



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

27 päivänä tammikuuta 2026*

Sisällys

I	Asiaa koskevat oikeussäännöt	4
A	Kansainvälinen oikeus	4
1.	Huumausaineyleissopimus	4
2.	Psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus	7
B	Unionin oikeus	7
1.	Puitepäättös 2004/757	7
2.	Päätös 2021/3	8
3.	Unionin tuomioistuimen työjärjestys	11
II	Tosiseikat	11
III	Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely	12
IV	Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa	13
V	Kanne	14
A	Tutkittavaksi ottaminen	14
1.	Asianosaisten lausumat	14
2.	Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	15
B	Asiakysymys	17
1.	Toinen kanneperuste, joka perustuu SEUT 3 artiklan 2 kohdan rikkomiseen	17
a)	Asianosaisten lausumat	17

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	20
2. Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan päätöksen 2021/3 1 ja 2 artiklaa ja SEUT 288 artiklan neljättä kohtaa on rikottu	23
a) Päätöksen 2021/3 lainvastaisuutta koskeva väite	23
1) Asianosaisten lausumat	23
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	24
b) Päätöksen 2021/3 1 ja 2 artiklan sekä SEUT 288 artiklan neljännen kohdan rikkominen	27
1) Asianosaisten lausumat	27
2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	27
3. Kolmas kanneperuste, jonka mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta on loukattu	28
a) Asianosaisten lausumat	28
b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	29
Oikeudenkäyntikulut	31

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla –
Tutkittavaksi ottaminen – Päätös (EU) 2021/3 – Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja
sosiaalineuvoston perustaman huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63.
istunnossa Euroopan unionin puolesta otettava kanta, joka koskee kannabiksen ja kannabikseen
liittyvien aineiden listaamista vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen, sellaisena kuin se on
muutettuna vuoden 1972 pöytäkirjalla, ja psykotrooppisia aineita koskevan vuoden 1971
yleissopimuksen liitteisiin – Kyseisen unionin kannan vastaiset jäsenvaltion kannanotto ja
äänestäminen – SEU 4 artiklan 3 kohta – Vilpittömän yhteistyön periaate – Menettelyn, josta
jäsenvaltiota moititaan, vaikutukset perustellussa lausunnossa asetetun määräajan
päättymisajankohtana – Jatkuvat vaikutukset unionin kansainvälisen toiminnan yhtenäisyyteen
ja johdonmukaisuuteen – SEUT 3 artiklan 2 kohta – Yksinomainen ulkoinen toimivalta –
Yhteisiin sääntöihin vaikuttaminen tai niiden ulottuvuuden muuttaminen –
Puolustukseksi esitetty lainvastaisuusväite – Tutkimatta jättäminen

Asiassa C-271/23,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä
koskevasta kanteesta, joka on nostettu 27.4.2023,

Euroopan komissio, asiamiehinaan L. Baumgart, M. Carpus-Carcea ja Zs. Teleki,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehinnään M. Z. Fehér ja G. Koós,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti T. von Danwitz, jaostojen puheenjohtajat F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer ja O. Spineanu-Matei sekä tuomarit S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (esittelevä tuomari), Z. Csehi ja N. Fenger,

julkisasiamies: L. Medina,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Siekierzyńska,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.10.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan, että unionin tuomioistuin
 - toteaa, että koska Unkari ei ole noudattanut Euroopan unionin kantaa uudelleen koolle kutsutussa huumausainetoimikunnan 63. istunnossa kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista koskevista muutoksista, se on ensinnäkin jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka perustuvat huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta, joka koskee kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1972 pöytäkirjalla, ja psykotrooppisia aineita koskevan vuoden 1971 yleissopimuksen mukaisesti 23.11.2020 annettuun neuvoston päätökseen (EU) 2021/3 (EUVL 2021, L 4, s. 1), joka sitoo Unkaria SEUT 218 artiklan 9 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 288 artiklan neljännen kohdan kanssa, nojalla, se on toiseksi loukannut SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaista unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa ja se on kolmanneksi loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta
 - velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1. Huumausaineyleissopimus

- 2 Vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 30.3. 1961 tehdyn vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen muuttamista koskevalla vuoden 1972 pöytäkirjalla (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 520, nro 7515; jäljempänä huumausaineyleissopimus), johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Haluten tehdä yleisesti hyväksyttävän nykyiset huumausainesopimukset korvaavan kansainvälisen yleissopimuksen, joka rajoittaa tällaisten huumausaineiden käytön lääkinnöllisiin ja tieteellisiin tarkoituksiin ja takaa jatkuvan kansainvälisen yhteistoiminnan ja valvonnan näiden tarkoituksien saavuttamiseksi”.

- 3 Huumausaineyleissopimuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Lukuunottamatta kohtia, joissa nimenomaisesti on toisin ilmoitettu tai missä sisältö toisin vaatii, käytetään seuraavia määritelmiä koko yleissopimuksen osalta:

a) Lautakunta – kansainvälinen huumausaineiden valvontalautakunta [(jäljempänä INCB)].

– –

g) Toimikunta – [Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalineuvoston] huumausainetoimikunta [(jäljempänä huumausainetoimikunta)].

– –

j) Huumausaine – mikä tahansa luetteloissa I ja II mainittu luonnonaine tai synteettinen aine.

– –

u) Listat I, II, III, IV – vastaavasti numeroidut huumausaine- tai valmistelistat, jotka on liitetty tähän yleissopimukseen ja jotka voidaan muuttaa määräjain 3 artiklan mukaisesti.

– –”

- 4 Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Valvonnan alaiset aineet”, määrätään seuraavaa:

”1. Lukuunottamatta valvontatoimenpiteitä, jotka on rajoitettu erikoishuumausaineisiin, huumausaineet listassa I ovat kaikkien niiden valvontatoimenpiteiden alaisia, joita sovelletaan tämän yleissopimuksen huumausaineisiin ja erityisesti niihin, joita tarkoitetaan artikloissa 4 c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 ja 37.

--

5. Huumausaineet listassa IV tulee myös sisällyttää listaan I ja ne ovat kaikkien valvontatoimenpiteiden alaisia, joita sovelletaan jälkimmäisessä listassa mainittuihin huumausaineisiin ja tämän lisäksi:

- a) sopimuspuolten tulee, huomioonottaen jonkin huumausaineen erikoisen vaaralliset ominaisuudet, ryhtyä kaikkiin tarpeelliseksi katsomiinsa erikoisvalvontatoimenpiteisiin; ja
- b) sopimuspuolten tulee, jos sen mielestä maassa vallitsevat olosuhteet ovat sellaiset, että tämä toimenpide on sopiva suoja kansan terveydelle ja hyvinvoinnille, kieltää kaikkien sellaisten huumausaineiden valmistus, tuotanto, vienti, tuonti, kauppaaminen, hallussapito tai käyttäminen lukuunottamatta yksinomaan lääkinälliseen ja tieteelliseen tutkimukseen tarpeellisia määriä, tähän luettuna mainituilla huumausaineilla suoritettut kliiniset kokeet, jotka tulee suorittaa sopimuspuolten välittömän valvonnan ja tarkkailun alaisina tai alistaa mainittuun valvontaan ja tarkkailuun.

--”

- 5 Kyseisen yleissopimuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutokset valvonnassa”, määrätään seuraavaa:

”1. Milloin sopimuspuolella tai Maailman terveysjärjestöllä [(WHO)] on tietoja, jotka sen mielestä saattavat vaatia muutosta johonkin listoista, tulee sen siitä ilmoittaa pääsihteerille ja toimittaa hänelle tarpeellinen aineisto ilmoituksen tueksi.

--

4. Jos [WHO] huomaa, että valmistetta sen sisältämien aineiden vuoksi ei voida käyttää väärin eikä se voi aiheuttaa haitallisia vaikutuksia (kohta 3) ja että siinä oleva huumausaine ei ole helposti eristettävissä, [huumausainetoimikunta] voi, [WHO:n] suosituksesta lisätä valmisteen listaan III.

5. Jos [WHO] huomaa, että huumausaine listassa I on omiaan edistämään väärinkäyttöä ja tuottamaan haitallisia vaikutuksia (kohta 3) ja että tätä vaaraa eivät korvaa oleelliset terapeuttiset edut, jotka eivät ole ominaisia muille aineille kuin listassa IV mainituille huumausaineille, [huumausainetoimikunta] voi [WHO:n] suosituksesta lisätä huumausaineen listaan IV.

6. Milloin ilmoitus koskee huumausainetta, joka jo on listassa I tai II tai valmistetta listassa III, [huumausainetoimikunta] voi kohdan 5 tarkoittamasta toimenpiteestä riippumatta [WHO:n] suosituksesta muuttaa mitä tahansa listoista:

- a) siirtämällä huumausaineen listasta I listaan II tai listasta II listaan I; tai
- b) poistamalla huumausaineen tai valmisteen listasta tapauksesta riippuen.

7. Jokainen [huumausainetoimikunnan] tämän artiklan mukainen päätös on pääsihteerin tiedotettava kaikille Yhdistyneiden kansakuntien [(YK)] jäsenvaltioille, tämän yleissopimuksen sopimuspuolille, jotka eivät kuulu jäsenvaltioihin, [WHO:lle] ja [INCB:lle]. Mainitunlainen päätös tulee voimaan jokaisen sopimuspuolen osalta kyseisen tiedonannon vastaanottopäivänä ja sopimuspuolten tulee sen jälkeen ryhtyä tämän yleissopimuksen vaatimiin toimenpiteisiin.

– –”

- 6 Yleissopimuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”[Huumausainetoimikunnan] tehtävät”, määrätään seuraavaa:

”[Huumausainetoimikunta] on toimivaltainen tutkimaan kaikkia asioita, jotka liittyvät tämän yleissopimuksen tarkoitusperiin ja erikoisesti:

- a) muuttamaan listoja artiklan 3 mukaan;

– –”

- 7 Huumausaineyleissopimuksen 35 artiklan, jonka otsikko on ”Toiminta laitonta kauppaa vastaan”, a alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Huomioonottaen asianmukaisesti perustuslailliset, oikeudelliset ja hallinnolliset järjestelmänsä sopimuspuolten tulee:

- a) ryhtyä toimenpiteisiin kansallisella tasolla laitonta kauppaa ehkäisevän ja vastustavan toiminnan koordinoimiseksi; tässä tarkoituksessa ne voivat perustaa tarkoituksenmukaisen järjestön, joka on vastuussa sellaisesta koordinoimisesta”.

- 8 Kyseisen yleissopimuksen 36 artiklassa, jonka otsikko on ”Rangaistusmääräykset”, määrätään seuraavaa:

”1. a) Huomioonottaen perustuslailliset määräyksensä jokaisen sopimuspuolen tulee ryhtyä toimenpiteisiin huumausaineiden viljelyn, tuotannon, valmistuksen, uuttamisen, valmistamisen, hallussapidon, tarjoamisen, kaupaksi tarjoamisen, jakelun, oston, myynnin, kaikenlaisen luovuttamisen, välityksen, lähettämisen, kauttakulkutoimituksen, kuljetuksen, tuonnin ja viennin vastoin tämän yleissopimuksen määräyksiä ja muun toiminnan, mikä sellaisen sopimuspuolen mielestä on vastoin tämän yleissopimuksen määräyksiä, saattamiseksi rangaistavaksi, kun se on tehty tahallisesti, ja että törkeistä rikoksista määrätään riittävä rangaistus, etupäässä vankeutta tai muita vapausrangaistuksia.

– –

2. Mikäli ei sopimuspuolen perustuslaillisista määräyksistä, oikeusjärjestyksestä tai sisäisestä lainsäädännöstä muuta johdu,

a) – –

- 2) tahallinen johonkin sellaiseen rikokseen osallistuminen, kumppanuus siihen tahi sellaisen rikoksen yritys ja valmistelu sekä tässä artiklassa mainittuihin rikoksiin liittyvä rahallinen toiminta ovat rangaistavia rikoksia kohdan 1 edellyttämällä tavalla;

– –

4. Tämän artiklan määräykset eivät saa olla ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että tässä tarkoitettut rikokset määritellään, tutkitaan ja rangaistaan kunkin sopimuspuolen sisäisen lainsäädännön mukaisesti.”

2. Psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus

- 9 Wienissä 21.2.1971 tehdyn psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1019, nro 175; jäljempänä psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus) 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, määrätään seuraavaa:

”Lukuunottamatta kohtia, joissa nimenomaisesti on toisin ilmoitettu tai missä sisältö toisin vaatii, seuraavilla sanonnoilla tässä yleissopimuksessa on alla mainittu merkitys:

--

- e) ’Psykotrooppinen aine’ – mikä tahansa listoissa I, II, III tai IV mainittu luonnontuote, synteettinen aine tai mikä tahansa luonnosta saatava aine.

