Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
31 päivänä toukokuuta 2018 [1]

Asia C-244/17

Euroopan komissio
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne – Neuvoston päätös (EU) 2017/477 – Oikean oikeusperustan valinta – Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja yhteisöllistettyjen politiikkojen välinen rajanveto – Kazakstanin tasavallan kanssa tehty tehostettu kumppanuus- ja yhteistyösopimus – Yhteistyöneuvoston työjärjestyksen vahvistaminen ja erikoistuneiden alakomiteoiden perustaminen – Päätös yhteistyöneuvostossa unionin puolesta esitettävästä kannasta – Euroopan unionin neuvoston päätöksenteko yksimielisesti tai määräenemmistöllä (SEUT 218 artiklan 8 ja 9 kohta, SEU 16 artiklan 3 kohta ja SEU 31 artiklan 1 kohta)

I Johdanto

1. Euroopan unionin ulkoiseen toimivaltaan liittyvät oikeudelliset kiistat ovat erittäin monitahoisia. Käsiteltävässä Euroopan komission ja Euroopan unionin neuvoston välisessä riita-asiassa on kyse siitä, onko neuvoston vahvistettava kanta, jonka unioni esittää kansainvälisen elimen päätöksenteossa, SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla määräenemmistöllä vai yksimielisesti.

2. Tämän kysymyksen taustalla on Kazakstanin tasavallan kanssa tehty tehostettu kumppanuus- ja yhteistyösopimus (jäljempänä kumppanuussopimus tai sopimus). [2] Yhteistyöneuvosto, joka perustettiin tämän sopimuksen perusteella, halusi vuonna 2017 vahvistaa oman työjärjestyksensä ja perustaa useita erikoistuneita alakomiteoita. Neuvosto vahvisti unionin kannan näihin kysymyksiin yhteistyöneuvoston päätöksentekoa varten SEUT 218 artiklan 9 kohtaan, luettuna yhdessä SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa, viitaten yksimielisesti, koska se katsoi, että kyse oli myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) alaa koskevista kysymyksistä. Komissio sitä vastoin katsoo, että olisi pitänyt soveltaa pelkästään SEUT 218 artiklan 9 kohtaa ja että neuvoston olisi pitänyt tehdä päätös määräenemmistöllä riippumatta siitä, oliko kyse YUTP:n kannalta merkityksellisistä seikoista vai ei.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Kumppanuussopimuksen teksti on julkaistu EUVL:ssä 2016, L 29, s. 3.

3. Aineellisoikeudelliselta kannalta mielenkiinto kohdistuu siten enemmänkin yhtäältä YUTP:n ja toisaalta unionin muilla, ”yhteisöllistetyillä” politiikanaloilla [3] harjoittaman ulkoisen toiminnan rajaamiseen. Muodolliselta kannalta on selvitettävä, sovelletaanko SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuun unionin kantojen vahvistamiseen aina ja poikkeuksetta määräenemmistövaatimusta vai onko enemmistövaatimukset määritettävä tapauskohtaisesti SEU 16 artiklan 3 kohdan ja SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen sekä tarvittaessa SEUT 218 artiklan 8 kohdan perusteella.

4. Toisin kuin Etelämantereen merellisiä suojelualueita koskevissa yhdistetyissä asioissa C-626/15 ja C-659/16, joissa esitän ratkaisuehdotukseni samana päivänä kuin käsiteltävässä asiassa, viimeksi mainitussa ei kuitenkaan tarvitse tarkastella sitä, saako unioni toimia yksin kansainvälisellä näyttämöllä vai onko jäsenvaltioiden osallistuttava yhdessä sen kanssa (”sekaedustus” tai ”sekasopimus”).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Käsiteltävässä asiassa sovellettavat oikeussäännöt sisältyvät EU- ja EUT-sopimuksen primaarioikeuden määräyksiin. Täydentävästi on viitattava Kazakstanin kanssa tehdyn kumppanuussopimuksen määräyksiin.

A Primaarioikeus

1 Toimielimiä koskevat EU-sopimuksen määräykset

6. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien EU-sopimuksen III osastossa (”Määräykset toimielimistä”) olevan 16 artiklan 3 kohtaan on sisältynyt neuvoston päätöksentekoon sovellettavista enemmistövaatimuksista seuraava yleissääntö:

”Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.”

2 Ulkoista toimintaa koskevat EU-sopimuksen määräykset

7. EU-sopimuksen V osaston 1 luvussa ovat ”yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta” ja erityisesti SEU 21 artikla, jonka 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.

Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten, alueellisten tai maailmanlaajuisten, järjestöjen kanssa, jotka noudattavat ensimmäisessä alakohdassa mainittuja periaatteita. Se pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monenvälistä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa.”

8. EU-sopimuksen V osaston 2 lukuun, johon kuuluvat muun muassa SEU 24, SEU 31, SEU 37 ja SEU 40 artikla, sisältyvät ”erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta”.

3 Adjektiivilla ”yhteisöllistetty” tarkoitan tässä niitä sopimussisältöjä, joista ei sovita jäsenvaltioiden hallitusten kesken vaan ylikansallisesti; ks. myös jo ratkaisuehdotukseni parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2015:729, 43 kohta).

9. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön perussopimusten mukaisesti. Perussopimuksissa määritellään Euroopan parlamentin ja komission erityisasema tällä alalla. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole näitä määräyksiä koskevaa toimivaltaa, lukuun ottamatta sen toimivaltaa valvoa tämän sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus.”

10. Tähän liittyen SEU 31 artiklassa määrätään neuvoston päätöksenteosta YUTP:n alalla muun muassa seuraavaa:

”1. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto tekevät tässä luvussa tarkoitetut päätökset yksimielisesti, jollei tässä luvussa toisin määrätä. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa.

– –

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa määrätään, neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä:

– –

– tehdessään päätöksen sellaisen päätöksen täytäntöönpanosta, jossa määritellään unionin toiminta tai kanta;

– –”

11. SEU 37 artiklassa määrätään unionin toimivallasta tehdä kansainvälisiä sopimuksia YUTP:n alalla seuraavaa:

”Unioni voi tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tämän luvun soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.”

12. SEU 40 artiklassa määrätään lisäksi YUTP:n ja yhteisöllistettyjen politiikanalojen suhteesta seuraavaa:

”Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitetun unionin toimivallan käyttämiseksi.

Mainituissa artikloissa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi.”

3 Ulkoista toimintaa koskevat EUT-sopimuksen määräykset

13. EUT-sopimuksen viidennen osan (”Unionin ulkoinen toiminta”) V osasto käsittelee unionin tekemiä kansainvälisiä sopimuksia. Tähän osastoon kuuluu muun muassa SEUT 218 artikla, jossa määrätään muun muassa seuraavaa:

”1. Unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen väliset sopimukset neuvotellaan ja tehdään seuraavan menettelyn mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 207 artiklan erityismääräysten soveltamista.

