.

62 — Ks. FPI:n vuosikertomus, saatavilla englanninkielisenä versiona internetosoitteessa http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf.

63 — Istunnossa Eulex Kosovon asiamies kuitenkin totesi, että valinta Starliten ja Elitalianan välillä oli poliittinen, mikä on ristiriidassa sen kirjelmien kanssa.

64 — Unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä on jo ollut kysymys julkisten hankintojen laillisuusvalvonnasta operaatioiden yhteydessä asiassa T-511/08, joka koski 30.5.2007 hyväksytyn neuvoston yhteisen toiminnan 2007/369/YUTP (EUVL L 139, s. 33) nojalla perustettua Euroopan unionin poliisioperaatiota Afganistanissa (EUPOL Afganistan). Asia kuitenkin poistettiin rekisteristä kanteesta luopumisen johdosta (ks. määräys Unity OSG FZE v. neuvosto ja EUPOL Afganistan, T-511/08, EU:T:2010:138).

55. Kuten komissio perustellusti korostaa, riidanalainen päätös on unionin talousarvion toteuttamista koskeva toimi, joka ei voi mitenkään kuulua SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun lausekkeen, jonka mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa, soveltamisalaan, vaikka kyseisen päätöksen olisi antanut EU-sopimuksen V osaston nojalla perustettu elin. Lisäksi komissio korostaa, että Eulex Kosovo -operaation johtaja on tässä tapauksessa toiminut komission rahoituksellisten toimivaltuuksien rajoissa ja että sen toimet eivät näin ollen kuulu YUTP:hen. Tämä lähestymistapa vastaa paitsi edellä mainittuja, sekä ajallisesti sovellettavia että nykyisin voimassa olevia varainhoitoasetuksen säännöksiä, myös perussopimuksissa komissiolle annettuja toimivaltuuksia (SEU 17 artiklan 1 kohdan neljäs virke), jotka mainitaan myös päätöksen 2010/427/EU 9 artiklan 1 kohdassa. [65]

56. Kun otetaan huomioon riidanalaisen toimen luonne, asian kannalta merkitykselliset säännökset perustuvat varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 julkisia hankintoja koskevaan V osastoon. Kyseisen asetuksen 162 ja 167 artiklassa vahvistetaan julkisia hankintoja koskevien yleisten säännösten sovellettavuus talousarviosta rahoitettujen ulkoisten toimien menoihin. [66] Niistä ilmenee, että seurattavuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen edellyttää, että yhteisöt, joille komissio siirtää toimeenpanotehtäviä, huolehtivat julkisten hankintamenettelyjen avoimuudesta ja tehokkaasta sisäisestä valvonnasta. [67] Varainhoitoasetuksessa N:o 1605/2002 painotetaan sitä, että luonnollisen henkilön kanssa tehtyjen sopimusten on oltava asetuksen ensimmäisen osan V osaston ja toisen osan IV osaston ulkoisia toimia koskevissa säännöksissä esitettyjen, julkisia hankintoja koskevien yleisten periaatteiden mukaisia. [68]

57. Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 166 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenee hallintomenettelyn osalta, että YUTP:n yhteydessä toteutettavista toimista tehdään avustussopimus komission ja kyseisten toimien toteuttamisesta vastaavien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa. Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 167 artiklassa määritellään myös hankintaviranomaisen käsite, jolla tarkoitetaan muun muassa ”kansallista tai kansainvälistä julkisoikeudellista yhteisöä taikka *luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on ulkoisen toiminnan toteuttamisesta varten myönnetyn avustuksen saaja*”.