--

- g) ’Lista I’, ’lista II’, ’lista III’ ja ’lista IV’ – vastaavasti numeroidut psykotrooppisten aineiden listat, jotka on liitetty tähän yleissopimukseen sellaisina kuin ne on 2 artiklan mukaan muutettu.

--”

- 10 Kyseisen yleissopimuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Aineiden valvonta”, määrätään muun massa menettelystä, jota noudatetaan, kun aine siirretään listasta toiseen tai kun se poistetaan jostakin listasta.

B Unionin oikeus

1. Puitepäättös 2004/757

- 11 Laittoman huumausainekaupan rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta 25.10.2004 tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2004/757/YOS (EUVL 2004, L 335, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna 15.11.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/2103 (EUVL 2017, L 305, s. 12) (jäljempänä puitepäättös 2004/757), johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen hyväksyä huumausaineiden ja lähtöaineiden laittoman kaupan rikostunnusmerkistöjä koskevat vähimmäissäännöt, joiden avulla tätä kauppaa voidaan torjua Euroopan unionin tasolla yhteisin toimin.”

- 12 Kyseisen puitepäättöksen 1 artiklan 1 alakohdassa huumausaineen käsite määritellään siten, että sillä tarkoitetaan

”a) [huumausaineyleissopimuksen] tai [psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen] soveltamisalaan kuuluvaa ainetta

b) liitteessä lueteltuja aineita”.

- 13 Puitepäättöksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Huumausaineiden ja niiden lähtöaineiden laittomaan kauppaan liittyvät rikokset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin varmistaakseen, että seuraava oikeudettomasti harjoitettu tahallinen toiminta on rangaistavaa:

- a) huumausaineiden tuotanto, valmistus, uuttaminen, valmistaminen, tarjoaminen, kaupan pitäminen, jakelu, myynti, kaikenlainen luovuttaminen, välitys, lähettäminen, kauttakuljetus, kuljetus, tuonti tai vienti;
- b) oopiumiunikon, kokapensaas tai hampun viljely;
- c) huumausaineiden hallussapito tai ostaminen jonkin a alakohdassa mainitun toimen toteuttamiseksi;

– –”

- 14 Puitepäättöksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 ja 3 artiklassa määritellyistä rikoksista voidaan määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka enimmillään ovat vähintään yhdestä kolmeen vuoteen vankeutta.

2. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka enimmillään ovat vähintään viidestä kymmeneen vuoteen vankeutta ainakin kaikissa seuraavissa tapauksissa:

- a) rikos koskee suuria huumausainemääriä;
- b) rikos koskee joko terveydelle kaikkein haitallisimpia huumausaineita tai on vahingoittanut vakavasti useiden henkilöiden terveyttä.

– –”

2. Päätös 2021/3

- 15 Päättöksen 2021/3 johdanto-osan 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 ja 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Huumausaineyleissopimuksen ja psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen listoihin tehtävät muutokset vaikuttavat suoraan unionin oikeuden soveltamisalaan huumausaineiden valvonnan alalla. [Puitepäättöstä 2004/757] sovelletaan kyseisten yleissopimusten listoissa lueteltuihin aineisiin. Näin ollen kaikki kyseisten yleissopimusten listoihin tehtävät muutokset sisällytetään suoraan unionin yhteisiin sääntöihin.

--

- (7) Unioni ei ole huumausaineyleissopimuksen eikä psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen osapuoli. Sillä on tarkkailijan asema huumausainetoimikunnassa, jonka äänioikeutettuina jäseninä sen uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa on 12 jäsenvaltiota. [Euroopan unionin] neuvoston on sen vuoksi valtuutettava kyseiset jäsenvaltiot esittämään unionin kanta, joka koskee aineiden listaamista huumausaineyleissopimuksen ja psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen mukaisesti, koska päätökset aineiden kansainvälisestä listaamisesta kyseisten yleissopimusten mukaisesti kuuluvat unionin toimivaltaan.

--

- (9) WHO:n asiantuntijakomitean arvion mukaan kannabis ja kannabishartsit eivät erityisen todennäköisesti aiheuta vastaavia haittavaikutuksia kuin muut huumausaineyleissopimuksen listaan IV kuuluvat aineet. Lisäksi suun kautta otettavat kannabisvalmisteet ovat osoittaneet terapeuttista potentiaalia kivun hoidossa ja muiden lääketieteellisten tilojen, kuten epilepsian ja multippleiskleroosiin liittyvän spastisuuden, hoidossa.

--

- (11) Kyseisellä suosituksella ei muuteta kannabiksen ja kannabishartsin kansainvälisen valvonnan tasoa. Siinä otetaan asianmukaisesti huomioon alan tieteellinen kehitys sen jälkeen, kun kannabis ja kannabishartsit on ensimmäisen kerran sisällytetty huumausaineyleissopimukseen. Kannabiksen ja kannabishartsin poistaminen huumausaineyleissopimuksen listasta IV voisi hyödyttää yhteisen tietämyksen lisäämistä kannabiksen terapeuttisesta käytöstä ja siihen liittyvistä haitoista.
- (12) Tämän vuoksi unionin kantana olisi oltava, että kannabis ja kannabishartsit poistetaan huumausaineyleissopimuksen listasta IV.

--

- (21) – huumausaineyleissopimuksen mukainen valmisteiden määritelmä saattaa kattaa kaikki tuotteet, jotka ovat kannabiksen 'uutteita ja tinktuuroita', kannabiksen 'valmisteina', ja myös, jos noudatetaan WHO:n asiantuntijakomitean suositusta siirtää dronabinoli huumausaineyleissopimuksen listaan I, dronabinolin ja sen stereoisomeerien 'valmisteina'. Näin ollen WHO suositteli, että kannabisuutteet ja -tinktuurat poistetaan huumausaineyleissopimuksen listasta I.
- (22) WHO:n kyseisen suosituksen jälkeen antamissa tiedoissa ja [INCB]:n analyysissä suosituksen vaikutuksista selvennetään, että kyseisellä suosituksella ei muuteta kannabisuutteiden ja -tinktuuroiden kansainvälisen valvonnan tasoa eikä kyseisellä suosituksella odoteta olevan vaikutuksia jäsenvaltioiden valvonta- tai raportointivelvoitteisiin. Lisäksi kannabisuutteiden ja -tinktuuroiden poistaminen huumausaineyleissopimuksen listasta I lisäisi varmuutta sellaisten tuotteiden valvonnassa, jotka on johdettu ilman liuotinta ja käyttämällä lämpöä ja painetta.

--

(32) On aiheellista määrittää kanta, joka otetaan unionin puolesta huumausainetoimikunnassa kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista koskeviin muutoksiin, koska edellä mainittujen kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista koskevat päätökset vaikuttavat suoraan unionin oikeuden sisältöön, erityisesti [puitepäätökseen 2004/757].”

16 Kyseisen päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kanta, jonka jäsenvaltiot ottavat unionin puolesta huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa, 2–4 päivänä joulukuuta 2020 pidettäväksi suunnitellussa 63. istunnossa, kun kyseisen elimen on määrä hyväksyä päätöksiä aineiden lisäämisestä [huumausaineyleissopimuksessa] ja [psykotrooppisia aineita koskevassa yleissopimuksessa] oleviin listoihin tai niiden poistamisesta kyseisistä listoista, on tämän päätöksen liitteessä esitetyn mukainen.”

17 Päätöksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät ne jäsenvaltiot, jotka ovat huumausainetoimikunnan jäseniä, toimien yhdessä unionin edun mukaisesti.”

18 Päätöksen liitteessä säädetään seuraavaa:

”Kanta, jonka huumausainetoimikunnan – – jäseninä olevat jäsenvaltiot ottavat toimien yhdessä unionin edun mukaisesti huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa, 2–4 päivänä joulukuuta 2020 pidettäväksi suunnitellussa 63. istunnossa:

- 1) kannabis ja kannabishartsit poistetaan huumausaineyleissopimuksen listasta IV – –;
- 2) dronabinoli ja sen stereoisomeerit (delta-9-tetrahydrokannabinoli) lisätään huumausaineyleissopimuksen listaan I ja, jos kyseinen suositus hyväksytään, poistetaan psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen listasta II;
- 3) tetrahydrokannabinoli (delta-9-tetrahydrokannabinolin isomeerit) lisätään huumausaineyleissopimuksen listaan I, mikäli huumausainetoimikunta hyväksyy suosituksen dronabinolin ja sen stereoisomeerien (delta-9-tetrahydrokannabinoli) lisäämisestä huumausaineyleissopimuksen listaan I ja, jos kyseinen suositus hyväksytään, poistetaan psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen listasta I;
- 4) ilmaisu ’uutteet ja tinktuurat’ poistetaan huumausaineyleissopimuksen listasta I;
- 5) alaviitettä ’valmisteet, jotka sisältävät pääasiassa kannabidiolia ja enintään 0,2 prosenttia delta-9-tetrahydrokannabinolia, eivät kuulu kansainvälisen valvonnan alaisuuteen’ ei lisätä kannabista ja kannabishartsia koskevaan kohtaan huumausaineyleissopimuksen listassa I;
- 6) joko kemiallisella synteesillä tai kannabisvalmisteena tuotettuja valmisteita, jotka on yhdistetty lääkevalmisteiksi yhden tai useamman muun ainesosan kanssa siten, ettei delta-9-tetrahydrokannabinolia (dronabinolia) voida ottaa talteen saatavilla olevin keinoin tai sellaisina määrinä, että siitä aiheutuisi kansanterveydellinen riski, ei lisätä huumausaineyleissopimuksen listaan III.

Jotta voidaan varmistaa listaamisen johdonmukaisuus ja välttää riski siitä, että aine sisältyy huumausaineyleissopimuksen ja psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimuksen listaan, jäsenvaltiot, jotka ovat huumausainetoimikunnan jäseniä, voivat päättää äänestää asianomaisista suosituksista yhtenä ryhmänä.”

3. Unionin tuomioistuimen työjärjestys

- 19 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 160 artiklan, jonka otsikko on ”Täytäntöönpanon lykkäämistä tai välitoimia koskeva hakemus”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Hakemus toimielimen toteuttaman toimen täytäntöönpanon lykkäämiseksi SEUT 278 ja SEA 157 artiklan mukaisesti otetaan tutkittavaksi ainoastaan, jos hakija on nostanut tästä toimesta kanteen unionin tuomioistuimessa.”

II Tosiseikat

- 20 WHO esitti 24.1.2019 kuusi suositusta, jotka on numeroitu 5.1–5.6 (jäljempänä WHO:n suositukset), kannabiksen ja siihen liittyvien aineiden luokituksen muuttamiseksi huumausaineyleissopimuksen ja psykotrooppisia aineita koskevan yleissopimukseen mukaisesti (jäljempänä yhteisesti kyseessä olevat kaksi yleissopimusta).
- 21 Kummassakin yleissopimuksessa on liitteenä neljä listaa, jotka on numeroitu I–IV; niissä on listat huumausaineista tai huumausaineita sisältävistä valmisteista ja psykotrooppisista aineista.
- 22 WHO:n suositusten tarkoituksena oli yhtäältä varmistaa, että kyseisiin aineisiin sovelletaan kyseessä olevissa kahdessa yleissopimuksessa määrättyjä merkityksellisimpiä kansainvälisiä valvontatoimia ottaen huomioon tieteellisen ja lääketieteellisen tiedon nykytila ja hallinnolliset käytännöt, ja toisaalta varmistaa kannabikseen liittyviä aineita sisältävien valmisteiden saatavuus, tutkimus ja kehittäminen lääkinnällisiin tarkoituksiin.
- 23 Kyseisistä suosituksista keskusteltiin huumausainetoimikunnan neljännessä ja viidennessä istuntojen välisessä kokouksessa 24.6. ja 23.9.2019. Kyseinen toimikunta, jonka tehtävät ja toimivalta määritellään muun muassa kyseessä olevissa kahdessa yleissopimuksessa, on toimivaltainen muuttamaan kyseisten kahden yleissopimuksen liitteinä olevia listoja WHO:n suositusten perusteella, ja WHO toimii humeriippuvuutta käsittelevän asiantuntijakomiteansa suositusten mukaisesti.
- 24 Huumausainetoimikunta koostuu 53 valtiosta, jotka ovat Yhdistyneiden kansakuntien jäseniä ja jotka Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalikomitea valitsee. Joulukuussa 2020 kaksitoista unionin jäsenvaltiota, joihin Unkari lukeutui, olivat kyseisen toimikunnan äänivaltaisia jäseniä, ja kaikki unionin jäsenvaltiot ovat kyseessä olevien kahden yleissopimuksen sopimuspuolia. Unionilla on puolestaan tarkkailijan asema kyseisessä toimikunnassa.
- 25 Tämän tuomion 23 kohdassa mainituissa kokouksissa INCB ja Yhdistyneiden kansakuntien huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava toimisto (UNODC) esittivät selvennyksiä ja arvioivat WHO:n suositusten vaikutuksia.