– –

8. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä koko menettelyn ajan.

Se tekee ratkaisunsa kuitenkin yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä, taikka jos kyseessä on assosiaatiosopimus tai 212 artiklassa tarkoitettu sopimus unionin jäseneksi ehdolla olevan valtion kanssa. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti myös sopimuksesta, joka koskee unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen; päätös tämän sopimuksen tekemisestä tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

9. Neuvosto tekee komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja 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.

10. – –”

B Kumppanuussopimus Kazakstanin kanssa

14. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostettu kumppanuus- ja yhteistyösopimus allekirjoitettiin Astanassa (Kazakstan) 21.12.2015, ja sitä on sovellettu väliaikaisesti 1.5.2016 alkaen. Neuvosto oli aiemmin hyväksynyt sopimuksen allekirjoittamisen Euroopan unionin puolesta ja sen väliaikaisen soveltamisen päätöksellä (EU) 2016/123,[4] jonka oikeusperustoina olivat SEU 37 artikla ja SEU 31 artiklan 1 kohta sekä SEUT 91 artikla, SEUT 100 artiklan 2 kohta, SEUT 207 ja SEUT 209 artikla.

15. Kumppanuussopimuksen 268 artiklan mukaan perustetaan yhteistyöneuvosto. Sitä avustaa kumppanuussopimuksen 269 artiklan 1 kohdan mukaan yhteistyökomitea. Kumppanuussopimuksen 269 artiklan 6 kohdan mukaan voidaan lisäksi perustaa erikoistuneita alakomiteoita ja muita elimiä.

16. Kumppanuussopimuksen 268 artiklan 7 kohdan mukaan yhteistyöneuvosto vahvistaa työjärjestyksensä, jossa saman sopimuksen 269 artiklan 7 kohdan mukaan määritellään yhteistyökomitean ja yhteistyöneuvoston perustamien alakomiteoiden tai elinten tehtävät ja toiminta.

4 Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostetun kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta ja sen väliaikaisesta soveltamisesta 26.10.2015 annettu neuvoston päätös (EU) 2016/123 (EUVL 2016, L 29, s. 1).

III Asian tausta

17. Kazakstanin kanssa tehdyn kumppanuussopimuksen yhteydessä vuonna 2017 oli tarkoitus vahvistaa yhteistyöneuvoston työjärjestys sekä yhteistyökomitean, erikoistuneiden alakomiteoiden ja mahdollisten muiden elinten työjärjestykset. Lisäksi oli tarkoitus perustaa kolme erikoistunutta alakomiteaa.

18. Tätä tarkoitusta varten neuvosto vahvisti yhteistyöneuvostossa unionin puolesta esitettävän kannan 3.3.2017 antamallaan päätöksellä (EU) 2017/477 [5] (jäljempänä riidanalainen päätös), jonka menettelyllisen oikeusperustan muodostivat SEUT 218 artiklan 9 kohta ja SEU 31 artiklan 1 kohta ja aineellisen oikeusperustan SEU 37 artikla, SEUT 91 artikla, SEUT 100 artiklan 2 kohta, SEUT 207 ja SEUT 209 artikla. Se käytti näin ollen samoja määräyksiä, joihin se oli vedonnut jo kumppanuussopimuksen hyväksymisen yhteydessä.

19. Komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja olivat sitä vastoin käyttäneet neuvostolle mainitun yhteistyöneuvostossa unionin puolesta esitettävän kannan vahvistamista koskevassa yhteisessä ehdotuksessaan menettelyllisenä oikeusperustana pelkästään SEUT 218 artiklan 9 kohtaa ja aineellisena oikeusperustana pelkästään SEUT 207 ja SEUT 209 artiklaa. [6]

20. Komissio katsoo, että neuvosto on tehnyt oikeudellisen virheen käyttäessään menettelyllisenä oikeusperustana lisäksi SEU 31 artiklan 1 kohtaa. Se pitää myös SEUT 91 ja SEUT 100 artiklan käyttämistä aineellisena oikeusperustana oikeudellisesti virheellisenä, mutta tällä seikalla ei ole sen mukaan käytännön vaikutuksia käsiteltävään asiaan.

IV Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

21. Komissio on nostanut 10.5.2017 jättämällään kannekirjelmällä SEUT 263 artiklan toisen kohdan nojalla nyt käsiteltävän kumoamiskanteen. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa päätöksen (EU) 2017/477 ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

22. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut sekä

– toissijaisesti siinä tapauksessa, että päätös 2017/477 kumotaan, pysyttää sen vaikutukset.

23. Komission kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti ja 17.4.2018 suullisesti.

5 Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostetulla kumppanuus- ja yhteistyösopimuksella perustetussa yhteistyöneuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta yhteistyöneuvoston, yhteistyökomitean ja erikoistuneiden alakomiteoiden tai muiden elinten työjärjestelyihin 3.3.2017 annettu neuvoston päätös (EU) 2017/477 (EUVL 2017, L 73, s. 15).

6 Yhteinen ehdotus, esitetty 3.2.2017, neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostetulla kumppanuus- ja yhteistyösopimuksella perustetussa yhteistyöneuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta yhteistyöneuvoston, yhteistyökomitean ja erikoistuneiden alakomiteoiden tai muiden elinten työjärjestelyihin, JOIN(2017) 5 final.

V Oikeudellinen arviointi

24. Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, käsiteltävän asian taustalla on Euroopan komission ja Euroopan unionin neuvoston laajempi kiista oikeiden oikeusperustojen valinnasta uuden sukupolven kumppanuussopimusten tekemisen ja niiden täytäntöönpanon yhteydessä.

25. Käsiteltävän asian varsinainen kohde on kuitenkin selvästi rajatumpi. Komission kumoamiskanteessa käsitellään nimittäin pelkästään enemmistövaatimuksia yhteistyöneuvoston kokousta edeltävälle unionin sisäiselle päätöksenteolle neuvostossa. On selvitettävä, olisiko neuvoston pitänyt äänestää yhteistyöneuvostossa unionin puolesta esitettävästä kannasta määräenemmistöllä, kuten komissio väittää, vai oliko asiasta äänestettävä yksimielisesti, kuten neuvosto katsoo ja myös menettelee.