58. Esillä olevassa asiassa hankintailmoituksesta ilmenee, että se koski helikopterilla suoritettavaa kiireellistä lääkintälentotoimintaa (helicopter emergency medical service) ja lentoambulanssipalveluja (air ambulance service). Nähdäkseni haetuilla palveluilla oli siis ainakin ensisijaisesti siviilitarkoitus. Lisäksi hankintailmoituksessa nimettiin operaation johtaja hankintaviranomaiseksi (contracting authority), minkä vuoksi tähän on sovellettava edellä mainittuja varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 166 ja 167 artiklan säännöksiä. [69]

59. Tältä osin on huomattava, että yhteisen toiminnan 2008/124 16 artiklan säännöksissä ei sen 3 kohtaa lukuun ottamatta tuoda mitään olennaista uutta unionin tuomioistuinten toimivallan toteamisen kannalta. Tämä toimivalta perustuu kaikkiin unionin talousarvion toteuttamista koskeviin säännöksiin, joista ilmenee, että lopullinen vastuu kuuluu komissiolle.

65 — Euroopan ulkosuhdehallinnon organisaatiosta ja toiminnasta 26.7.2010 annettu neuvoston päätös (EUVL L 201, s. 30).

66 — Käytännön opas sopimuksentekomenettelyistä unionin ulkoisten toimien osalta (PRAG 2014) koskee sopimuksentekomenettelyjä, joita sovelletaan kaikkiin Euroopan unionin yleisestä talousarviosta ja 10. Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitettuihin unionin ulkoiseen apuun liittyviin sopimuksiin, http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=1.&id=241. Eulex Kosovon julkaisemassa riidanalaisessa hankintailmoituksessa viitataan tuolloin voimassa olleeseen oppaan versioon: ks. hankintailmoituksen alaviite 1 (Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo nº 2, Pristina Kosovo), OJ/S S200 18/10/2011 nº 324817-2011-EN (poistettu unionin yleisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta asiassa, joka johti valituksenalaisen määräyksen antamiseen).

67 — Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 johdanto-osan 18 perustelukappale.

68 — Varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 johdanto-osan 45 perustelukappale.

69 — Oikeuskäytännössä on jo katsottu, että jos näin ei olisi, huomioon olisi otettava toiminnallinen tulkinta, kun kyse on elimestä, joka on perustettu laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi mutta jota ei ole muodollisesti integroitu valtionhallintoon: ks. tuomio Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, 11 kohta).

60. Vaikka unionin yleisen tuomioistuimella ja unionin tuomioistuimella on siten todettu olevan toimivalta tutkia unionin ulkoisen toiminnan yhteydessä tehtyihin julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyviä riitoja, tällaisten sopimusten tekeminen voi kuitenkin jäädä unionin tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle, jos hankinnat kuuluvat sotilastoimiin. Kuten edellä on tuotu esille, SEU 41 artiklan valossa operaatiot, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, otetaan menoina jäsenvaltioiden talousarvioon, jollei neuvosto toisin päätä. Sitä vastoin siviilialan julkisten hankintojen osalta unionin tuomioistuimen toimivalta on kiistaton.[70]

61. Kolmansien valtioiden osallistumisesta siviilioperaatioiden rahoitukseen riittää, kun viitataan unionin yleisen tuomioistuimen tuomioon Nexans France v. yhteisyritys Fusion for Energy,[71] josta ilmenee, että kolmansien valtioiden talousarviosta tehdyt sitoumukset eivät estä unionin oikeussääntöjen soveltamista ja unionin tuomioistuinten suorittamaa valvontaa. Varainhoitoasetuksessa N:o 1605/2002 säädetään mahdollisuudesta turvautua ulkoisten toimijoiden, kuten kolmansien valtioiden, rahoitukseen, kunhan se tapahtuu unionin talousarvion toteuttamista koskevien sääntöjen soveltamisalalla.[72]

VI **Täydentävät huomiot**

62. Ratkaisuehdotusta täydentääkseni esitän muutaman lyhyen kommentin esillä olevassa asiassa tehdystä valituksesta.

63. Tarkasteltaessa ensinnäkin muutetun yhteisen toiminnan 2008/124 vaikutuksia valituksenalaisen määräyksen valvontaan on selvää, että kyseisen toiminnan 15 a artiklassa vahvistetaan Eulex Kosovon valtuudet esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä, ja sen 16 artiklassa todetaan Eulex Kosovon vastuu toimeksiannon täytäntöönpanosta aiheutuvista vaatimuksista ja velvoitteista 15.7.2014 alkaen.[73] Näin ollen unionin oikeuden nykytilassa oikeussuojakeinot, joiden avulla unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa laillisuusvalvontaa, on selvästi todettu edellyttäen, että SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä noudatetaan.