- 26 Päätettyään maaliskuussa 2020 lykätä äänestystä WHO:n suosituksista huumausainetoimikunta järjesti kesä-lokakuussa 2020 vielä kolme teemakeskustelua, joita seurasi 8.10.2020 kaikille sidosryhmille avoin istuntojen välinen kokous, jossa esitettiin yhteenveto edeltävien keskustelujen tuloksista.
- 27 Äänestys näistä suosituksista otettiin 2.12.–4.12.2020 pidettävän uudelleen koolle kutsutun huumausainetoimikunnan 63. istunnon esityslistalle.
- 28 Tämän takia jäsenvaltioiden edustajat keskustelivat WHO:n suosituksista useaan otteeseen neuvoston horisontaalisessa huumausainetyöryhmässä. Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA), jonka Euroopan unionin huumevirasto (EUDA) on sittemmin korvannut, arvioi myös kyseisten suositusten vaikutuksia.
- 29 Komissio esitti 16.10.2020 ehdotuksen neuvoston päätökseksi huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta, joka koskee aineiden listaamista vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1972 pöytäkirjalla, ja psykotrooppisia aineita koskevan vuoden 1971 yleissopimuksen liitteinä oleviin listoihin (COM(2020) 659 final/2).
- 30 Neuvoston horisontaalinen huumausainetyöryhmä tutki kyseistä ehdotusta, josta neuvosto äänesti 23.11.2020 kirjallisessa menettelyssä. Neuvosto antoi päätöksen 2021/3 määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 9 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti. Tuolloin Unkari äänesti kyseistä ehdotusta vastaan ja Bulgaria pidättyi äänestämästä. Kyseinen päätös osoitettiin kaikille jäsenvaltioille.
- 31 Päätöksen 2021/3 1 ja 2 artiklan mukaan niiden kahdentoista jäsenvaltion, jotka olivat huumausainetoimikunnan jäseniä, tuli toimien yhdessä unionin puolesta ja sen edun mukaisesti esittää huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa kyseisen päätöksen liitteessä oleva kanta. Kyseisen päätöksen liitteen 1–6 kohta vastaavat WHO:n suosituksia.
- 32 WHO:n suosituksista äänestettiin 2.12.2020 huumausainetoimikunnassa. WHO:n suositukset 5.2 –5.6 hylättiin. Sitä vastoin WHO:n suositus 5.1 (jäljempänä suositus 5.1) hyväksyttiin pienimmällä vaaditulla enemmistöllä (27 ääntä puolesta, 25 ääntä vastaan ja 1 äänestämästä pidättäytynyt). Kyseisessä suosituksessa ehdotettiin kannabiksen ja kannabishartsin poistamista huumausaineyleissopimuksen listasta IV, jossa luetellaan vaarallisimmat aineet, joilla ei ole lääkinnällistä käyttöä. WHO:n suosituksessa 5.4 (jäljempänä suositus 5.4) ehdotettiin puolestaan ilmaisun ”uutteet ja tinktuurat” poistamista huumausaineyleissopimuksen listasta I.
- 33 Unkari äänesti suosituksia 5.1 ja 5.4 vastaan. Se totesi lisäksi huumausainetoimikunnassa, että WHO:n suositusten hyväksyminen lisäisi kannabiksen käyttöä, joka oli jo kasvussa, ja merkitsisi epäoikeutettua puuttumista kansalliseen politiikkaan.

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

- 34 Komissio katsoi, että Unkarin äänestäminen ja sen huumausainetoimikunnassa esittämä kanta merkitsivät paitsi Unkarille päätöksen 2021/3 nojalla kuuluvien velvollisuuksien noudattamatta jättämistä myös SEUT 3 artiklan 2 kohdan rikkomista ja SEU 4 artiklan 3 kohdassa mainitun vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista, ja se lähetti 18.2.2021 Unkarille virallisen huomautuksen.

- 35 Unkari muistutti 19.4.2021 antamassaan vastauksessa, että se oli jo päätöksen 2021/3 antamiseen johtaneessa menettelyssä ilmaissut suhtautuvansa varauksellisesti WHO:n suosituksiin ja oli siksi äänestänyt päätöksen antamista vastaan. Unkarin mukaan suosituksella 5.1 välitettiin yleisölle virheellinen viesti, jonka mukaan kannabiksen sosiaalisia ja kansanterveydellisiä riskejä oli yliarvioitu, mikä voi vaikuttaa kielteisesti jo nousussa olevaan kannabiksen kulutukseen.
- 36 Unkarin mukaan suosituksella 5.4 puolestaan lasketaan tetrahydrokannabinolia (jäljempänä THC) sisältämättömien kannabisuutteiden ja -liuosten kansainvälisen valvonnan tasoa kyseisten uutteiden ja liuosten kulutukseen liittyvistä sosiaalisista ja kansanterveydellisistä riskeistä huolimatta.
- 37 Unkari pyrki kyseistä suositusta vastustamalla siihen, että THC:tä sisältämättömien kannabisuutteiden ja liuosten kansainvälisen valvonnan taso pysyisi muuttumattomana. Kyseisen jäsenvaltion mukaan WHO ja sen kumppaniorganisaatiot eivät olleet esittäneet vakuuttavaa tieteellistä näyttöä siitä, että kannabis on vähemmän haitallista terveydelle kuin aiemmin on otaksuttu. Kyseiset THC:tä sisältämättömät uutteet ja liuokset voivat sisältää muita aineita, joilla on psykotrooppisia vaikutuksia, tai niitä voidaan käyttää lähtöaineina. Unkari katsoi lopuksi, etteivät WHO:n suosituksilla edistetä kannabiksen lääkinnällistä käyttöä. Kyseisten suositusten tavoite on pikemminkin tällaisen käytön tutkiminen, mutta ne eivät ole omiaan tämän tavoitteen saavuttamiseen.
- 38 Komissio ei vakuuttunut Unkarin hallituksen esittämistä perusteluista ja antoi 12.11.2021 perustellun lausunnon. Kyseisessä perustellussa lausunnossa huomautettiin ensinnäkin, että sillä, mistä syistä Unkari ei noudattanut neuvoston omaksumaa kantaa, ei ollut merkitystä, kun otetaan huomioon päätöksen 2021/3 sitovuus. Toiseksi komissio esitti, että Unkari oli rikkonut SEUT 3 artiklan 2 kohtaa, sillä kyseisen jäsenvaltion teko koski alaa, jolla unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta. Kolmanneksi Unkari oli komission mukaan laiminlyönyt SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun velvollisuutensa vilpittömään yhteistyöhön varsinkin, kun kyseisen jäsenvaltion toiminnan odottamattomuus heikensi vieläkin enemmän unionin asemaa huumausainetoimikunnassa. Komissio ilmaisi tältä osin huolensa todennäköisyydestä, että Unkari menettelisi vastaavissa olosuhteissa samalla tavalla tulevaisuudessa.
- 39 Unkari vastasi 11.1.2022 perusteltuun lausuntoon pysymällä kannassaan, jota se piti perusteltuna ottaen huomioon paitsi terveystieteelliset myös sosiaalipoliittiset näkökohdat. Unkari ilmaisi kansalliseen tutkimukseen viitaten huolensa kannabiksen kulutuksen lisääntymisestä ja korosti olevansa sitoutunut vähentämään huumeriippuvuutta. Unkari kiinnitti myös huomiota nyt kyseessä olevan asian erityisluonteeseen korostamalla huumausainetoimikunnan äänestystä koskevien selitystensä olennaisuutta ja tärkeyttä. Lisäksi se kiisti ajatuksen siitä, että se saattaisi tulevaisuudessa menetellä samalla tavalla samankaltaisissa olosuhteissa.

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

- 40 Komissio, joka ei vielä ole ollut vakuuttunut Unkarin esittämistä perusteluista, on 15.2.2023 päättänyt nostaa kanteen, jossa unionin tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Unkari ei ole noudattanut unionin oikeuteen perustuvia velvollisuuksiaan, koska se on ensinnäkin jättänyt noudattamatta päätöksessään 2021/3 vahvistettua unionin kantaa, toiseksi loukannut unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa sellaisena kuin se määritellään SEUT 3 artiklan 2 kohdassa, ja kolmanneksi loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta. Komissio vaatii myös, että Unkari veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41 Unkari vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää kanteen tutkimatta, koska se ei ole SEUT 258 artiklan mukainen eikä yhteensopiva SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa
- toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana
- joka tapauksessa velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Kanne

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Asianosaisten lausumat

- 42 Unkari on väittänyt, ettei nyt kyseessä olevaa kannetta voida ottaa tutkittavaksi. Komissio ei nimittäin ole virallisessa huomautuksessa eikä perustellussa lausunnossa yksilöinyt, miten Unkarin tulisi menetellä lopettaakseen laiminlyönnin, josta sitä syytetään. Ei myöskään ole olemassa sellaista toimenpidettä, jonka avulla Unkari voisi noudattaa velvollisuutta, joka sillä komission mukaan on unionin oikeuden perusteella, koska sen antamaa ääntä ei tietenkään voida muuttaa. Unkarin mukaan 7.4.2011 annetusta tuomiosta komissio v. Portugali (C-20/09, EU:C:2011:214, 41 kohta) ja 25.10.2001 annetusta tuomiosta Saksa v. komissio (C-276/99, EU:C:2001:576, 24 kohta) ilmenee, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tarkoituksena on saada asianomainen jäsenvaltio muuttamaan toimintatapaansa.
- 43 Komissio ei liioin ole osoittanut, että Unkarin menettelyllä olisi todellisia ja havaittavia vaikutuksia, jotka olisivat jatkuneet riidanalaisen päätöksentekomenettelyn jälkeen ja jotka vaarantaisivat unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden.
- 44 Lisäksi komission väite, joka koskee todennäköisyyttä, että Unkari menettelee samalla tavalla vastaavissa olosuhteissa tulevaisuudessa, perustuu pelkkään olettamukseen. Menettely, jota jäsenvaltio yksittäisessä tapauksessa noudattaa, liittyy Unkarin mukaan erottamattomasti kyseiseen tapaukseen ja etuihin, joista on kyse. Se, miten jäsenvaltio on aikaisemmin tietystä tapauksessa toiminut, ei siis voi määrittää kyseisen jäsenvaltion kantaa kansainvälisissä neuvotteluissa. On kuitenkin ajateltavissa, että jos asianomaisen jäsenvaltion tulisi lausua uudelleen tietystä kysymyksestä, se joutuisi tekemään saman päätöksen kuin aiemmin, jos se olisi tarpeen kyseisen jäsenvaltion olennaisten etujen suojelemiseksi, mutta että se noudattaisi täysin unionin antamia ohjeita kaikkien muiden muutosten osalta.
- 45 Vaikka Unkarin menettelyn katsottaisiin vaikuttaneen unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen nyt kyseessä olevaa oikeusriitaa laajemmalti, komissio ei Unkarin mukaan ole myöskään osoittanut, miten sen Unkaria vastaan nostama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne voisi korjata asian.
- 46 Unkari toteaa lopuksi ilmaisseensa eriävän mielipiteensä ennen päätöksen 2021/3 antamista, eikä sillä ollut muuta tapaa riitauttaa kyseistä päätöstä kuin sivuuttamalla päätöksen 2021/3 liitteessä esitetty kanta uudelleen koolle kutsutussa huumausainetoimikunnan 63. istunnossa.