26. Komission ja neuvoston välisessä riidassa on konkreettisesti kyse siitä, olisiko SEUT 218 artiklan 9 kohta ollut riittävä unionin kantaa koskevan päätöksen *menettelyllisenä oikeusperustana*, kuten komissio ja korkea edustaja yhdessä ovat ehdottaneet, vai käyttikö neuvosto perustellusti oikeusperustana lisäksi SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä, jonka mukaan YUTP:n alaa koskevat päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti.[7]

27. Neuvostosta poiketen en pidä komission vastauksessaan mainitsemaa toimielinten velvollisuutta toimia niille annetun toimivallan rajoissa ja tehdä keskenään vilpitöntä yhteistyötä (SEU 13 artiklan 2 kohta) erillisenä, uutena kanneperusteena, joka olisi hylättävä liian myöhään esitettynä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdan perusteella. Viittaamalla SEU 13 artiklan 2 kohtaan komissio pikemminkin ainoastaan havainnollistaa perustavaa väitettään, jonka mukaan neuvoston käsiteltävässä asiassa käyttämä SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke on virheellinen menettelyllinen oikeusperusta eikä neuvosto näin ollen noudata unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.[8] Tarkastelen siten jäljempänä pelkästään sitä, onko neuvosto viitannut perustellusti vai perusteettomasti SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvään yksimielisyyssääntöön.

A Unionin tuomioistuimen toimivalta

28. Ensi silmäyksellä saattaa vaikuttaa siltä, että SEU 31 artiklaa koskevat oikeuskysymykset eivät kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennen virkkeen ensimmäisen lauseen, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, nojalla.

29. Yhtäältä unionin tuomioistuin on kuitenkin SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennen virkkeen toisen lauseen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ensimmäisen vaihtoehdon perusteella toimivaltainen valvomaan SEU 40 artiklan noudattamista.[9] Jälkimmäinen määräys koskee YUTP:n ja yhteisöllistettyjen politiikanalojen välistä rajapintaa. Siinä kielletään YUTP:n ulottaminen yhteisöllistettyihin politiikanaloihin ja käänteisesti yhteisöllistettyjen politiikanalojen ulottaminen YUTP:hen.

30. Toisaalta unionin tuomioistuin on jo nimenomaisesti tunnustanut toimivaltansa tulkita SEUT 218 artiklaa myös ja erityisesti YUTP:hen liittyvissä tapauksissa.[10]

7 Menettelyllisen ja aineellisen oikeusperustan erottamisesta ks. jo ratkaisuehdotukseni komissio v. neuvosto (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, 44–47 kohta).

8 Komissio torjuu tällä tavalla myös tietyt neuvoston vastineessaan esittämät väitteet.

9 Tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 42 kohta) ja tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 85 kohta).

10 Tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 73 kohta); vastaavasti tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 68–85 kohta).

31. Molemmista syistä unionin tuomioistuimen on käsiteltävässä asiassa lausuttava komission kanteen yhteydessä SEU 31 artiklan 1 kohdan ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan tulkinnasta ja ulottuvuudesta.

B SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaiset enemmistövaatimukset

32. Komission kumoamiskanne perustuu yhteen ainoaan perusteeseen. Komissio moittii neuvostoa siitä, että vahvistaessaan SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitetun unionin kannan neuvosto on soveltanut oikeudellisesti virheellisellä tavalla SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista yksimielisyyssääntöä sen sijaan, että se olisi tehnyt päätöksen määräenemmistöllä.

1 Alustava huomautus SEUT 218 artiklan 9 kohdan soveltamisalasta

33. Jos kansainvälisen elimen on annettava toimia, joilla on oikeusvaikutuksia, neuvosto vahvistaa SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaan sitä ennen päätöksellä unionin puolesta esitettävän kannan.

34. SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaan näin vahvistetaan paitsi unionin kantoja, jotka kuuluvat yhteisöllistettyjen politiikanalojen piiriin, myös sellaisia, jotka voivat kuulua kokonaan tai osittain YUTP:n soveltamisalaan. SEUT 218 artikla kuuluu nimittäin EUT-sopimuksen viidenteen osaan sisältyviin unionin ulkoista toimintaa koskeviin määräyksiin, eli sitä sovelletaan alasta riippumatta. Unionin tuomioistuin on jo vastaavasti selventänyt, että koko SEUT 218 artiklassa ”määrätään – – yhtenäistetystä ja yleisesti sovellettavasta menettelystä siltä osin kuin kyse on sellaisista kansainvälisistä sopimuksista neuvottelemisesta ja niiden tekemisestä, jotka unioni on toimivaltainen tekemään toimialoillaan, mukaan lukien YUTP, lukuun ottamatta tapauksia, joissa perussopimuksissa määrätään erityismenettelyistä”. [11]

35. SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaan menettelyä unionin kantojen vahvistamiseksi ei tosin sovelleta, kun kansainvälisen elimen on annettava toimia, joilla täydennetään tai muutetaan kansainvälisen sopimuksen institutionaalisia rakenteita. Asianosaiset ovat kuitenkin yhtä mieltä, ettei käsiteltävässä asiassa ollut kyse siitä. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei ollut tarkoitus muuttaa tai täydentää kumppanuussopimuksen institutionaalisia rakenteita, vaan aikomuksena oli pikemminkin tuoda näihin institutionaalisiin rakenteisiin eloa vahvistamalla yhteistyöneuvoston työjärjestys ja perustamalla erikoistuneita alakomiteoita, kuten kumppanuussopimuksen 268 ja 269 artiklassa nimenomaisesti määrätään.

36. SEUT 218 artiklan 9 kohtaa voidaan siten soveltaa käsiteltävässä asiassa.

2 Määräenemmistö v. yksimielisyys SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisissa neuvoston päätöksissä

37. SEUT 218 artiklan 9 kohdan sanamuodosta ei ilmene yksiselitteisesti, mitä enemmistövaatimuksia neuvostossa sovelletaan, kun se äänestää unionin puolesta kansainvälisessä elimessä esitettävästä kannasta. Asianosaiset ovat erimielisiä siitä, ilmenevätkö nämä enemmistövaatimukset sitä välittömästi edeltävän SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisestä alakohdasta vai SEU 16 artiklan 3 kohdasta ja SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä.

a) SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäistä alakohtaa ei voida soveltaa

38. Komissio pyrkii johtamaan SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, että päätökset saman artiklan 9 kohdan mukaisten unionin kantojen vahvistamisesta on tehtävä aina määräenemmistöllä.