64. Esillä oleva muutoksenhakuasia liittyy kuitenkin ajallisesti erilaiseen oikeudelliseen asiayhteyteen, minkä vuoksi pysyn kannassani, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti perustellusti tunnustamatta Eulex Kosovon vastaaja-aseman, minkä vuoksi Elitalianan kanne oli jätettävä tutkimatta ja siten valitus on kokonaisuudessaan hylättävä.

65. Muutettu yhteinen toiminta 2008/124 ei voi mitenkään vaikuttaa valituksenalaisen määräyksen laillisuuteen. Siltä osin kuin istunnossa aloitettiin keskustelu siitä, missä järjestyksessä sekä unionin yleinen tuomioistuin että unionin tuomioistuin tutkivat tutkimatta jättämisen perusteita, mielestäni unionin oikeudessa ei ole mitään perustetta katsoa, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely olisi oikeudellisesti virheellinen siltä osin kuin se on aloittanut tarkastelunsa tutkimalla henkilöllistä tutkimatta jättämisen perustetta. Katson päinvastoin, että unionin yleisen tuomioistuimen päättämä asian käsittelyjärjestys on täysin perusteltu prosessiekonomian kannalta.[74]

70 — Ks. myös kansallisista puolustusalan julkisista hankinnoista ja erityisesti hankintaviranomaisen hankkimista tuotteista, jotka on tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön mutta joille voi olla pitkälti samanlaisia siviilialan käyttömahdollisuuksia, tuomio Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — Ks. varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 162–165 artikla.

73 — Eulex Kosovo pohti tältä osin huomautuksissaan muutetun yhteisen toiminnan 2008/124 15 a artiklan taannehtivaa soveltamista. Kun otetaan huomioon päätöksen 2014/349 2 artikla, katson, että 15 a artiklaa on sovellettava sen voimaantulosta eli 12.6.2014 alkaen.

74 — Huomautan tältä osin, että vastoin suositustani ratkaisuehdotuksessani Sveitsi v. komissio (C-547/10 P, EU:C:2012:565) sekä julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotusta neuvosto v. Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2001:511) unionin tuomioistuin on omaksunut unionin yleisen tuomioistuimen käytännön, jonka mukaan viimeksi mainittu pidättyy tutkimasta sellaisen kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jonka se aikoo hylätä aineellisin perustein. Sitä suuremmalla syyllä silloin, kun kyse on tutkimatta jättämisen perusteiden tutkimista koskevasta järjestyksestä, unionin tuomioistuin ei voi pitää unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä virheellisenä.

66. Unionin tuomioistuimet eivät kuitenkaan voi tulevaisuudessa välttyä käsittelemästä asioita, joissa tulee esille kysymys yksityisten oikeuksien riittämättömästä suojasta ulkoisen toiminnan yhteydessä. Näin ollen operaatioiden ja niiden henkilöstön asemaa, sikäli kuin niillä on erioikeuksia ja vapauksia, on tarkasteltava rinnakkain sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöön ottamisen kanssa, joita yksityiset voivat käyttää heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa vaikuttavia operaatioissa toteutettuja toimia vastaan.

VII **Ratkaisuehdotus**

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa seuraavaa:

Unionin tuomioistuimilla on SEU 41 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella toimivalta ratkaista Euroopan unionin ulkoista toimintaa ja yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan EU-sopimuksen V osastoon kuuluvan toimen nojalla perustetun elimen hyväksymän, unionin talousarvion toteuttamiseen kuuluvan toimen laillisuus.