- 47 Komissio vaatii, että Unkarin esittämä oikeudenkäyntiväite hylätään, perustaen vaatimuksensa pääasiallisesti 27.3.2019 annettuun tuomioon komissio v. Saksa (C-620/16, EU:C:2019:256, 45–52 ja 57 kohta).
- 48 Komissio toteaa lisäksi pitävänsä hyvin huolestuttavana Unkarin väitettä, jonka mukaan Unkarin äänestyskäyttäytymisestä huumausainetoimikunnassa ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, miten se tulevaisuudessa asennoituu. Komission mukaan Unkari on täten myöntänyt, ettei se välttämättä tulevaisuudessa aio noudattaa unionin kantaa sellaisena kuin se vahvistetaan neuvoston päätöksissä, vaan se aikoo päinvastoin määrittää kantansa tapauskohtaisesti. Unkari ei voi siten pätevästi väittää, ettei sen menettely ole ollut unionin oikeuden kannalta moitittavaa tai ettei kyseinen menettely ole vaikuttanut unioniin.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Unkarin esittämä oikeudenkäyntiväite perustuu lähinnä neljään perusteluun, jotka on tutkittava peräkkäin.
- 50 Ensinnäkin Unkari arvostelee komissiota siitä, ettei se ole yksilöinyt, miten Unkarin tulisi menetellä lopettaakseen laiminlyönnin, josta sitä syytetään.
- 51 Komissiolta ei kuitenkaan voida edellyttää, että se mainitsee perustellussa lausunnossa ne toimenpiteet, joilla laiminlyönti, josta jäsenvaltiota syytetään, voidaan poistaa (tuomio 11.7.1991, komissio v. Portugali, C-247/89, EU:C:1991:305, 22 kohta ja tuomio 26.3.2009, komissio v. Kreikka, C-559/07, EU:C:2009:198, 23 kohta).
- 52 SEUT 258 artiklan perusteella nostetun kanteen tarkoituksena on nimittäin sen toteaminen, että jäsenvaltio ei ole noudattanut unionin oikeuteen perustuvia velvollisuuksiaan. SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio velvoitetaan tällaisella toteamisella toteuttamaan unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Koska unionin tuomioistuin ei näin ollen voi sen paremmin kuin komissiokaan määrätä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena olevaa jäsenvaltiota toteuttamaan tiettyjä toimenpiteitä (tuomio 14.4.2005, komissio v. Saksa, C-104/02, EU:C:2005:219, 49 kohta ja tuomio 5.10.2006, komissio v. Saksa, C-105/02, EU:C:2006:637, 44 kohta), komissio ei voi pääasiassa vaatia unionin tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiota toimimaan tietyllä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2008, komissio v. Kreikka, C-36/08, EU:C:2008:536, 9 kohta ja tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 56 kohta).
- 53 Perussopimuksilla käyttöön otetussa oikeussuojajärjestelmässä komissio voi sitä vastoin vaatia SEUT 279 artiklaan perustuvassa välitoimimenettelyssä, että unionin tuomioistuin määrää välitoimen kaltaisista väliaikaisista toimenpiteistä niiden etujen säilyttämiseksi, joita rikotuiksi väitetyillä unionin oikeuden oikeussäännöillä suojellaan (ks. vastaavasti määräys 29.6.1994, komissio v. Kreikka, C-120/94 R, EU:C:1994:275, 42 ja 98 kohta ja määräys 20.11.2017, komissio v. Puola, C-441/17 R, EU:C:2017:877, 96 kohta sekä unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 14.7.2021, komissio v. Puola, C-204/21 R, EU:C:2021:593, 54 kohta).

- 54 Nyt kyseessä oleva kanne on siten otettava tutkittavaksi, sillä komissio vaatii sillä ainoastaan, että unionin tuomioistuin toteaa Unkarin objektiivisesti rikkoneen unionin oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 1.3.1983, komissio v. Belgia, 30/81, EU:C:1983:51, 8 kohta ja tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 55 Toiseksi Unkari väittää, ettei se missään tapauksessa enää voi lopettaa kanteen kohteena olevaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä ja ettei komissio ole osoittanut, että Unkarin menettelyllä olisi todellisia ja havaittavia vaikutuksia, jotka jatkuisivat riidanalaisen päätöksentekomenettelyn jälkeen. Kyseinen jäsenvaltio väittää lisäksi, että toiminta, josta sitä moititaan, ei ole vaikuttanut unionin ulkoisen toiminnan yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen.
- 56 Yhtäältä on niin, että jäsenvaltio, joka menettelyllään vaarantaa SEUT 218 artiklan 9 kohdan perusteella annetun päätöksen tavoitteen saavuttamisen, ei voi välttyä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta menettelyltä sillä perusteella, että kyseisen laiminlyönnin vaikutukset ovat jo päättyneet. Muussa tapauksessa komissio ei voisi SEUT 258 artiklaan perustuvan toimivaltansa puitteissa nostaa unionin tuomioistuimessa kannetta asianomaista jäsenvaltiota vastaan saadakseen todettua tällaisen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ja täyttääkseen täysimääräisesti sille SEU 17 artiklassa määrätyn tehtävänsä perussopimusten valvojana. Väitteestä, jonka mukaan unionin maineelle ja uskottavuudelle väitetysti aiheutuneen vahingon korjaaminen ei enää ole mahdollista, on todettava, että se ei missään tapauksessa voi johtaa nyt kyseessä olevan kanteen tutkimatta jättämiseen. Ei nimittäin voida hyväksyä, että jäsenvaltio voisi välttyä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta kanteelta unionin tuomioistuimessa vetoamalla siihen, että tosiseikka, jonka se itse on aiheuttanut, on jo tapahtunut (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 48, 49 ja 57).
- 57 Lisäksi sen hyväksyminen, että SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetun päätöksen rikkomisen vuoksi jäsenvaltiota vastaan nostettu jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne jätetään tutkimatta, vaarantaisi sekä SEUT 288 artiklan neljänteen alakohtaan perustuvan päätösten sitovuuden että yleisesti niiden arvojen kunnioittamisen, joille unioni SEU 2 artiklan mukaan perustuu ja joihin kuuluu erityisesti oikeusvaltioperiaate. Siinä tapauksessa jäsenvaltio voisi osallistuttuaan neuvostossa päätöstä unionin kannan määrittämisestä koskevan asian käsittelyyn ja äänestykseen irtautua kyseisestä päätöksestä sen hyväksymisen jälkeen voiden luottaa siihen, ettei komissio voi nostaa unionin tuomioistuimessa SEUT 258 artiklan nojalla kannetta tällaisesta jäsenyyssvelvoitteen noudattamatta jättämisestä (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 50 ja 51 kohta).
- 58 Toisaalta kaikkien vaikutusten, jotka ovat aiheutuneet Unkarin riidanalaisesta toiminnasta huumausainetoimikunnan istunnossa, ei voida katsoa päättyneen kyseisen istunnon päättyessä. Nämä vaikutukset ilmenevät sekä unionin kyseisessä kansainvälisessä järjestössä harjoittaman ulkoisen toiminnan yhtenäisyydessä että sen johdonmukaisuudessa. Nämä vaikutukset ulottuvat siten kyseessä olevaa konkreettista päätöksentekomenettelyä laajemmalle, ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetun päätöksen tarkoituksena on juuri kyseessä olevien etujen turvaaminen (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 46, 47 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Kolmanneksi Unkari väittää, ettei komissio myöskään ole näyttänyt toteen tällaisen jäsenyyssvelvoitteen noudattamatta jättämisen uusiutumisen riskiä.

- 60 Tältä osin on riittävää todeta, ettei jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen uusiutumisriski ole sitä koskevan kanteen prosessinedellytys.
- 61 Neljänneksi Unkari muistuttaa siitä, että se oli ilmaissut eriävän mielipiteensä ennen kuin päätös 2021/3 annettiin. Tältä osin se väittää, ettei sillä ollut muuta tapaa riitauttaa kyseistä päätöstä kuin ilmaisemalla päätöksessä hyväksytyn kannan sijaan oman kantansa uudelleen koolle kutsutussa huumausainetoimikunnan 63. istunnossa.
- 62 Tällainen perustelu liittyy kuitenkin nyt kyseessä olevan kanteen aineelliseen tutkimiseen eikä se siten voi olla esteenä kanteen tutkittavaksi ottamiselle.
- 63 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen komission nostama kanne on otettava tutkittavaksi.

B Asiakysymys

- 64 Komissio vetoaa kanteensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu päätöksellä 2021/3 hyväksytyn unionin kannan noudattamatta jättämiseen, toinen unionin yksinomaisten ulkoisten toimivallan, sellaisena kuin se vahvistetaan SEUT 3 artiklan 2 kohdassa, loukkaamiseen ja kolmas SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamiseen.
- 65 Unionin tuomioistuin katsoo aiheelliseksi aloittaa asian tutkimisen komission toisesta kanneperusteesta.

1. Toinen kanneperuste, joka perustuu SEUT 3 artiklan 2 kohdan rikkomiseen

a) Asianosaisten lausumat

- 66 Komissio väittää kannekirjelmässään, että Unkari on jättämällä noudattamatta päätöstä 2021/3 loukannut unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa sellaisena kuin siitä määrätään SEUT 3 artiklan 2 kohdassa. Kyseessä olevien kahden yleissopimuksen listoihin tehtävät muutokset nimittäin vaikuttavat suoraan unionin lainsäädännön soveltamisalaan huumausaineiden valvonnan alalla. Merkitystä ei ole sillä, koskevatko kyseiset muutokset aineita, joita jo valvotaan koko unionissa, vai merkitsevätkö kyseiset muutokset näiden aineiden ensimmäistä luokittelua.
- 67 Koska unioni ei ole näiden kahden yleissopimuksen sopimuspuoli, jäsenvaltioiden on komission mukaan edustettava unionin kantaa kansainvälisissä elimissä, jotka on perustettu kyseisten yleissopimusten täyden vaikutuksen toteuttamiseksi, päätöksen 2021/3 kaltaisessa SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annetussa neuvoston päätöksessä määritetyn kannan mukaisesti.
- 68 Unkari kiistää vastinekirjelmässään komission tulkinnan, jonka mukaan kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä olevien listojen muuttaminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Unkari väittää nimittäin puitepäätöksen 2004/757 1 artiklan 1 alakohdan a alakohdasta ilmenevän, että aineen poistaminen näiden kahden yleissopimuksen listoista IV ei vaikuta kyseisen puitepäätöksen soveltamisalaan, jos kyseessä oleva aine edelleen mainitaan kyseisten yleissopimusten liitteenä olevassa muussa listassa.

- 69 Suositusten 5.1 ja 5.4 mukainen kyseisten yleissopimusten liitteinä olevien listojen muuttaminen ei näin ollen Unkarin mukaan vaikuta unionin sääntöihin tai niiden soveltamisalaan. Kummallakaan näistä suosituksesta ei muuteta puitepäättöksen 1 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettua huumausaineen käsitettä.
- 70 Varsinkaan suositus 5.4 ei olisi merkinnyt minkäänlaista aineellista muutosta, sillä ilmaisun ”uutteet ja tinktuurat” ehdotettu poistaminen koskee aineita, jotka eivät kuulu puitepäättöksessä 2004/757 tarkoitettun huumausaineen käsitteen alaan. Tältä osin Unkari toteaa unionin tuomioistuimen katsoneen 19.11.2020 annetussa tuomiossa B S ja C A (Kannabidiolin (CBD) markkinoille saattaminen) (C-663/18, EU:C:2020:938, 75 kohta), että koska kannabidioliin (CBD) ei sisälly psykoaktiivista vaikuttavaa ainetta, sen sisällyttäminen kannabisuutteena huumausaineen käsitteeseen olisi huumausaineyleissopimuksen tavoitteen ja yleisen hengen vastaista.
- 71 Unkarin mukaan päätöksen 2021/3 johdanto-osan 11 ja 22 perustelukappaleesta lisäksi ilmenee, että unionin lainsäätäjälle oli selvää, ettei suositus 5.4 vaikuttaisi jäsenvaltioiden valvonta tai -raportointivelvoitteisiin.
- 72 Unkari väittää, että kyseisen päätöksen johdanto-osan viides ja seitsemäs perustelukappale osoittavat, että unionin toimivaltaan kuuluu tiettyjen aineiden merkitseminen kansainvälisesti kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä oleviin listoihin ja tähän merkitsemiseen kuuluvat päätökset, millä viitataan mahdolliseen tilanteeseen, jossa uusi aine otetaan jossakin näistä listoista olevaan luetteloon. Muutos, jonka myötä mainittuihin listoihin merkitään aine, joka on jo valvonnan alainen, kuten kannabis, ei näin ollen johda puitepäättöksen 2004/757 soveltamisalan muuttamiseen.
- 73 Se seikka, ettei komissio ole esittänyt riittävää näyttöä siitä, että kyseessä olevien kahden yleissopimuksen muuttaminen muuttaisi unionin oikeussääntöjen ulottuvuutta, vaikuttaa Unkarin mukaan päätöksen 2021/3 lainmukaisuuteen ja tekee komission toisesta kanneperusteesta epäolennaisen.
- 74 Komissio on vastauskirjelmässään täsmentänyt, että neuvosto voi tehdä SEUT 218 artiklan 9 kohtaan perustuvan päätöksen sekä unionin yksinomaisen toimivallan puitteissa että jaetun toimivaltansa puitteissa. Näin ollen väite, joka perustuu siihen, ettei päätöksen 2021/3 antaminen kuulunut unionin yksinomaiseen toimivaltaan, on tehoton.
- 75 Toissijaisesti komissio toteaa lisäksi, että SEUT 3 artiklan 2 kohtaan perustuvan unionin yksinomaisen toimivallan toteamiseksi ei ole välttämätöntä saada varmuutta siitä, että jäsenvaltioiden kansainvälinen sitoumus vaikuttaa tai muuttaa yhteisiä sääntöjä, vaan pelkkä vaikutuksen tai muutoksen vaara riittää. Vastaavasti kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä erityisesti silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat alaan, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut muun muassa 19.3.1993 annetussa lausunnossa 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170) (EU:C:1993:106, 25 ja 26 kohta).
- 76 Unionin tuomioistuimen 4.9.2014 antaman tuomion komissio v. neuvosto (C-114/12, EU:C:2014:2151, 74 kohta) mukaan unionin yksinomaisen toimivallan olemassaolon on perustuttava suunnitellun kansainvälisen sopimuksen ja voimassa olevan unionin oikeuden välisen suhteen kokonaisvaltaisesta ja konkreettisesta tarkastelusta tehtyihin päätelmiin.