11 Tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 52 kohta).

39. Unionin tuomioistuin on vuonna 2014 antamassaan tuomiossa todellakin todennut, että neuvoston on vahvistettava määräenemmistöllä ETY:n ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen yhteydessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti unionin puolesta esitettävä kanta sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottamisesta koskemaan Turkkia. Unionin tuomioistuin mainitsi tässä yhteydessä SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan, mutta se ei selventänyt tähän määräykseen viittaamista. [12]

40. Toisin kuin komissio katsoo, mielestäni on hätiköityä tehdä sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottamista koskemaan Turkkia koskevassa tuomiossa pikemminkin sivuhuomautuksena mainitusta SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisestä alakohdasta sellainen päätelmä, että kaikista SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti unionin puolesta vahvistettavista kannoista on päätettävä neuvostossa määräenemmistöllä. Kuten unionin tuomioistuin on nimittäin jo toisessa yhteydessä korostanut, SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä on kuitenkin juuri sen yleisen luonteen vuoksi otettava huomioon ne erityisominaisuudet, joita perussopimuksissa määrätään kunkin unionin toimialan osalta, erityisesti siltä osin kuin kyse on toimielinten toimivallasta. [13] Tätä päätelmää ei muuta myöskään SEU 40 artikla.

41. Unionin eri toiminta-alojen erityispiirteitä ei voida ottaa huomioon SEUT 218 artiklan 9 kohdassa tarkoitetussa kantojen vahvistamisessa viittaamalla yleisesti SEUT 218 artiklan 8 kohtaan. Lähemmässä tarkastelussa jopa osoittautuu, ettei SEUT 218 artiklan 8 kohta ylipäätään sisällä enemmistövaatimuksia neuvoston päättäessä sitä seuraavan SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisista kannoista.

42. SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tosin määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa ”määräenemmistöllä koko menettelyn ajan”. Kuten sitä välittömästi seuraavan toisen alakohdan sanamuodosta kuitenkin ilmenee, tämä koskee kansainvälisten *sopimusten tekemistä*. Myös 8 kohdan asemasta koko SEUT 218 artiklan systematiikassa seuraa, että ”menettelyllä”, jonka ajan neuvoston on tarkoitus tehdä ratkaisunsa määräenemmistöllä, tarkoitetaan edeltävien 1–7 kohdan mukaista menettelyä, siis kaikkia niitä vaiheita, jotka on käytävä läpi neuvotteluista kansainvälisen sopimuksen tekemiseen.

43. Tästä erotuksena 9 kohta, joka sijoittuu SEUT 218 artiklan systematiikassa perustellusti 8 kohdan *jälkeen*, ei nimenomaisesti ole osa mainittua menettelyä kansainvälisten sopimusten tekemiseksi, vaan siinä määrätään eri asiasta (*aliud*). [14] SEUT 218 artiklan 9 kohta koskee jo tehtyjen sopimusten *täytäntöönpanon* käytännössä merkityksellisiä näkökohtia, nimittäin erityisesti unionin osallistumista näillä sopimuksilla perustettujen elinten päätöksentekoon. SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään tätä tarkoitusta varten *erillisestä, yksinkertaistetusta menettelystä*, joka noudattaa omia lainalaisuuksiaan ja poikkeaa kansainvälisten sopimusten tekemiseksi käytettävästä perinteisestä menettelystä. Ainoastaan näin voi selittyä myös se, miksi SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään nimenomaisesti ja erikseen komission ja korkean edustajan oikeudesta esittää ehdotuksia.

44. Kaiken kaikkiaan on näin ollen hylättävä SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäiseen alakohtaan perustuva komission väite.

12 Tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottamisesta koskemaan Turkkia, C-81/13, EU:C:2014:2449, 66 kohta).

13 Tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 53 kohta).

14 Ks. tästä jo ratkaisuehdotukseni Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Turkkia, C-81/13, EU:C:2014:2114, alaviite 63); vastaavasti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Saksa v. neuvosto (Kansainvälinen viinijärjestö, C-399/12, EU:C:2014:289, 52 ja 75 kohta), jossa puhutaan lex specialis -säännöstä.

b) SEU 16 artiklan 3 kohdan ja SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen yleisten määräysten soveltaminen

45. Koska SEUT 218 artiklan 9 kohdassa itsessään ei siis määrätä yksiselitteisesti neuvostossa sovellettavista enemmistövaatimuksista sen vahvistaessa unionin kantoja ja koska myöskään SEUT 218 artiklan 8 kohta – kuten edellä osoitettiin – ei tarjoa tältä osin sovellettavia perusteita, on sovellettava päätöksentekoa neuvostossa koskevia yleisiä määräyksiä.[15] Ne sisältyvät alasta riippuen joko SEU 16 artiklan 3 kohtaan tai SEU 31 artiklaan.

46. SEU 16 artiklan 3 kohtaan sisältyvän yleisen määräyksen mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Tästä poiketen SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään, että neuvosto tekee YUTP:tä käsittelevässä EU-sopimuksen luvussa tarkoitetut päätökset yksimielisesti, jollei tässä luvussa toisin määrätä.

47. Näiden kahden määräyksen tarkastelusta yhdessä ilmenee, että yhteisöllistettyjä politiikkoja koskevassa neuvoston päätöksenteossa riittää tavallisesti määräenemmistö, kun taas YUTP:n alalla sovelletaan pääsääntöisesti edelleen yksimielisyysperiaatetta.

48. Vain sivuhuomautuksena todettakoon, ettei SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti vahvistettavaa unionin kantaa voida pitää pelkkänä täytäntöönpanotoimenpiteenä, johon sovellettaisiin SEU 31 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan määräenemmistövaatimusta silloinkin, kun sen olisi katsottava kuuluvan YUTP:n alaan.

c) Painopisteenä olevan alan merkityksellisyys

49. Toisin kuin neuvosto ilmeisesti katsoo, oikeudellisen toimen, joka neuvoston on annettava, kaikenlainen vähäinenkin yhteys YUTP:hen ei voi johtaa SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamiseen ja siten edellyttää yksimielistä päätöksentekoa.

50. Kuten SEU 40 artiklan ensimmäisessä kohdassa nimittäin selvennetään, YUTP:n toteuttaminen ei vaikuta menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivallan laajuuteen yhteistöllistetyillä politiikanaloilla. Käänteisesti SEU 40 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että yhteisöllistettyjen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivallan laajuuteen YUTP:n yhteydessä. Nämä SEU 40 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan koskemattomuuslausekkeet on laadittu symmetrisesti Lissabonin sopimuksesta alkaen. Jotta tehdään oikeutta SEU 40 artiklan hengelle, YUTP:n yksimielisyysperiaatetta ei saa heikentää yhteisöllistettyjen politiikkojen menettelysäännöillä eikä tämä YUTP:n yksimielisyysperiaate saa ”tartuttaa” yhteisöllistettyjä politiikkoja.

51. Jotta siis voidaan ratkaista, sovelletaanko neuvoston päätöksentekoon konkreettista oikeudellista tointa annettaessa SEU 16 artiklan 3 kohdan mukaista määräenemmistövaatimusta vai SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista yksimielisyysvaatimusta, on selvitettävä, koskeeko tämän oikeudellisen toimen kohde YUTP:tä vai yhteisöllistettyä politiikanalaa. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on se, minkä *aineellisen oikeusperustan* (tai minkä aineellisten oikeusperustojen) alaan asianomainen neuvoston päätös on luokiteltava.[16]

15 Vastaavasti julkiasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (maailman radioviestintäkonferenssi 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, 81 kohta).

16 Tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto (rajoittavien toimenpiteiden oikeusperusta, C-130/10, EU:C:2012:472, 80 kohta); tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 57 kohta) ja tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto (kansainvälistä suojelua koskevat väliaikaiset toimenpiteet, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 46 kohta).

52. Oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti päätöken tarkoitus ja sisältö [17] mutta myös asiayhteys, johon päätös liittyy. [18]

53. Sitä vastoin toimijoiden subjektiivinen arviointi ja yleiset poliittiset aikomukset ovat merkityksettömiä oikeusperustan valinnan kannalta. [19] Samoin on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä tai jotka liittyvät läheisesti riidanalaiseen päätökseen [20] (esim. kumppanuussopimuksen allekirjoittamisesta ja väliaikaisesta soveltamisesta tehty neuvoston päätös 2016/123). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perussopimusten säännöistä, eikä tämä käytäntö voi siis luoda ennakkotapausta, joka sitoisi unionin toimielimiä. [21]

54. Riidanalaisessa päätöksessä vahvistetaan unionin kanta yhteistyöneuvoston työjärjestyksen vahvistamiseen ja useiden erikoistuneiden alakomiteoiden perustamiseen kumppanuussopimuksen yhteydessä. Kyseessä on siten oikeudellinen toimi, joka koskee hyvin yleisesti kumppanuussopimuksella perustettujen kansainvälisten elinten työskentelytapaa eikä – toisin kuin muutamat muut unionin tuomioistuimen jo ratkaisemat tapaukset [22] – ainoastaan yksittäisiä tämän kattavan sopimuksen yhteydessä säänneltyjä seikkoja. Neuvosto on perustellusti huomauttanut tästä istunnossa.

55. Käsiteltävässä asiassa on näin ollen tarkasteltava riidanalaisen päätöksen oikean oikeusperustan valinnan osalta kumppanuussopimusta kokonaisuudessaan. [23]

56. Poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla koskevien määräysten lisäksi kumppanuussopimukseen sisältyy lukuisia määräyksiä, jotka käsittelevät kauppaa ja taloutta sekä mitä erilaisimpia yhteistyömuotoja etenkin talouden ja kestävän kehityksen (liikenne ja ympäristö mukaan luettuina) sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aloilla.

57. Riidanalaisen päätöksen, kuten myös jo aiemmin kumppanuussopimuksen unionin puolesta allekirjoittamisen, osalta kyseeseen tulee lähtökohtaisesti koko joukko aineellisia oikeusperustoja. Niihin kuuluvat unionin toimivalta tehdä sopimuksia YUTP:n alalla (SEU 37 artikla) samoin kuin yhteinen kauppapolitiikka (SEUT 207 artikla), kehitysyhteistyö (SEUT 209 artiklan 2 kohta), liikennepolitiikka (SEUT 91 artikla, luettuna yhdessä SEUT 100 artiklan 2 kohdan ja SEUT 216 artiklan 1 kohdan toisen osan kanssa), ympäristöpolitiikka (SEUT 192 artikla, luettuna yhdessä

17 Tuomio 11.6.1991, komissio v. neuvosto (titaanioksidi, C-300/89, EU:C:1991:244, 10 kohta); tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 43 kohta) ja lausunto 1/15, 26.7.2017 (suunniteltu sopimus Kanadan kanssa matkustajarekisteritiedoista, EU:C:2017:592, 76 kohta).

18 Tuomio 26.9.2013, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan ETA:ta, C-431/11, EU:C:2013:589, 48 kohta); tuomio 27.2.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Sveitsiä, C-656/11, EU:C:2014:97, 50 kohta) ja tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Turkkia, C-81/13, EU:C:2014:2449, 38 kohta).

19 Vastaavasti esim. lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664, 22 kohta).

20 Tuomio 10.1.2006, komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus, C-94/03, EU:C:2006:2, 50 kohta); tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, 48 kohta) ja Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Turkkia, C-81/13, EU:C:2014:2449, 36 kohta).

21 Tuomio 23.2.1988, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (hormonaalista vaikutusta omaavat aineet, 68/86, EU:C:1988:85, 24 kohta); lausunto 1/94, 15.11.1994 (WTO-sopimus, EU:C:1994:384, 52 kohta) ja tuomio 25.10.2017, komissio v. neuvosto (maailman radioviestintäkonferenssi 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, 42 kohta).

22 Ks. esim. tuomio 26.9.2013, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan ETA:ta, C-431/11, EU:C:2013:589, erityisesti 61 kohta); tuomio 27.2.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Sveitsiä, C-656/11, EU:C:2014:97, erityisesti 64 kohta) ja tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Turkkia, C-81/13, EU:C:2014:2449, erityisesti 63 kohta).

23 Hyvin samankaltainen ajatus esitetään 25.10.2017 annetussa tuomiossa komissio v. neuvosto (tarkistettu Lissabonin sopimus, C-389/15, EU:C:2017:798, 64 kohta), jonka mukaan menettelytapoja, joista kansainvälisessä sopimuksessa määrätään sen tulevan täytäntöönpanon ja hallinnoinnin takaamiseksi, on arvioitava niiden tavoitteiden valossa, jotka saivat sopimuspuolet tekemään tämän sopimuksen, eikä toisin päin. Vastaavasti 16.5.2017 annetussa lausunnossa 2/15 (vapaakauppasopimus Singaporen kanssa, EU:C:2017:376, 276 kohta) todetaan, että organisaatiota koskevat määräykset kansainvälisessä sopimuksessa ovat luonteeltaan toissijaisia ja kuuluvat siten samaan toimivaltaan kuin aineellisoikeudelliset määräykset, joita ne tukevat.

SEUT 191 artiklan 1 kohdan neljännen luetelmakohdan kanssa) tai vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue (SEUT 67 artikla ja sitä seuraavat artiklat, luettuina yhdessä SEUT 216 artiklan 1 kohdan toisen osan kanssa) vain tärkeimmät mahdolliset merkitykselliset unionin ulkoiset toimivallat mainitakseni.