- 77 Nyt käsiteltävässä asiassa puitepäättöksen 2004/757 aineellinen soveltamisala kattaa kyseisen puitepäättöksen 1 artiklan 1 alakohdan mukaan aineet, joita siinä pidetään huumausaineina ja joita tarkoitetaan kyseessä olevissa kahdessa yleissopimuksessa.
- 78 Komissio katsoo lisäksi, että Unkari on väärässä väitteessään, että unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat vain tiettyjen aineiden merkitseminen kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä oleviin listoihin ja tähän merkitsemiseen liittyvät päätökset. Komission mukaan päätöksen 2021/3 johdanto-osan 5, 7 ja 32 perustelukappale tukevat päinvastaista päätelmää.
- 79 Suosituksesta 5.1 komissio toteaa tarkemmin, että huumausaineyleissopimuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan kyseisen yleissopimuksen listassa I oleva huumausaine voidaan lisätä listaan IV, jos kyseinen huumausaine on omiaan edistämään väärinkäyttöä ja tuottamaan haitallisia vaikutuksia ja jos tätä vaaraa eivät korvaa oleelliset terapeutit edut, jotka eivät ole ominaisia muille aineille kuin listassa IV mainituille huumausaineille. Komission mukaan päätöksen 2021/3 johdanto-osan 9 ja 12 perustelukappaleesta ilmenee, että nyttemmin on tieteellisesti todistettu, että kannabis ja kannabishartsit eivät aiheuta vastaavia haittavaikutuksia kuin muut huumausaineyleissopimuksen listaan IV kuuluvat aineet, kuten heroini. Näin ollen oli suositeltu, että ne poistetaan kyseisen yleissopimuksen listasta IV mutta säilytetään listassa I.
- 80 Kannabiksen ja kannabishartsin poistaminen huumausaineyleissopimuksen listasta IV vaikuttaisi komission mukaan puitepäättöksen 2004/757 seuraamuksia koskeviin sääntöihin ja muuttaisi niitä, sillä kyseisiä aineita ei enää voitaisi pitää terveydelle kaikkein haitallisimpina huumausaineina, joihin sovelletaan puitepäättöksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyjä seuraamuksia eikä puitepäättöksen 4 artiklan 1 kohdassa mainittuja lievempiä seuraamuksia.
- 81 Suosituksesta 5.4 komissio toteaa, että CBD on vain kasvisuute muiden joukossa, joten 19.11.2020 annetusta tuomiosta B S ja C A (Kannabidiolin (CBD) markkinoille saattaminen) (C-663/18, EU:C:2020:938) ei voida tehdä mitään päätelmiä muiden uutteiden ja tinktuuroiden tai niiden THC-pitoisuuksien osalta. Näitä aineita on tutkittava ja ne on luokiteltava tapauskohtaisesti. Komissio toteaa lisäksi Unkarin perustellusti korostaneen vastauksessaan komission viralliseen huomautukseen, että uutteet ja tinktuurat voivat sisältää muitakin psykotrooppisia aineita kuin THC:tä ja että ne siten kuuluvat kyseessä olevien kahden yleissopimuksen soveltamisalaan, vaikka ne poistetaan kyseisten yleissopimusten listoista I.
- 82 Komissio toteaa lisäksi, että päätöksen 2021/3 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että huumausaineyleissopimuksessa käytetty ilmaisu ”valmiste” voi kattaa kaikki kannabisuutteita tai -tinktuuroita sisältävät tuotteet. Näin ollen näiden aineiden poistaminen kyseisen yleissopimuksen listasta I ei muuttaisi niiden kansainvälisen valvonnan tasoa, sillä kaikki kannabista tai kannabishartsia sisältävät kiinteät tai nestemäiset sekoitukset ja siten kaikki kannabispohjaiset valmisteet kuuluvat kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan.
- 83 Unkari katsoo vastauskirjelmässään, että on kysyttävä, kuuluuko kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä olevien listojen muuttaminen WHO:n suositusten mukaisesti tosiasiaa unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan ja onko päätös 2021/3 näin ollen lainmukainen.
- 84 Unkarin mukaan kyseisen päätöksen oikeusperustana on SEUT 83 artiklan 1 kohta luettuna yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa. Viimeksi mainitun määräyksen valossa tulkittuna SEUT 83 artiklan 1 kohdassa ei Unkarin mukaan anneta unionille toimivaltaa tehdä

kansainvälinen yleissopimus. Kyseisen päätöksen johdanto-osan 5 perustelukappaleesta ja myös sen 32 perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan on tarkoitus perustua siihen seikkaan, että kyseessä olevien kahden yleissopimuksen listojen muuttaminen vaikuttaa välittömästi huumausainevalvonnan alalla annetun unionin oikeuden soveltamisalaan.

- 85 Tämä SEUT 3 artiklan 2 kohdassa asetettu vaatimus ei Unkarin mukaan kuitenkaan täyty.
- 86 Unkari toteaa aluksi, että komission vastauskirjelmässään tältä osin esittämää päättelyä, sellaisena kuin se on selostettu tämän tuomion 75–82 kohdassa, ei ollut esitetty komission kannekirjelmässä. Kyseessä on siten uusi perustelu, joka on sellaisena jätettävä tutkimatta.
- 87 Unkari väittää lisäksi, ettei komissio kiistä sitä, että kyseessä olevien kahden sopimuksen liitteinä olevien listojen muutoksilla ei ole muutettu puitepäätöksen 2004/757 mukaista huumausaineen käsitteen määritelmää. Komissio väittää nyttemmin päinvastoin, että kaikilla kyseisten listojen muutoksilla on merkitystä muiden kyseisen puitepäätöksen säännösten kannalta. Komissio viittaa siten monesti kyseisen puitepäätöksen 4 artiklaan, vaikkei se aiemmin ole vedonnut siihen.
- 88 Unkari kiistää vastaavasti komission tulkinnan, jonka mukaan kannabisuutteiden ja -tinktuuroiden poistaminen huumausaineyleissopimuksen liitteenä olevasta listasta I ei merkitse, että kyseiset aineet poistetaan kyseisen yleissopimuksen soveltamisalasta.
- 89 Unkari esittää lopuksi, ettei unionin tuomioistuimen tarvitse tutkia, voidaanko unionin tuomioistuimen ulkoinen toimivalta perustaa siihen seikkaan, että kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä olevien listojen muuttaminen voi muuttaa unionin yhteisten sääntöjen soveltamista. Jos nimittäin sekä unionin säännöksissä, joiden soveltamiseen kansainvälinen sopimus väitetysti vaikuttaa, että kyseisessä kansainvälisessä sopimuksessa itsessään vahvistetaan vähimmäissääntöjä, ei voida katsoa, että kansainvälisillä säännöillä estetään unionin oikeuden täysimääräinen soveltaminen, kuten 19.3.1993 annetusta lausunnosta 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170) (EU:C:1993:106, 18 kohta) ilmenee.
- 90 Sekä puitepäätöksen 2004/757 otsikko, jossa mainitaan ”vähimmäissääntöjen vahvistami[nen]”, että sen johdanto-osan kolmas perustelukappale osoittavat selvästi, että puitepäätöksen tarkoituksena on vähimmäissääntöjen antaminen.
- 91 Näin ollen unionilla ei Unkarin mukaan missään tapauksessa voi olla yksinomaista ulkoista toimivaltaa kyseessä olevien kahden yleissopimuksen liitteinä olevien listojen muuttamisen osalta.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 92 Aluksi on hylättävä Unkarin oikeudenkäyntiväite, joka koskee eräitä komission perusteluja sen tueksi, että unionilla on yksinomainen toimivalta vahvistaa unionin puolesta kansainvälisessä elimessä käytävissä neuvotteluissa esitettävä kanta. Komissiolla ei nimittäin ollut syytä kannekirjelmässään osoittaa, että unionilla on yksinomainen toimivalta, koska sen argumentaatio perustui siihen lähtökohtaan, että päätös 2021/3 on pätevä ja osoittaa unionin olevan yksinomaisesti toimivaltainen. Komissio on siksi vastauskirjelmässään ainoastaan täsmentänyt katsovansa, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrätystä kolmannelta tilanteesta.

- 93 Asianosaisilla on vastakkaiset kannat lähinnä sen osalta, miten ne ymmärtävät huumausaineiden valvonnan alaa koskevan unionin oikeuden soveltamisalan muuttamisen käsitteen. Unkari puoltaa kokonaisvaltaista päättelyä ja väittää, että jos puitepäättöksen 2004/757 ala pysyy muuttumattomana, unionin oikeussääntöjä ei voida katsoa muutetun. Komissio katsoo päinvastoin, että aineen luokituksen muuttaminen vaikuttaa unionin oikeuden soveltamisalaan. Tällainen muutos nimittäin vaikuttaisi siihen, miten vaarallisena huumausainetta pidetään, ja näin ollen sovellettavien rikosoikeudellisten seuraamusten määrittämiseen.
- 94 Aluksi on todettava, ettei SEUT 218 artiklan 9 kohdassa sen sanamuodon mukaan tehdä minkäänlaista erottelua unionin ulkoisen toimivallan luonteen perusteella (ks. analogisesti tuomio 5.12.2017, Saksa v. neuvosto, C-600/14, EU:C:2017:935, 49 kohta ja tuomio 2.9.2021, komissio v. neuvosto (Armenian kanssa tehty sopimus), C-180/20, EU:C:2021:658, 27 kohta). Sillä ei siten ole merkitystä, onko unionilla yksinomainen vai jaettu toimivalta antaa päätös kyseisen määräyksen nojalla. Neuvosto voi kummassakin tapauksessa tehdä komission ehdotuksesta päätöksen ”sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita”.
- 95 On muistutettava, että unionilla on SEUT 3 artiklan 2 kohdassa mainitusta kolmannelle tapauksesta määrätyn mukaisesti yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.
- 96 Tätä määräystä sovelletaan myös tällaisen kansainvälisen sopimuksen nojalla perustetun elimen ryhtyessä toteuttamaan sopimuksen täytäntöönpanotoimia (tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merelliset suojelualueet), C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 112 kohta). Lisäksi se, että unioni ei ole jonkin kansainvälisen elimen jäsen, ei ole esteenä sille, että unionin ulkoista toimivaltaa voidaan tosiasiallisesti käyttää erityisesti unionin edun mukaisesti yhdessä toimivien jäsenvaltioiden välityksellä (ks. vastaavasti lausunto 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170), 19.3.1993, EU:C:1993:106, 5 kohta ja tuomio 12.2.2019, komissio v. Kreikka, C-45/07, EU:C:2009:81, 31 kohta).
- 97 Riski siitä, että kansainvälisillä sitoumuksilla vaikutetaan haitallisesti unionin yhteisiin sääntöihin tai muutetaan kyseisten sääntöjen ulottuvuutta, mikä voi olla unionin yksinomaisen ulkoisen toimivallan perusteena, on olemassa silloin, kun kyseiset sitoumukset kuuluvat näiden sääntöjen soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 30 kohta ja tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 68 kohta). Ei myöskään ole välttämätöntä, että kansainvälisen sopimuksen kattama ala ja unionin säännösten kattama ala ovat täysin yhdenmukaiset (lausunto 1/03 (Uusi Luganon yleissopimus), 7.2.2006, EU:C:2006:81, 126 kohta). Erityisesti kansainväliset sitoumukset voivat vaikuttaa unionin sääntöjen ulottuvuuteen tai muuttaa sitä silloin, kun kyseiset sitoumukset koskevat alaa, jonka tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merelliset suojelualueet), C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 98 SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun vaikutuksen riski on todettavissa silloin, kun kyseessä ovat kansainväliset sitoumukset, jotka voivat vaikuttaa unionin yhteisten sääntöjen merkitykseen, ulottuvuuteen ja tehokkuuteen, vaikka ne eivät välttämättä olisi ristiriidassa unionin yhteisten sääntöjen kanssa (ks. vastaavasti lausunto 1/13 (Kolmansien valtioiden liittyminen Haagin

yleissopimukseen), 14.10.2014, EU:C:2014:2303, 85 kohta; lausunto 2/15 (Vapaakauppasopimus Singaporen kanssa), 16.5.2017, EU:C:2017:376 ja tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merelliset suojelualueet), C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 114 kohta).