58. Tällaisessa tilanteessa, jossa voitaisiin soveltaa useita aineellisia oikeusperustoja, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarkasteltava painopistettä. Tässä yhteydessä noudatetaan seuraavia suuntaviivoja: Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Ainoastaan hyvin poikkeuksellisesti on käytettävä samanaikaisesti useaa eri oikeusperustaa, nimittäin silloin, jos toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen. [24]

59. Kuten olen toisaalla jo todennut, [25] mainittu painopisteen tarkastelu *vertikaalisessa suhteessa* ei saa johtaa unionin toimivallan laajentamiseen jäsenvaltioihin nähden; muuten mitätöitäisiin annetun toimivallan periaate (SEU 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke ja 2 kohta, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 1 kohdan kanssa). Tätä painopisteen tarkastelua sovelletaan kuitenkin ilman muuta *horisontaalisessa suhteessa* eli silloin, kun on selvää, että unioni on toimivaltainen kaikkien aiotun toimen osatekijöiden osalta ja kyse on ainoastaan oikeasta valinnasta näiden eri toimivaltojen välillä. Komissio ja neuvosto ovat käsiteltävässä asiassa eri mieltä ainoastaan tästä jälkimmäisestä näkökohdasta.

60. Käsiteltävä asia ei suinkaan ole ensimmäinen, jossa unionin tuomioistuimen on täytynyt ratkaista painopisteen tarkastelun avulla riita-asioita, jotka koskivat oikeaa oikeusperustaa unionin ja tiettyjen kehitysmaiden tai kasvavan talouden maiden välisissä kattavissa yhteistyö- tai kumppanuussopimuksissa. [26] Unionin tuomioistuin on jo tehnyt tällaista painopisteen tarkastelua myös YUTP:n ja yhteisöllistettyjen politiikanalojen suhteen osalta, ja toisinaan vaakakuppi kallistui YUTP:n puolelle ja toisinaan ei. [27] Tätä taustaa vasten neuvoston pelko siitä, että YUTP väistämättä sivuutettaisiin painopisteen tarkastelussa, on perusteeton. Nykyinen oikeuskäytäntö [28] huomioon ottaen on kuitenkin etenkin hylättävä neuvoston suullisesti esittämä väite siitä, ettei painopisteen tarkastelua voida alun alkaenkaan soveltaa tapauksissa, joilla on yhteys YUTP:hen.

d) Painopisteen tarkastelu käsiteltävässä asiassa

61. Menettelyn osapuolet eivät ottaneet kirjallisessa menettelyssä juurikaan kantaa siihen, mikä on niiden näkemyksen mukaan kumppanuussopimuksen painopiste ja siten viime kädessä myös yhteistyöneuvostossa esitettävän unionin riidanalaisen kannan painopiste. Unionin tuomioistuin käytti kuitenkin istuntoa hyväkseen keskustellakseen osapuolten kanssa kumppanuussopimuksen tavoitteista, sisällöstä ja asiayhteydestä.

24 Lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664, 23 kohta) sekä tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 kohta).

25 Ks. tästä ratkaisuehdotukseni komissio v. neuvosto (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, 113 kohta).

26 Ks. tästä tuomio 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (yhteistyösopimus Intian kanssa, C-268/94, EU:C:1996:461) ja tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903); 20.5.2008 annetussa tuomiossa komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288) oli samaan tapaan kyse neuvoston YUTP:n alalla toteuttaman toimenpiteen yhteyksistä kumppanuussopimukseen.

27 Tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288, erityisesti 73 ja 74 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 44–55 kohta).

28 Ks. vielä edellä alaviitteissä 26 ja 27 mainitut tuomiot.

62. Komissiosta poiketen neuvosto katsoi, että sopimuksen yhteydet YUTP:hen ovat joka tapauksessa riittävän merkittäviä oikeuttamaan sen, että käytetään SEU 37 artiklaa aineellisena oikeusperustana ja SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä menettelyllisenä oikeusperustana muiden merkityksellisten oikeusperustojen *ohella*.

63. Tästä on syytä samalla huomauttaa, että tällainen oikeusperustojen kumuloituminen – jota toisinaan kuvataan yksinkertaistaen myös ”kaksinkertaiseksi oikeusperustaksi” – on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ehdottomasti poikkeus,[29] ja se on tähän mennessä hyväksytty erittäin harvoin.[30] Kuten edellä jo todettiin, oikeusperustojen kumuloituminen edellyttää, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen.[31]

– *Kumppanuussopimuksen yhteydet YUTP:hen*

64. Jos tarkastellaan kumppanuussopimuksen tavoitteita ja sisältöä, neuvosto on täysin oikeassa siinä, että tällöin esille tulee useita aiheita, joilla on tärkeä asema YUTP:ssä.

65. Kumppanuussopimuksen johdanto-osassa korostetaan heti aluksi Yhdistyneiden kansakuntien (jäljempänä YK) peruskirjan, YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (jäljempänä Etyj) ja erityisesti Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja määräyksiä sekä muita kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja normeja.[32]

66. Sopimuksen osapuolet ilmoittavat lisäksi aikomuksensa sitoutua maailmanlaajuisen rauhan ja turvallisuuden samoin kuin riitojen rauhanomaisen ratkaisemisen edistämiseen erityisesti tekemällä tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehokasta yhteistyötä YK:n ja Etyjin puitteissa.[33] Ne ilmaisevat halunsa kehittää edelleen säännöllistä poliittista vuoropuhelua molempia osapuolia kiinnostavista kahdenvälisistä ja kansainvälisistä kysymyksistä.[34] Sen lisäksi sopimuksen osapuolet sitoutuvat joukkotuhoaseiden ja niiden kantolaitteiden leviämisen torjumiseen ja yhteistyöhön asesulun, ydinturvallisuuden ja ydinturvajärjestelyjen alalla[35] sekä pienaseiden ja kevyiden aseiden laittoman kaupan ja keskittymisen torjumiseen.[36]

67. Tietty yhteys YUTP:hen on myös sillä, että sopimuksen osapuolet sitoutuvat lujasti perusvapauksien ja ihmisoikeuksien edistämisen, suojelun ja toteuttamisen sekä demokratian, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan periaatteiden kunnioittamisen lujittamiseen.[37] Sopimuksen osapuolet sitoutuvat ihmisoikeuksien ja demokratian alalla yhteisten päämäärien edistämiseen, avoimeen ja rakentavaan poliittiseen vuoropuheluun, läpinäkyvyyteen ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien kunnioittamiseen.[38]

29 Tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288, 75 kohta); ks. lisäksi edellä alaviitteessä 24 mainittu oikeuskäytäntö.