- 99 Nyt käsiteltävässä asiassa puitepäättöksen 2004/757 1 artiklan 1 alakohdan a ja b alakohdasta ilmenee, että huumausaineen käsite määritellään erityisesti viittamalla kyseessä oleviin kahteen yleissopimukseen. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, tällaisella viittauksella unionin toimielimet ovat ilmoittaneet päätöksestään varmistaa, että unioni yhdenmukaistaa toimintansa huumausaineiden valvontaa koskevan kansainvälisen politiikan ja näin ollen näiden yleissopimusten kanssa.
- 100 Kuten päätöksen 2021/3 johdanto-osan 5 ja 32 perustelukappaleessa todetaan, kaikki näiden kahden yleissopimuksen listoihin tehtävät muutokset näet sisällytetään suoraan unionin yhteisiin sääntöihin, joten tällainen muutos vaikuttaa suoraan puitepäättöksen 2004/757 sisältöön.
- 101 Tältä osin on ensinnäkin todettava suosituksesta 5.1, että sen tarkoituksena on muuttaa kannabiksen ja siihen liittyvien aineiden luokitusta poistamalla ne huumausaineyleissopimuksen liitteinä olevasta listasta IV, jossa mainitaan kaikkein haitallisimmat huumausaineet, joista ei ole mitään tunnettua hyötyä ihmisten hoidossa, kuten vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen kommentaarissa (Yhdistyneet kansakunnat, 1975) todetaan huumausaineyleissopimuksen 3 artiklan 3 kohdan i ja ii alakohdasta (7 kohta).
- 102 Puitepäättöksen 2004/757 4 artiklasta seuraa, että jäsenvaltioiden on ainakin säädettävä 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka enimmillään ovat vähintään yhdestä kolmeen vuotta vankeutta, mutta kyseisen puitepäättöksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa kuitenkin täsmennetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 artiklan 1 kohdan a–c alakohdassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka enimmillään ovat viidestä kymmeneen vuotta vankeutta, kun rikokset koskevat joko terveydelle kaikkein haitallisimpia huumausaineita tai ovat vahingoittaneet vakavasti useiden henkilöiden terveyttä.
- 103 Komissio on siten oikeassa katsoessaan, että kun otetaan huomioon puitepäättöksessä 2004/757 oleva huumausaineen käsitteen määritelmä, jossa viitataan erityisesti huumausaineyleissopimukseen, kannabiksen ja siihen liittyvien aineiden poistaminen kyseisen yleissopimuksen listasta IV saattoi johtaa siihen, että mainitun puitepäättöksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyjä rangaistuksia ei sovelleta.
- 104 Näin ollen suositus 5.1 oli omiaan vaikuttamaan unionin sääntöjen merkitykseen ja ulottuvuuteen, mikä riittää sen toteutukseksi, että kyseisen suosituksen hyväksymistä koskevan kannan muodostaminen kuului unionin yksinomaiseen toimivaltaan SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrätyn kolmannen tapauksen perusteella.
- 105 Toiseksi on todettava suosituksesta 5.4, että siinä ehdotettiin ilmaisun ”uutteet ja tinktuurat” poistamista huumausaineyleissopimuksen listasta I. Pohjimmiltaan kyse oli siitä, että kannabisuutteita ja -tinktuuroita, joilla ei ole psykoaktiivisia ominaisuuksia, ei enää luokiteltaisi huumausaineiksi ja niiden kaupan pitäminen siis sallittaisiin, mutta kannabisuutteiden ja -tinktuuroiden, joilla on psykoaktiivisia ominaisuuksia, suhteen oltaisiin edelleen valppaita. Näin ollen kyseinen suositus olisi johtanut siihen, että kyseiset uutteet ja tinktuurat suljetaan pois puitepäättöksen 2004/757 soveltamisalasta, kun otetaan huomioon kyseisen puitepäättöksen 1 artiklan 1 alakohdan viittaus kyseessä oleviin kahteen yleissopimukseen.

- 106 Kuten julkisasiamies on lähinnä todennut ratkaisuehdotuksensa 63 kohdassa, tällainen poissulkeminen olisi erityisesti johtanut siihen, että kyseisen puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjä vaatimuksia, jotka koskevat rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotka jäsenvaltioiden on määrättävä puitepäätöksen 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, ei sovelleta.
- 107 Näin ollen myös suositus 5.4 oli omiaan vaikuttamaan unionin sääntöjen merkitykseen ja ulottuvuuteen, mikä riittää sen toteamiseksi, että kyseisen suosituksen hyväksymistä koskevan kannan ottaminen kuului unionin yksinomaiseen toimivaltaan SEUT 3 artiklan 2 kohdassa määrätyn kolmannen tapauksen perusteella.
- 108 Koska kyseessä oleva tilanne ei näin ollen ole verrannollinen tilanteeseen, joka todettiin 19.3.1993 annetun lausunnon 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170) (EU:C:1993:106) 18 ja 21 kohdassa, Unkari ei voi tukeutua siihen, mitä unionin tuomioistuin on kyseisessä lausunnossa todennut, vastustaakseen tulkintaa, jonka mukaan päätöksen 2021/3 tekeminen kuuluu unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan.
- 109 Toisin kuin Unkari väittää, unionilla oli näin ollen yksinomainen toimivalta käydä neuvotteluja suosituksista 5.1 ja 5.4 huumausainetoimikunnassa ja ottaa kantaa kyseisten suositusten hyväksymiseen mainitussa toimikunnassa. Neuvosto on siten pätevästi antanut päätöksen 2021/3 vahvistaakseen huumausainetoimikunnassa käytävissä neuvotteluissa unionin puolesta esitettävän kannan. Kun Unkari ei ole noudattanut kyseistä päätöstä, se on loukannut unionin yksinomaista toimivaltaa.
- 110 Komission toinen kanneperuste, jonka mukaan Unkari on rikkonut SEUT 3 artiklan 2 kohtaa, on siten hyväksyttävä.

2. Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan päätöksen 2021/3 1 ja 2 artiklaa ja SEUT 288 artiklan neljättä kohtaa on rikottu

- 111 Koska Unkari on vastinekirjelmässään esittänyt päätöksen 2021/3 lainvastaisuutta koskevan väitteen, tämä väite on tutkittava aluksi.

a) Päätöksen 2021/3 lainvastaisuutta koskeva väite

1) Asianosaisten lausumat

- 112 Unkari väittää päätöstä 2021/3 lainvastaiseksi. Kun otetaan huomioon kyseisen päätöksen tekemisen ja huumausainetoimikunnan 63. istunnon – joka pidettiin jopa ennen kuin SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan mukainen määräaika kumoamiskanteen nostamiseksi oli päättänyt – välisen ajanjakson lyhyys, Unkari katsoo, ettei sillä ollut mahdollisuutta tehokkaasti riitauttaa kyseistä päätöstä. Se ei olisi voinut valmistella kumoamiskannetta niin lyhyessä ajassa, eikä unionin tuomioistuin myöskään olisi ehtinyt tutkia kannetta aineellisesti ja siten turvata kyseisen valtion tehokasta oikeussuojaa. Edes kumoamiskanteen nostaminen ja siihen liittyvän väliaikaista toimenpidettä koskevan hakemuksen tekeminen ei välttämättä olisi riittänyt päätöksen 2021/3 epätoivotun vaikutuksen poistamiseksi.

- 113 Unkari väittää lisäksi, ettei kumoamiskanteen nostamatta jättäminen päätöksestä 2021/23 voi estää Unkaria vetoamasta päätöksen lainvastaisuuteen SEUT 277 artiklan perusteella nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen käsittelyn yhteydessä. Näin on varsinkin, kun kumoamiskanteen nostaminen kyseisestä päätöksestä huumausainetoimikunnan äänestyksen jälkeen ei olisi antanut Unkarille mahdollisuutta puolustaa kantaansa eikä välttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalta menettelyltä.
- 114 Unkari katsoo, ettei kyse voi myöskään olla SEUT 263 artiklassa määrätyn menettelyllisen määräajan kiertämisestä, kun unionin toimessa esiin tulleita ongelmia ei voida tunnistaa toimen antamishetkellä ja ne voidaan havaita vasta myöhemmin sen täytäntöönpanon yhteydessä.
- 115 Koska komissio ei ole osoittanut, että päätöksestä 2021/3 nostettu kumoamiskanne olisi ollut tehokas, se ei voi vastustaa SEUT 263 artiklaa täydentävän SEUT 277 artiklan soveltamista, sillä muuten Unkarilta evätään oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan sellaisena kuin se turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.
- 116 Lisäksi on niin, ettei ketään vastaan voida nostaa kannetta lainvastaisen toimen perusteella. Koska äänestys huumausainetoimikunnassa teki lopulliseksi kyseisellä päätöksellä Unkarin eduille aiheutetun vahingon, Unkarin intresseille vastainen toimi ei vastedes ole kyseinen päätös vaan päätöksen rikkomisen perusteella vireille pantu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.
- 117 Unkari katsoo joka tapauksessa osoittaneensa vastauksena komission toiseen kanneperusteeseen, että päätös 2021/3 on mitätön toimi, jonka laillisuus unionin tuomioistuimen tulisi tutkia viran puolesta.
- 118 Komissio väittää 6.3.1979 annettuun tuomioon *Simmenthal v. komissio* (92/78, EU:C:1979:53, 39 kohta) tukeutuen, että päätöstä 2021/3 koskeva lainvastaisuusväite on selvästi jätettävä tutkimatta, koska Unkari olisi kiistatta voinut riitauttaa kyseisen päätöksen kumoamiskanteella, joka olisi voitu ottaa tutkittavaksi.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 119 On palautettava mieleen, että EUT-sopimuksella perustetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä erotetaan toisistaan yhtäältä SEUT 258 ja SEUT 259 artiklassa tarkoitetut kanteet, joilla vaaditaan toteamaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, ja toisaalta SEUT 263 ja SEUT 265 artiklassa tarkoitetut kanteet, joilla vaaditaan valvomaan unionin toimielinten toimien tai toimimatta jättämisten laillisuutta. Näiden oikeussuojakeinojen päämäärät ovat erilaiset, ja niitä koskevat säännöt ovat erilaiset (tuomio 30.6.1988, komissio v. Kreikka, 226/87, EU:C:1988:354, 14 kohta; tuomio 27.10.1992, komissio v. Saksa, C-74/91, EU:C:1992:409, 10 kohta ja tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 89 kohta).
- 120 Unionin tuomioistuin on päätellyt tästä, että jäsenvaltio ei voi ilman EUT-sopimuksen määräystä, jossa tähän annetaan nimenomaisesti lupa, perustellusti väittää sille osoitetun päätöksen tai direktiivin olevan lainvastainen puolustautuakseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa, kyseisen päätöksen tai direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiin perustuvaa kannetta vastaan, ja tilanne voi olla toinen ainoastaan, jos kyseessä olevaan toimeen liittyy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että sitä voidaan pitää mitättömänä (ks. tuomio 30.6.1988,

komissio v. Kreikka, 226/87, EU:C:1988:354, 16 kohta; tuomio 27.10.1992, komissio v. Saksa, C-74/91, EU:C:1992:409, 11 kohta ja tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 89 kohta).