30 Tuomio 10.1.2006, komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus, C-94/03, EU:C:2006:2, 51 kohta); tuomio 10.1.2006, komissio v. parlamentti ja neuvosto (vaarallisten kemikaalien tuonti, C-178/03, EU:C:2006:4, 56 kohta); tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288, 99, 108 ja 109 kohta) ja tuomio 6.11.2008, parlamentti v. neuvosto (Euroopan investointipankin tappiot, C-155/07, EU:C:2008:605, 84 kohta).

31 Ks. vielä lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664, 23 kohta) sekä tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 kohta).

32 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

33 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

34 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

35 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 11. perustelukappale.

36 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 12. perustelukappale.

37 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.

38 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

68. Kaikkia näitä johdanto-osassa ilmaistuja ajatuksia vastaa se, että poliittiselle vuoropuhelulle ja yhteistyölle ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on omistettu kumppanuussopimuksessa hyvin merkittävässä asemassa oleva oma osasto (II osasto), joka käsittää yhteensä kymmenen artiklaa. Nämä määräykset koskevat poliittisen vuoropuhelun (4 artikla) ja suppeassa merkityksessä ulko- ja turvallisuuspolitiikan (6 artikla) ohella myös sellaisia aiheita kuin demokratia ja oikeusvaltioperiaate (5 artikla), konfliktien estäminen ja kriisinhallinta (9 artikla) sekä alueellinen vakaus (10 artikla).

69. Vaikka kumppanuussopimuksen johdanto-osaan ja muutamiin määräyksiin sisältyykin yhteyksiä YUTP:hen, on todettava, etteivät YUTP:n aiheet muodosta läheskään sopimuksen painopistettä. Kumppanuussopimuksessa annetaan nimittäin paljon suurempi painoarvo aiheille, jotka eivät yksiselitteisesti kuulu YUTP:n alaan ja jotka kuuluvat sen sijaan EUT-sopimukseen sisältyviin yhteisöllistettyihin politiikanaloihin. Käsittelen seuraavaksi näitä aiheita.

– Kumppanuussopimuksen yhteydet EUT-sopimukseen sisältyviin yhteisöllistettyihin politiikanaloihin

70. Jos tarkastellaan kumppanuussopimuksen tavoitteita ja sisältöä kokonaisuudessaan, esille nousevat erityisesti kaupan ja talouden aiheet mutta myös eri yhteistyömuodot, joista mikään ei kuulu YUTP:n alaan.

71. Ensinnäkin huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että leijonanosa kumppanuussopimuksen määräyksistä koskee unionin ja Kazakstanin kauppasuhteita: sopimuksen yhteensä 287 artiklasta 185 artiklaa eli valtaosa (14–198 artikla) kuuluu III osastoon (”Kauppa ja liiketoiminta”). Niihin sisältyy perinteisten määräysten, jotka ovat nykyään vakiona useissa kauppasopimuksissa (esim. suosituimmuuskohtelua, kansallista kohtelua sekä polkumyynti- ja tasoitustoimenpiteitä koskevat määräykset), ohella myös verrattain nykyaikaisia määräyksiä, jotka ovat tavanomaisia pikemminkin uudemmissa kauppasopimuksissa (esim. kilpailuoikeuden ja julkisen hankintamenettelyn aloja koskevat määräykset ja määräykset teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöön panemiseksi).[39]

72. Myös kumppanuussopimuksen johdanto-osassa korostetaan yhtäältä vapaan markkinatalouden periaatteita[40] ja toisaalta unionin ja Kazakstanin tasavallan välisten kauppa- ja investointisuhteiden kasvavaa merkitystä;[41] sopimuksella on tarkoitus vahvistaa edelleen osapuolten tiiviitä taloussuhteita ja luoda paremmat edellytykset kaupan ja investointien kehitykselle niiden välillä,[42] tehostaa kauppaa ja investointeja hyödyntäen WTO-sopimusta[43] ja varmistaa tasapuoliset olosuhteet unionin ja Kazakstanin tasavallan kahdenvälisissä kauppasuhteissa.[44]

73. Toiseksi kestävän kehityksen periaatteella on – perinteisen kauppapolitiikan ulkopuolella – tärkeä asema kumppanuussopimuksessa, ja sopimuksen osapuolet sitoutuvat kansanterveyden ja ihmisten terveyden suojelun tason parantamiseen edellytyksenä kestävälle kehitykselle ja talouskasvulle.[45] Kumppanuussopimuksen IV osaston (”Yhteistyö talouskehityksen ja kestävän kehityksen alalla”) ja VI osaston (”Muut yhteistyöpolitiikat”) useissa luvuissa käsitelläänkin aiheita, jotka eivät yksiselitteisesti kuulu YUTP:n alaan ja jotka liittyvät kehitysyhteistyöhön ja mahdollisesti EUT-sopimuksen eri yhteisöllistettyihin politiikkoihin (esim. ympäristö, liikenne, kulttuuri ja kuluttajansuoja).

39 Ks. tästä esim. lausunto 2/15, 16.5.2017 (vapaakauppasopimus Singaporen kanssa, EU:C:2017:376, 276 kohta).

40 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan viides perustelukappale.

41 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan kuudes perustelukappale.

42 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

43 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan kahdeksas perustelukappale; ks. myös johdanto-osan 17. perustelukappale.

44 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 16. perustelukappale.

45 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 18., 22. ja 24. perustelukappale.

74. Kolmanneksi on huomautettava, että kumppanuussopimuksessa on omistettu oma osastonsa (V osasto) ”Yhteistyölle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla”. Tämän aiheen, jolla on unionin oikeuden näkökulmasta yhteyksiä paitsi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen (EUT-sopimuksen kolmannen osan V osasto) myös kehitysyhteistyöhön (SEUT 208 ja SEUT 209 artikla),[46] merkitys käy samoin selvästi ilmi kumppanuussopimuksen johdanto-osasta. Siinä sopimuksen osapuolet sitoutuvat järjestäytyneen rikollisuuden ja ihmiskaupan torjumiseen ja terrorisminvastaisen yhteistyön tehostamiseen[47] sekä muuttoliikkeeseen liittyviä kysymyksiä koskevan vuoropuhelun ja yhteistyön tiivistämiseen.[48]

– Painopisteen tarkastelua käsiteltävässä asiassa koskevat päätelmät

75. Kaiken kaikkiaan on näin ollen katsottava, että kumppanuussopimuksen tavoitteissa ja sisällössä on yhteyksiä YUTP:hen. Neuvoston käsityksestä poiketen nämä yhteydet eivät kuitenkaan ole läheskään tarpeeksi vahvoja, jotta YUTP:n voitaisiin katsoa olevan sopimuksen painopiste.