- 121 Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että jäsenvaltiolla oli neuvoston – joka antoi päätöksen unionin puolesta kansanvälisessä elimessä käytävissä neuvotteluissa otettavasta kannasta – jäsenenä väistämättä tieto päätöksestä, vaikka sitä ei ollut muodollisesti osoitettu kyseiselle jäsenvaltiolle, ja sillä oli täysi mahdollisuus nostaa tästä päätöksestä kumoamiskanne SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa vahvistetussa kahden kuukauden määräajassa (ks. vastaavasti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 90 kohta).
- 122 Kuten tämän tuomion 119 kohdassa todetaan, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella on lisäksi erityinen tarkoitus, joka on yksinomaan se, että unionin tuomioistuin toteaa jäsenvaltion laiminlyöneen velvollisuutensa. Tällaisen kanteen vastaajana oleva jäsenvaltio ei siten voi välineellistää kannetta passiivisuutensa poistamiseksi ja sen puutteen korjaamiseksi, ettei toimea, jota komissio väittää jäsenvaltion rikkoneen, ole suoraan riitautettu kumoamiskanteella.
- 123 Koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ei mitenkään koske unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimen sovellettavuutta ja koska lainvastaisuusväitteen tarkoituksena on SEUT 277 artiklan mukaan juuri sen aikaansaaminen, ettei tällaista toimea sovelleta, jäsenvaltion ei voida sallia edellä mainitun kaltaisen kanteen yhteydessä esittää tällaisen unionin toimen, sen luonteesta riippumatta, lainvastaisuutta koskevaa väitettä, jollei kyseessä olevaan toimeen liityy niin vakavia ja ilmeisiä virheitä, että toimea voidaan pitää mitättömänä, kuten tämän tuomion 120 kohdassa todetaan.
- 124 Jäsenvaltio, joka haluaa hyötyä mahdollisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta riitauttaakseen johdetun oikeuden toimen, jonka noudattamatta jättämisen takia kyseinen kanne on nostettu, loukkaa näet kaikkia johdetun oikeuden toimia koskevaa pätevyysolettamaa. Kyseinen olettaja tarkoittaa, että kaikilla unionin oikeuden oikeussubjekteilla on velvollisuus tunnustaa unionin johdetun oikeuden toimien täysi tehokkuus niin kauan kuin Euroopan unionin tuomioistuin ei ole todennut niitä pätemättömiksi (ks. vastaavasti tuomio 13.2.1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, 4 ja 5 kohta ja tuomio 7.6.1988, komissio v. Kreikka, 63/87, EU:C:1988:285, 10 ja 11 kohta) ja kunnioittaa näiden toimien täytäntöönpanokelpoisuutta niin kauan kuin unionin tuomioistuin ei ole päättänyt lykätä niiden täytäntöönpanoa (tuomio 21.9.1989, Hoechst v. komissio, 46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 64 kohta). Näillä toimilla on näin ollen oikeusvaikutuksia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu, kumottu kumoamiskanteen johdosta tai todettu pätemättömiksi ennakkoratkaisupyyntöön tai lainvastaisuusväitteen seurauksena (tuomio 5.10.2004, komissio v. Kreikka, C-475/01, EU:C:2004:585, 18 kohta ja tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 100 kohta).
- 125 Näin olen se, ettei jäsenvaltio voi väittää lainvastaiseksi toimea, jonka rikkomisen takia komissio on aloittanut kyseistä jäsenvaltiota koskevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, ilmentää periaatetta, jonka mukaan perussopimusten systematiikasta seuraa, että jäsenvaltiot eivät saa ottaa oikeutta omiin käsiinsä, ellei näin ole nimenomaisesti säädetty (tuomio 13.11.1964, komissio v. Luxemburg ja Belgia, 90/63 ja 91/63, EU:C:1964:80, s. 1232).

- 126 Jos jäsenvaltio katsoo johdetun oikeuden toimen olevan joltakin osin unionin oikeuden vastainen, sillä on mahdollisuus toimia neuvostossa, ilmoittaa asiasta komissiolle tai lopuksi nostaa kanne kyseisten lainvastaisuuksien poistamiseksi. Jäsenvaltio ei sitä vastoin voi missään tapauksessa yksipuolisesti ryhtyä korjaustoimenpiteisiin tai puolustustoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on korjata se, että toinen jäsenvaltio tai unionin toimielin mahdollisesti rikkoo unionin oikeuden sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 25.9.1979, komissio v. Ranska, 232/78, EU:C:1979:215, 9 kohta; tuomio 12.2.2009, komissio v. Kreikka, C-45/07, EU:C:2009:81, 26 kohta ja tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 88 kohta), vaarantamatta unionin oikeuden yhtenäistä soveltamista, joka on unionin oikeusjärjestyksen perusvaatimus (tuomio 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65, 26 kohta).
- 127 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 96 kohdassa lähinnä todennut, jos jäsenvaltio ei nosta sille osoitetusta toimesta kumoamiskannetta SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa määrätyssä kahden kuukauden määräajassa, se ei voi myöhemmin riitauttaa tuon toimen lainmukaisuutta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen käsittelyn yhteydessä, sillä muuten se vaarantaisi unionin oikeuden johdonmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen, joka on unionin oikeusjärjestyksen perustavanlaatuinen ominaisuus. Samalla kun perussopimuksilla mahdollistetaan jäsenvaltioille unionin eduista nauttiminen, niissä asetetaan jäsenvaltioille myös velvollisuus noudattaa unionin sääntöjä. Kun jäsenvaltio kansallisesta edustaan luomansa käsityksen perusteella yksipuolisesti rikkoo unionin jäsenyyteen perustuvien etujensa ja velvollisuuksiensa välisen tasapainon, se saattaa kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden unionin oikeuden edessä ja loukkaa niitä solidaarisuusvelvoitteita, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet liittyessään unioniin ja jotka kuuluvat unionin oikeusjärjestyksen olennaisiin perusteisiin. Tällainen asenne on lisäksi omiaan johtamaan jäsenvaltioiden kansalaisten ja erityisesti unionin oikeuden oikeussäännön sivuuttavan jäsenvaltion kansalaisten syrjintään (tuomio 7.2.1973, komissio v. Italia, 39/72, EU:C:1973:13, 24 ja 25 kohta).
- 128 Tilanteessa, jolle on ominaista kiireellisyys, joka johtuu siitä, että neuvoston päätös kansainvälisessä elimessä käytävässä neuvottelussa unionin puolesta otettavasta kannasta annetaan samanaikaisesti tai lähes samanaikaisesti kuin kyseisessä elimessä äänestetään, päätöksen pätevyyttä epäilevän jäsenvaltion olisi käytettävä hyväkseen komission lopullisen tai lähes lopullisen päätösehdotuksen antamisen ja päätösehdotuksen hyväksymiseen mahdollisesti johtavan neuvoston äänestyksen välinen aika kannekirjelmänsä ja työjärjestyksen 160 artiklan 1 kohdan mukaisen kyseisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan vaatimuksen valmistelemiseen. Tätä varten komission on yleisesti pyrittävä esittämään ehdotuksensa niin hyvissä ajoin, että neuvosto voi saattaa kansainvälisessä elimessä käytävissä neuvotteluissa ja siinä tapahtuvassa äänestyksessä unionin puolesta otettavaa kantaa koskevan päätöksentekomenettelynsä päätökseen ajoissa.
- 129 Kyseisen päätöksen täytäntöönpanon lykkääminen poistaisi päätökseltä väliaikaisesti oletettaman sen pätevyydestä. Tässä tilanteessa jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti kuitenkin edelleen noudatettava vilpitöntä yhteistyötä koskevia molemminpuolisia velvollisuuksiaan (ks. vastaavasti tuomio 10.2.1983, Luxemburg v. parlamentti, 230/81, EU:C:1983:32, 37 ja 38 kohta). Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava, etteivät ne loukkaa unionin edustuksen yhtenäisyyden vaatimusta ennen kuin unionin tuomioistuin on ratkaissut asian sisällöllisesti, kun taas komission tulee käyttää neuvottelijan asemaansa kyseessä olevan ulkoisen toiminnan osalta turvatakseen mahdollisuuksien mukaan unionin tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin tehokkaan vaikutuksen esimerkiksi pyrkimällä siihen, että äänestystä asianomaisessa kansainvälisessä elimessä lykätään.

- 130 On myös korostettava, että se, ettei jäsenvaltio voi esittää lainvastaisuusväitettä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltion oikeuteen riitauttaa komission tulkinta, joka koskee johdetun oikeuden toimea, jota jäsenvaltio on väitetyksi rikkonut. Kun johdetun oikeuden sääntöä voidaan tulkita useammalla tavalla, sitä on tulkittava mahdollisuuksien mukaan siten, että se on yhteensopiva perussopimusten määräysten kanssa. Samoin unionin tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuus johdetun oikeuden teksteihin nähden edellyttää, että jälkimmäisille on annettava mahdollisuuksien mukaan näiden sopimusten kanssa yhteen soveltuva tulkinta (ks. vastaavasti tuomio 13.12.1983, komissio v. neuvosto, 218/82, EU:C:1983:369, 15 kohta; tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa, C-61/94, EU:C:1996:313, 52 kohta ja tuomio 17.10.2024, PT Pelita Agung Agrindustri ja PT Permata Hijau Palm Oleo v. komissio, C-112/23 P, EU:C:2024:899, 38 kohta).
- 131 Ilman että on tarpeen tutkia perusteellisemmin perusteluja, jotka Unkari on esittänyt päätöksen 2021/3 lainvastaisuutta koskevan väitteen tueksi, on lopuksi todettava, että kyseinen jäsenvaltio ei ole esittänyt mitään seikkoja, joilla voitaisiin osoittaa, että tätä päätöstä rasittaisi niin vakava ja ilminen virhe, että se saattaisi päätöksen olemassaolonkin kyseenalaiseksi (ks. analogisesti tuomio 11.10.2016, komissio v. Italia, C-604/14, EU:C:2016:759, 34 kohta).
- 132 Näin ollen Unkarin esittämä päätöksen 2021/3 lainvastaisuutta koskeva väite on jätettävä tutkimatta.

b) Päätöksen 2021/3 1 ja 2 artiklan sekä SEUT 288 artiklan neljännen kohdan rikkominen

1) Asianosaisten lausumat

- 133 Komissio väittää, että Unkari on rikkonut päätöstä 2021/3, kun se ei ole äänestäessään huumausainetoimikunnassa noudattanut neuvoston kyseisessä päätöksessä vahvistamaa kantaa. Komission mukaan sillä ei juuri ole merkitystä, että Unkari on perustellut suositusten 5.1 ja 5.4 vastustamista terveydellisillä ja sosiaalisilla näkökohdilla. Komissio nimittäin muistuttaa, että SEUT 288 artiklan neljännen kohdan mukaan unionin tekemä päätös on kaikilta osin sitova, joten sitä ei voida soveltaa valikoivasti, kuten Unkari on tehnyt.
- 134 Unkari kiistää rikkoneensa kyseistä päätöstä, koska se pitää sitä mitättömänä toimena. Koska unionilla ei näet Unkarin mukaan ole ollut toimivaltaa tehdä kyseistä päätöstä, päätös on annettu SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätyn kiellon vastaisesti.

2) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 135 Päätöksen 2021/3 antaminen on perustunut SEUT 218 artiklan 9 kohtaan, jossa ei määrätä pelkän suosituksen antamisesta vaan ”päätöksen”, joka koskee kansainvälisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävän kannan vahvistamista, antamisesta. Tällaisella päätöksellä on siten sitovia oikeusvaikutuksia, koska siinä vahvistetaan jäsenvaltioille unionin kanta huumausainetoimikunnan 63. istunnossa ja velvoitetaan jäsenvaltiot puolustamaan kyseistä kantaa. Lisäksi on todettava, että kyseinen päätös on julkaistu Euroopan unionin virallisen lehden L-sarjassa sitovana toimena (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2009, komissio v. neuvosto, C-370/07, EU:C:2009:590, 44 kohta ja tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 78 ja 80 kohta).