76. Kumppanuussopimuksen mainitut yhteydet YUTP:hen eivät mielestäni myöskään ole riittävän merkittäviä, jotta voitaisiin perustellusti katsoa, että ulko- ja turvallisuuspoliittisissa osatekijöissä on kyse yhdestä sopimuksen useista osatekijöistä, ”joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen”.[49] Kumppanuussopimuksessa päinvastoin painottuvat yksiselitteisesti seikat, jotka eivät kuulu YUTP:n alaan ja jotka on luokiteltava perussopimusten yhteisöllistetyn osan eri politiikkoihin. YUTP:n alaan kuuluvien oikeusperustojen ja EUT-sopimuksen yhteisöllistettyjen politiikkojen alaan kuuluvien oikeusperustojen samanaikainen käyttäminen (oikeusperustojen kumuloituminen) ei siksi nähdäkseni ole mitenkään oikeutettua käsiteltävässä asiassa.

77. YUTP:n alaan kuuluvista oikeusperustoista luopuminen ei myöskään heikennä kumppanuussopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittisia osatekijöitä. Edellä yksilöityjä kumppanuussopimuksen tavoitteita ja sisältöjä, joilla on yhteyksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, ei nimittäin voida toteuttaa ainoastaan YUTP:n perinteisillä välineillä. Sitoutuminen demokratiaan ja oikeusvaltioon, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, riitojen rauhanomainen ratkaiseminen ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen kuuluvat nimittäin pikemminkin unionin perusarvoihin, joihin unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu SEU 21 artiklan 1 kohdan yleislausekkeen mukaan, siis paitsi YUTP:n yhteydessä myös esimerkiksi yhteisen kauppapolitiikan (SEUT 207 artikla) ja kehitysyhteistyön (SEUT 208 artiklan 1 kohta ja SEUT 209 artiklan 2 kohta) yhteydessä.

78. Unionin tuomioistuin onkin aivan vastaavasti jo katsonut, ettei unionin toimivaltaa kehitysyhteistyön alalla pidä ymmärtää suppeasti ja että kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet voivat koskea eri erityisaloja.[50] Tästä etenkin seuraa, että unionin toimivaltaa kehitysyhteistyön alalla voidaan käsitellä myös yhteistyö- tai kumppanuussopimuksen määräyksissä, jotka koskevat poliittista vuoropuhelua ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.[51]

46 Yhteyksiä kehitysyhteistyöhön havainnollistavat esim. tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288) ja tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903, erityisesti 55 ja 60 kohta).

47 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 14. perustelukappale.

48 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 15. perustelukappale.

49 Ks. vielä lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664, 23 kohta) sekä tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (Tansania, C-263/14, EU:C:2016:435, 44 kohta).

50 Tuomio 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (yhteistyösopimus Intian kanssa, C-268/94, EU:C:1996:461, 37–39 kohta) ja tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto (puitesopimus Filippiinien kanssa, C-377/12, EU:C:2014:1903, 38, 42 ja 43 kohta); vastaavasti tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288, 92 kohta).

51 Tuomio 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (yhteistyösopimus Intian kanssa, C-268/94, EU:C:1996:461, erityisesti 24 ja 39 kohta) ja tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (käsiaseet, C-91/05, EU:C:2008:288, 65 kohta).

C Riidanalaisen päätöksen kumoaminen siten, että sen vaikutukset pysytetään väliaikaisesti

79. Edellä esitetyt toteamukset huomioon ottaen neuvosto on riidanalaista päätöstä antaessaan tukeutunut perusteettomasti SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyviin vaatimuksiin. Näin ollen komission esittämä kumoamisperuste on hyväksyttävä.

80. SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen soveltamisen vuoksi tehdessään päätöstä yhteistyöneuvostossa unionin puolesta esitettävästä kannasta neuvosto oletti virheellisesti, että päätös on tehtävä yksimielisesti määräenemmistön sijasta. Ei voida sulkea pois, että neuvoston päätöksen sisältö olisi ollut toinen, jos siitä olisi päätetty määräenemmistöllä eikä yksimielisesti. [52]

81. Riidanalainen päätös on näin ollen SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kumottava. Tässä yhteydessä oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä on syytä pysyttää, kuten neuvosto toissijaisesti vaatii, kumotun päätöksen vaikutukset SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla siihen saakka, kunnes neuvosto antaa uuden päätöksen käyttämällä oikeaa äänestyssääntöä – toisin sanoen määräenemmistöllä. Riidanalaisessa päätöksessä vahvistetun kannan perusteella unioni on nimittäin jo tehnyt päätöksiä yhteistyöneuvostossa. Vaikka tällaisten yhteistyöneuvoston päätösten kansainvälisoikeudellinen pätevyys on erotettava huolellisesti neuvoston aiemmin vahvistamien unionin kantojen pätevyydestä, kaikenlaiset epäilyt siitä, miten ja missä määrin yhteistyöneuvostossa annetut oikeudelliset toimet sitovat unionia, on poistettava alun pitäenkin.

82. Uudemman oikeuskäytäntönsä [53] mukaisesti unionin tuomioistuimen pitäisi kuitenkin pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset vain siihen saakka, kunnes neuvosto antaa kohtuullisessa määräajassa uuden päätöksen. Käsiteltävässä asiassa tätä varten on syytä asettaa asianmukainen määräaika, joka on enintään kuusi kuukautta.

VI Oikeudenkäyntikulut

83. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska ehdottamani ratkaisun mukaisesti neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimuksen mukaisesti.

VII Ratkaisuehdotus

84. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Euroopan unionin neuvoston 3.3.2017 antama päätös (EU) 2017/477 kumotaan.

2) Kumotun päätöksen vaikutukset pysytetään, kunnes neuvosto antaa määräenemmistöllä uuden päätöksen asianmukaisessa määräajassa, joka on enintään kuusi kuukautta.

3) Neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

52 Vastaavasti tuomio 23.2.1988, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (munijakanat, 131/86, EU:C:1988:86, 11 kohta) ja tuomio 29.3.1990, Kreikka v. neuvosto (Tšernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, 12 kohta); ks. lisäksi tuomio 27.9.1988, komissio v. neuvosto (harmonoitu järjestelmä, 165/87, EU:C:1988:458, 19 kohta).

53 Tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (ehdollisen pääsyn sisältävät palvelut, C-137/12, EU:C:2013:675, 81 kohta); tuomio 6.5.2014, komissio v. parlamentti ja neuvosto (liikenneturvallisuuteen liittyviä liikennerikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto, C-43/12, EU:C:2014:298, 56 kohta) ja tuomio 25.10.2017, komissio v. neuvosto (tarkistettu Lissabonin sopimus, C-389/15, EU:C:2017:798, 84 kohta); ks. lisäksi jo tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto (ulkoisten merirajojen valvonta, C-355/10, EU:C:2012:516, 90 kohta).