- 136 Kuten tämän tuomion 109 ja 131 kohdasta ilmenee, unioni on hyvinkin ollut toimivaltainen antamaan päätöksen 2021/3 SEUT 3 artiklan 2 kohdan perusteella.
- 137 Toisin kuin Unkari väittää, kyseistä päätöstä koskee lisäksi tämän tuomion 124 kohdassa selostetun oikeuskäytännön mukaisesti pätevyysolettama, joten kyseinen jäsenvaltio on ollut velvollinen noudattamaan sen täytäntöönpanokelpoisuutta, kun unionin tuomioistuin ei ole miltään osin lykännyt päätöksen täytäntöönpanoa.
- 138 Näin ollen komission ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

3. Kolmas kanneperuste, jonka mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta on loukattu

a) Asianosaisten lausumat

- 139 Komissio katsoo, että Unkari on loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta, kun se ei äänestänyt huumausainetoimikunnassa päätöksen 2021/3 mukaisesti ja kun se ilmaisi julkisesti vastustavansa käsiteltävänä olleita WHO:n suosituksia.
- 140 Kuten komissio katsoo 27.3.2019 annetusta tuomiosta komissio v. Saksa (C-620/16, EU:C:2019:256, 94 kohta) ilmenevän, jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettua päätöstä on unionin edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksen erityinen ilmentymä.
- 141 Komission mukaan Unkarin toiminnasta tekee vakavampaa se, ettei se ilmoittanut unionin toimielimille tai kuullut unionin toimielimiä ennen kuin se äänesti huumausainetoimikunnassa. Unkari on voinut huumausainetoimikunnassa ilmaista kannan ainoastaan unionin puolesta, ja kun otetaan huomioon unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta, Unkari olisi saanut ilmaista vain unionin kannan.
- 142 Unkari ei liioin ole toteuttanut mitään toimenpiteitä huumausainetoimikunnan kokouksessa tai sen jälkeen poistaakseen tai ainakin lieventääkseen toimintansa seurauksia ja hälventääkseen tulevaan toimintaansa liittyviä epäilyjä. Unkari ei näin ollen ole myöntänyt, että sen toiminta huumausainetoimikunnassa oli lainvastaista, ja se on jopa korostanut, että sen toiminta oli oikeutettua.
- 143 Komissio korostaa, että Unkarin viranomaiset olivat tietoisia kannasta, jonka vahvistamista unionin puolesta suunniteltiin, jo ennen kuin komission ehdotus esitettiin neuvostossa. Jos Unkarin aikomuksena olisi todellisuudessa ollut kyseisen kannan riitauttaminen, Unkarilla olisi ollut riittävästi aikaa valmistella kannettaan ennen huumausainetoimikunnan istuntoa.
- 144 Koska WHO ei yleensä julkaise raporttejaan ennen marraskuun loppua, komission ehdotuksen valmisteluun ja unionin puolesta seuraavan vuoden maaliskuussa pidettävässä huumausainetoimikunnan istunnossa esitettävää kantaa koskevaan toimielinten väliseen koordinointiin käytettävissä oleva aika on äärimmäisen lyhyt. Usein SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa määrätty kahden kuukauden määräaika, jonka kuluessa kumoamiskanne tällaisen kannan vahvistamisesta annetusta neuvoston päätöksestä on nostettava ja joka lasketaan kyseisen päätöksen tiedoksiannosta, ei ole päättynyt ennen huumausainetoimikunnan

kevätistunnon alkua. Se seikka, että määräaika ei ole päättynyt, ei kuitenkaan ole esteenä sille, että päätöksellä on oikeusvaikutuksia ja että jäsenvaltioiden, joille päätös on osoitettu, on noudatettava päätöstä.

- 145 Unkari kiistää loukanneensa vilpittömän yhteistyön periaatetta.
- 146 Ensinnäkin päätöksen 2021/3 lainvastaisuus, joka johtuu SEUT 3 artiklan 2 kohdan rikkomisesta, on esteenä sille, että kyseisen jäsenvaltion todetaan loukanneen kyseistä periaatetta millään tavalla. Mainitusta lainvastaisuudesta seuraa siten, että kyseinen jäsenvaltio on voinut vapaasti ilmaista oman kantansa huumausainetoimikunnassa.
- 147 Unkari väittää lisäksi, ettei se ole yksin vastuussa tilanteesta. Tältä osin se vetoaa siihen, että komissio on esittänyt ehdotuksensa neuvoston päätökseksi myöhään. Näin ollen huumausainetoimikunnassa äänestettiin ennen kuin kahden kuukauden kanneaika, joka Unkarilla oli päätöksen 2021/3 riitauttamiseksi, päättyi. Tällainen menettely loukkaa jäsenvaltioiden oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Vilpittömän yhteistyön periaatetta on siten tulkittava tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden valossa, sellaisena kuin kyseinen oikeus turvataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Ne muutamat päivät, jotka kuuluivat kyseisen päätöksen antamisen ja muutoksista äänestämisen välillä, eivät olleet riittävä aika kanteen nostamiseen ja välitoimihakemuksen tekemiseen ja siihen, että unionin tuomioistuin ratkaisee ne.
- 148 Unkari täsmentää lisäksi, että tiukan aikataulun vuoksi se vahvisti lopullisen kantansa WHO:n suosituksista vasta juuri ennen istuntoa ja otti tältä osin huomioon 19.11.2020 annetun tuomion B S ja C A (Kannabidiolin (CBD) markkinoille saattaminen) (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Lisäksi nyt käsiteltävä asia on erotettava asiasta, joka johti 5.12.2017 annettuun tuomioon Saksa v. neuvosto (C-600/14, EU:C:2017:935). Näille kahdelle asialle on Unkarin mukaan toki yhteistä se, että asianomaisella jäsenvaltiolla ei ollut riittävästi aikaa riitauttaa riidanalaisia päätöksiä tai vaatia niiden täytäntöönpanon lykkäämistä. Toisin kuin mainitun tuomion antamiseen johtaneessa asiassa, päätöksen 2021/3 peruuttamattomat vaikutukset huumausainetoimikunnassa kuitenkin jatkuivat nyt kyseessä olevassa asiassa, mikä loukkaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.
- 150 Kolmanneksi WHO ei Unkarin mukaan esittänyt mitään konkreettisia terveydellisiä, sosiaalisia tai oikeudellisia perusteluja sen tueksi, että sen suosituksista – joiden ainoa vaikutus voi olla sen viestin välittäminen yleisölle, että kannabikseen liittyvät yhteiskunnalliset ja kansanterveydelliset riskit yliarvioitiin kyseessä olevia kahta yleissopimusta laadittaessa ja että kyseiset yleissopimukset siten ovat liian tiukkoja kannabiksen valvonnan osalta – olisi käytännössä hyötyä.
- 151 Neljänneksi WHO:n suosituksilla ei voida edistää kannabispohjaisten valmisteiden saatavuutta terapeuttisiin tarkoituksiin, sillä suositusten tarkoituksena on yksinomaan helpottaa kannabiksen terapeuttista käyttöä koskevaa tutkimusta.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 152 Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, SEU 4 artiklan 3 kohta velvoittaa jäsenvaltioita kaikilla perussopimusten tavoitteita vastaavilla aloilla auttamaan unionia sen tehtävien täyttämässä ja pidättymään kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perussopimusten tavoitteiden saavuttamista (tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 21 kohta; lausunto 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170), 19.3.

1993, EU:C:1993:106, 10 kohta; tuomio 5.11.2002, komissio v. Tanska, C-467/98, EU:C:2002:625, 110 kohta ja tuomio 8.3.2022, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (Aliarvotuspetosten torjunta), C-213/19, EU:C:2022:167, 527 kohta).

- 153 Näin ollen silloin, kun kansainvälisessä sopimuksessa pyritään sopimaan asiasta, joka osittain kuuluu unionin ja osittain sen jäsenvaltioiden toimivaltaan, on tärkeää taata tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön. Tämä yhteistyövelvollisuus johtuu unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta (lausunto 2/91 (Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro 170), 19.3.1993, EU:C:1993:106, 36 kohta; lausunto 1/94 (Maailman kauppajärjestön perustamissopimukseen liitetyt sopimukset), 15.11.1994, EU:C:1994:384, 108 kohta ja tuomio 20.4.2010, komissio v. Ruotsi, C-246/07, EU:C:2010:203, 73 kohta).
- 154 Jäsenvaltioiden erityiset velvollisuudet toteuttaa toimenpiteitä ja pidättäytyä niistä ovat esteenä sille, että jäsenvaltio esittää kansainvälisellä yleissopimuksella perustetussa elimessä yksipuolisen ehdotuksen, jolla se irtautuu neuvostossa sovitusta yhteisestä strategiasta. Tällainen tilanne on nimittäin omiaan paitsi vaarantamaan unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden periaatteen myös heikentämään niiden neuvotteluasemaa muihin kyseisen yleissopimuksen osapuoliin nähden (ks. vastaavasti tuomio 20.4.2010, komissio v. Ruotsi, C-246/07, EU:C:2010:203, 103 ja 104 kohta).
- 155 Jäsenvaltioiden on sitäkin suuremmalla syyllä noudatettava vilpittömän yhteistyön periaatteeseen perustuvia velvollisuuksiaan, sellaisina kuin ne esitetään tämän tuomion 152–154 kohdassa, unionin yksinomaisen toimivallan alalla.
- 156 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 156 kohdassa lähinnä todennut 14.3.1973 annettuun tuomioon Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, 17 kohta) tukeutuen, paitsi itse unionin käsitteeseen myös enemmistöpäätösmenettelyn soveltamiseen neuvostossa liittyy, että jäsenvaltiot valvovat intressejään unionin tavoitteiden toteuttamiseksi perussopimuksilla perustettujen kollektiivisten päätöksentekomekanismien puitteissa.
- 157 On edelleen muistutettava, että se, että jäsenvaltiot noudattavat SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti annettua neuvoston päätöstä, on unionin edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksen erityinen ilmentymä, joka johtuu vilpittömän yhteistyön velvoitteesta (ks. analogisesti tuomio 27.3.2019, komissio v. Saksa, C-620/16, EU:C:2019:256, 94 kohta).
- 158 Tästä seuraa, että kun Unkari ei yhtäältä äänestänyt huumausainetoimikunnassa päätöksen 2021/3 mukaisesti ja kun se toisaalta ilmaisi julkisesti vastustavansa käsiteltävänä olleita WHO:n suosituksia, se on loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrättyä vilpittömän yhteistyön periaatetta. Tällä menettelyllä on vahingoitettu unionin kansainvälisen toiminnan tehokkuutta sekä unionin uskottavuutta ja mainetta kansainvälisissä yhteyksissä.
- 159 Lisäksi on todettava, että komission argumentaatiolla, joka perustuu siihen, ettei Unkari ole ryhtynyt minkäänlaisiin toimenpiteisiin poistaakseen tai ainakin lieventääkseen toimintansa seurauksia ja hälventääkseen tulevaa toimintaansa koskevia epäilyjä, pyritään vastaamaan Unkarin väitteisiin, joiden mukaan riidanalainen äänestys huumausainetoimikunnassa oli yksittäinen tapaus, ja kun otetaan huomioon kyseisen jäsenvaltion esittämät selitykset, mikään ei antanut aihetta päätellä, että se saattaisi menetellä vastaavalla tavalla tulevaisuudessa. On riittävää todeta,

ettei näillä seikoilla missään tapauksessa ole vaikutusta tämän tuomion 157 kohdassa todettuun vilpittömän yhteistyön koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin, joka johtuu kyseisen jäsenvaltion menettelystä.

- 160 Edellä esitetyn perusteella komission kolmas kanneperuste on hyväksyttävä.
- 161 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että koska Unkari ei ole noudattanut unionin kantaa huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista koskevista muutoksista, se on ensinnäkin jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka perustuvat päätökseen 2021/3, joka sitoo Unkaria SEUT 218 artiklan 9 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 288 artiklan neljännen kohdan kanssa, nojalla, se on toiseksi loukannut SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaista unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa ja se on kolmanneksi loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta.

Oikeudenkäyntikulut

- 162 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Unkari veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Unkari on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Koska Unkari ei ole noudattanut Euroopan unionin kantaa Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaali-neuvoston huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista koskevista muutoksista, se on ensinnäkin jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, jotka perustuvat huumausainetoimikunnan uudelleen koolle kutsutussa 63. istunnossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta, joka koskee kannabiksen ja kannabikseen liittyvien aineiden listaamista vuoden 1961 huumausaineyleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1972 pöytäkirjalla, ja psykotrooppisia aineita koskevan vuoden 1971 yleissopimuksen mukaisesti 23.11.2020 annetun neuvoston päätökseen (EU) 2021/3, joka sitoo Unkaria SEUT 218 artiklan 9 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 288 artiklan neljännen kohdan kanssa, nojalla, se on toiseksi loukannut SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaista Euroopan unionin yksinomaista ulkoista toimivaltaa ja se on kolmanneksi loukannut SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta.
- 2) Unkari veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset