



Oikeustapauskokoelma

Asia T-512/12

**Sagua el Hamran ja Río de Oron vapautuksen kansallinen rintama (Polisario-rintama)
vastaan
Euroopan unionin neuvosto**

Ulkosuhteet — Unionin ja Marokon välillä kirjeenvaihtona tehty sopimus — Maataloustuotteiden, jalostettujen maataloustuotteiden sekä kalojen ja kalastustuotteiden vastavuoroinen vapauttaminen — Sopimuksen soveltaminen Länsi-Saharaan — Polisario-rintama — Kumoamiskanne — Asianosaiskelpoisuus — Yksityistä suoraan ja erikseen koskeva päätös — Tutkittavaksi ottaminen — Yhteensopivuus kansainvälisen oikeuden kanssa — Perusteluvollisuus — Puolustautumisoikeudet

Tiivistelmä – Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (kahdeksas jaosto) 10.12.2015

1. *Kumoamiskanne — Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt — Asiavaltuus — Kanne, jonka on nostanut itsehallintoa vailla olevaa aluetta koskevan kansainvälisen riidan osapuolena oleva yksikkö, jolla ei ole kuitenkaan oikeuskelpoisuutta kyseiseen alueeseen sovellettavan oikeuden puuttuessa — Tutkittavaksi ottaminen*

(SEUT 263 artiklan neljäs kohta)

2. *Kumoamiskanne — Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt — Sääntelytoimen käsite — Kaikki yleisesti sovellettavat toimet lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjä toimia lukuun ottamatta — Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä kolmannen valtion kanssa ei kuulu sääntelytoimen käsitteen alaan*

(SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohta, SEUT 263 artiklan neljäs kohta ja SEUT 289 artiklan 2 kohta)

3. *Kansainväliset sopimukset — Unionin tekemät sopimukset — Tulkinta — Unionin tuomioistuinten toimivalta — Edellytykset — Sopimukset, joihin sovelletaan kansainvälistä oikeutta — Valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen soveltaminen — Päätös 2012/497 unionin ja Marokon välisen sopimuksen tekemisestä maataloutta koskevista vapauttamistoimenpiteistä*

(SEUT 217 artikla, SEUT 218 artikla ja SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta; neuvoston päätös 2012/497)

4. *Kumoamiskanne — Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt — Suoraan ja erikseen luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä koskevat toimet — Yksityistä suoraan koskeva toimi — Arviointiperusteet — Neuvoston päätös sellaisen sopimuksen tekemisestä kolmannen valtion kanssa, jolla on vaikutuksia kiistanalaiseen, kyseisen valtion hallitsemaan alueeseen — Sellaisen itsenäisyysliikkeen nostama kanne, joka osallistuu Yhdistyneiden kansakuntien johtamiin neuvotteluihin mainitun alueen aseman määrittämiseksi — Tutkittavaksi ottaminen*

(SEUT 263 artiklan neljäs kohta; neuvoston päätös 2012/497)

5. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet — Perustelut — Perusteluvollisuuden laajuus — Yleisesti sovellettavat toimet*

(SEUT 296 artikla)

6. *Euroopan unionin oikeus — Periaatteet — Puolustautumisoikeudet — Oikeus tulla kuulluksi — Noudattaminen lainsäädäntömenettelyissä — Edellytykset*

(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla)

7. *Kansainväliset sopimukset — Unionin tekemät sopimukset — Sopimusten tekeminen — Kolmannen valtion kanssa tehty sopimus, jolla pyritään helpottamaan maataloustuotteiden vientiä ja jolla on vaikutuksia kiistanalaiseen, kyseisen valtion hallitsemaan alueeseen — Velvollisuus varmistaa, ettei sopimuksella ole kielteisiä vaikutuksia asianomaisen alueen väestöön vientiin tarkoitettujen tuotteiden tuotantotoimintojen johdosta — Ulottuvuus*

(SEU 6 artikla; SEUT 67 artikla; neuvoston päätös 2012/497)

8. *Kumoamiskanne — Kanneperusteet — Kanneperuste, joka perustuu unionin politiikkojen johdonmukaisuutta koskevan SEUT 7 artiklan rikkomiseen — Tehoton peruste*

(SEUT 7 artikla ja SEUT 263 artikla)

9. *Kansainväliset sopimukset — Unionin tekemät sopimukset — Sopimusten tekeminen — Unionin toimielinten harkintavalta — TuomioistuINVALVONNAN rajat*

(SEU 21 artikla; SEUT 205 artikla)

10. *Euroopan unionin oikeus — Periaatteet — Luottamuksensuoja — Edellytykset — Hallinnon antamat täsmälliset vakuuttelut*

11. *Kansainväliset sopimukset — Unionin tekemät sopimukset — Sopimuksen vaikutukset unionissa, jos sopimuksessa ei ole nimenomaista määräystä, jossa kyseisistä vaikutuksista määrätään — Unionin toimen pätevyden tutkiminen mainitun sopimuksen määräysten valossa — Unionin tuomioistuinten toimivalta — Edellytykset — Unionin toimen pätevyden arviointi vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen (Montego Bayn yleissopimus) kannalta ei kuulu unionin tuomioistuinten toimivallan piiriin*

(SEUT 216 artiklan 2 kohta ja SEUT 263 artikla)

12. *Tuomioistuinmenettely — Oikeudenkäyntikulut — Oikeudenkäyntikuluja koskevien vaatimusten puuttuminen kannekirjelmästä — Mahdollisuus esittää tällaisia vaatimuksia myöhemmässä vaiheessa*

(Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artikla)

1. Tietyissä erityistapauksissa yksikköä, jolla ei ole jäsenvaltion tai kolmannen valtion oikeusjärjestyksen mukaan oikeuskelpoisuutta, voidaan kuitenkin pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, ja sille voidaan antaa oikeus nostaa kumoamiskanne tämän määräyksen perusteella. Näin on erityisesti silloin, kun unioni ja sen toimielimet kohtelevat toimissaan tai toiminnassaan kyseistä yksikköä erillisenä subjektina, jolla voi olla omia oikeuksia tai jolle voidaan asettaa velvollisuuksia tai rajoituksia. Tämä edellyttää kuitenkin, että sääntöjensä ja sisäisen rakenteensa mukaan kyseinen yksikkö on riittävän itsenäinen voidakseen toimia vastuullisena osapuolena oikeussuhteissa.

SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä on pidettävä itsehallintoa vailla olevan alueen kohtaloa koskevan kansainvälisen riidan osapuolena olevaa yksikköä, joka mainitaan sellaisena nimeltä sitä koskevissa asiakirjoissa, kuten Euroopan parlamentin päätöslauselmissa, ja jonka on mahdotonta muodostaa itsestään virallisesti oikeushenkilö asianomaisen itsehallintoa vailla olevan alueen oikeuden mukaan, sillä tätä oikeutta ei ole vielä olemassa. Tältä osin on niin, että vaikka mainitun yksikön olisi varmasti mahdollista muodostaa itsestään oikeushenkilö jonkin kolmannen valtion oikeuden mukaan, sen ei voida kuitenkaan edellyttää tekevän sitä. Näiden aivan erityisten olosuhteiden vuoksi on katsottava, että mainittu yksikkö voi nostaa kumoamiskanteen unionin tuomioistuimissa, siltä osin kuin sillä voisi olla tällainen oikeuskelpoisuus ainoastaan sen kyseessä olevan itsehallintoa vailla olevan alueen oikeuden mukaisesti, joka ei kuitenkaan ole unionin ja sen jäsenvaltioiden tunnustama valtio, eikä sillä ole omaa oikeusjärjestystä.

(ks. 52, 53, 57, 58 ja 60 kohta)

2. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu sääntelytoimen käsite on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan kaikkia yleisesti sovellettavia toimia, lukuun ottamatta lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjä toimia. Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn toimen ja sääntelytoimen välinen erottelu perustuu EUT-sopimuksen mukaan siihen, onko toimen hyväksymistä edeltänyt menettely ollut lainsäätämisyjärjestys.

SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdassa, jonka mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen kansainvälisen sopimuksen tekemisestä parlamentin hyväksynnän saatuaan, määritellyn menettelyn mukaisesti annetusta päätöksestä on todettava, että tämä menettely täyttää SEUT 289 artiklan 2 kohdassa määritellyt edellytykset ja siinä noudatetaan näin ollen erityistä lainsäätämisyjärjestystä. Tästä seuraa, että mainittu päätös on lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimi, eikä se näin ollen ole sääntelytoimi.

(ks. 68, 69, 71 ja 72 kohta)

3. Neuvoston SEUT 217 ja SEUT 218 artiklan mukaisesti tekemä sopimus kolmannen valtion kanssa on unionin osalta SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitettu unionin toimielimen toimi. Tällaisen sopimuksen tultua voimaan sen määräykset ovat osa unionin oikeusjärjestystä ja tämän oikeusjärjestyksen puitteissa unionin tuomioistuimilla on toimivalta antaa ratkaisu tämän sopimuksen tulkinnasta. Tältä osin kahden kansainvälisen oikeuden subjektin välillä tehdyn sopimuksen osalta on niin, että kyseiseen sopimukseen sovelletaan kansainvälistä oikeutta ja erityisesti sen tulkinnan osalta kansainvälistä sopimusoikeutta. Tässä yhteydessä valtiosopimusoikeutta koskevan, 23.5.1969 allekirjoitetun Wienin yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan siltä osin kuin nämä määräykset ilmentävät yleistä kansainvälistä tapaoikeutta.

Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen maataloustuotteita, jalostettuja maataloustuotteita sekä kaloja ja kalastustuotteita koskevia vastavuoroisia vapauttamistoimenpiteitä ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista tehdyn Euro-Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1, N:o 2 ja N:o 3 sekä niiden liitteiden korvaamista ja mainitun assosiaatiosopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen tekemisestä kirjeenvaihtona annetusta päätöksestä 2012/497 Wienin yleissopimuksen 31 artiklan mukaisen tulkinnan yhteydessä on katsottava, että yhteyteensä palautettuna sopimusta, jonka tekeminen on hyväksytty päätöksellä 2012/497, sovelletaan myös Länsi-Saharan alueeseen tai tarkemmin Marokon kuningaskunnan hallitsemaan tämän alueen suurimpaan osaan.

(ks. 89, 90, 92, 98 ja 103 kohta)

4. Vaatimus siitä, että SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen kohteena oleva toimi koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, vaatii kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia kyseisen henkilön

oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista. Tältä osin silloin, kun on kyse kanteesta, joka koskee päätöstä kansainvälisen sopimuksen tekemisestä unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä kolmannen valtion välillä, tällaisessa sopimuksessa olevalla määräyksellä on katsottava olevan välitön oikeusvaikutus, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen perusteella sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.

Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen maataloustuotteita, jalostettuja maataloustuotteita sekä kaloja ja kalastustuotteita koskevia vastavuoroisia vapauttamistoimenpiteitä ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1, N:o 2 ja N:o 3 sekä niiden liitteiden korvaamista ja mainitun assosiaatiosopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen tekemisestä kirjeenvaihtona annetusta päätöksestä 2012/497 nostetusta kanteesta on todettava, että riidanalaisen päätöksen nojalla tehty sopimus käsittää määräyksiä, jotka sisältävät selviä ja täsmällisiä velvoitteita, joiden täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä. Näillä määräyksillä on vaikutuksia koko sen alueen oikeusasemaan, johon sopimusta sovelletaan, ja siten Marokon kuningaskunnan hallitseman Länsi-Saharan alueen oikeusasemaan, koska niissä määritellään edellytykset, joiden täytyessä maatalous- ja kalastustuotteita voidaan viedä tältä alueelta unioniin tai tuoda unionista kyseiselle alueelle.

Nämä vaikutukset koskevat paitsi Marokon kuningaskuntaa myös Polisario-rintamaa, joka on länsisaharalainen itsenäisyysliike, koska tämän alueen lopullista kansainvälistä asemaa ei ole vielä määriteltä ja se on määriteltävä Marokon kuningaskunnan ja juuri Polisario-rintaman välillä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) suojeluksessa käytävässä neuvotteluprosessissa. Samalla perusteella päätöksen 2012/497 on katsottava koskevan Polisario-rintamaa erikseen. Kyseiset olosuhteet muodostavat näet tosiasiallisen tilanteen, jonka perusteella Polisario-rintama erottuu kaikista muista ja joka antaa sille tunnusomaisen erityispiirteen. Polisario-rintama on tältä osin ainoa neuvottelukumppani, joka osallistuu sen ja Marokon kuningaskunnan välillä YK:n suojeluksessa käytäviin neuvotteluihin Länsi-Saharan lopullisen kansainvälisen aseman määrittelyä varten.

(ks. 105, 107–111 ja 113 kohta)

5. Ks. tuomion teksti.

(ks. 121 ja 122 kohta)

6. Ks. tuomion teksti.

(ks. 132–137 kohta)

7. SEU 6 artiklan ja SEUT 67 artiklan tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräyksistä ei seuraa, että unionia kielletäisiin ehdottomasti tekemästä kolmannen valtion kanssa sopimusta, joka koskee maataloustuotteiden, jalostettujen maataloustuotteiden sekä kalojen ja kalastustuotteiden kauppaa ja jota voidaan soveltaa myös tämän kolmannen valtion hallitsemaan alueeseen, jonka osalta sen suvereniteettia ei ole kansainvälisesti tunnustettu. Sellaisen sopimuksen tekeminen unionin ja kolmannen valtion välillä, jota voidaan soveltaa tällaiseen alueeseen, ei ole missään tapauksessa vastoin unionin oikeutta tai kansainvälistä oikeutta, jota unionin on noudatettava.

Vaikka pitää paikkansa, ettei perusoikeuskirjasta ilmene tällaista kieltoa, on myös totta, että kiistanalaisen alueen väestön perusoikeuksien suojelulle on annettava erityinen merkitys, ja se on siten kysymys, jota neuvoston on tutkittava ennen tällaisen sopimuksen hyväksymistä. Erityisesti kun kyseessä on sopimus, jolla pyritään helpottamaan kyseiseltä alueelta peräisin olevien eri tuotteiden

vientiä unioniin, neuvoston on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki merkitykselliset seikat varmistaakseen, että vientiin tarkoitettujen tuotteiden tuotantotoimintaa ei harjoiteta kyseisen alueen väestön vahingoksi ja ettei sillä loukata sen perusoikeuksia, joihin kuuluvat erityisesti oikeus ihmisarvoon, elämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, orjuuden ja pakkotyön kielto, ammatillinen vapaus, elinkeinovapaus, omaisuudensuoja, oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin sekä lapsityövoiman käytön kielto ja nuorten suojeleminen työssä.

Jos näet unioni sallii sen, että sen jäsenvaltioihin viedään kolmannesta maasta peräisin olevia tuotteita, jotka on valmistettu tai hankittu olosuhteissa, joissa ei kunnioiteta sen alueen väestön perusoikeuksia, josta tuotteet ovat peräisin, se saattaa välillisesti kannustaa tällaisiin loukkauksiin tai hyötyä niistä. Tällä näkemyksellä on erityinen merkitys sellaisen alueen tapauksessa, jota hallinnoi kolmas valtio, ilman että se kuitenkaan olisi tämän kolmannen valtion kansainvälisesti tunnustettujen rajojen sisällä. Tältä osin tilanteessa, jossa unioni ja sen jäsenvaltiot tai yleisemmin Yhdistyneet kansakunnat eivät ole tunnustaneet kyseisen kolmannen valtion suvereniteettia sen hallinnoimalla alueella ja jossa mikään kansainvälinen mandaatti ei oikeuta mainittua kolmatta valtiota pysymään kyseessä olevalla alueella, neuvoston on tutkiessaan kaikki asiaan liittyvät merkitykselliset seikat käyttääkseen laajaa harkintavaltaansa sen osalta, onko kolmannen valtion kanssa tehtävä sopimus, jota voidaan soveltaa myös kiistanalaiseen alueeseen, itse varmistettava, ettei mikään osoita kolmannen valtion hallitseman kiistanalaisen alueen luonnonvarojen hyödynnettävän sen asukkaiden vahingoksi ja heidän perusoikeuksiaan loukkaavalla tavalla. Neuvosto ei voi tyytyä katsomaan, että mainitun kolmannen valtion on varmistettava, ettei mitään tämänkaltaista hyödyntämistä tapahdu.

(ks. 146, 220, 227, 228, 231, 232 ja 241 kohta)

8. SEUT 7 artiklaa ei voida käyttää tukena väitteelle, jonka mukaan unionin toimi on kumottava, sillä se on vastoin unionin politiikkojen johdonmukaisuuden periaatetta, josta määrätään kyseisessä määräyksessä. Kaikkiin unionin eri politiikkoihin sovelletaan näet perussopimusten eri määräyksiä ja näiden määräysten soveltamiseksi toteutettuja toimia. Se, että toimi on väitteen mukaan epäjohdonmukainen suhteessa tietyn alan unionin politiikkaan, edellyttää välttämättä, että kyseinen toimi on jonkin tätä politiikkaa koskevan määräyksen, säännön tai periaatteen vastainen. Pelkästään tämä seikka, jos se olisi näytetty toteen, riittäisi kyseisen toimen kumoamiseen ilman, että asiassa olisi tarpeen vedota SEUT 7 artiklaan.

Tältä osin väite, joka perustuu siihen, että unioni on toteuttanut rajoittavia toimenpiteitä muiden maiden tilanteiden osalta, ei liioin riitä osoittamaan unionin politiikan väitettyä epäjohdonmukaisuutta toteen, koska neuvostolla on asiassa harkintavaltaa. Näin ollen sitä ei voida arvostella epäjohdonmukaisuudesta sillä perusteella, että se on toteuttanut rajoittavia toimenpiteitä yhden maan mutta ei toisen osalta.

(ks. 153 ja 156 kohta)

9. Unionin toimielimillä on laaja harkintavalta taloudellisissa ulkosuhteissa. Tältä osin silloin, kun kysymys on siitä, onko kolmannen valtion kanssa syytä tehdä sopimus, jota sovellettaisiin kiistanalaiseen alueeseen, tällaisen harkintavallan antaminen unionin toimielimille on erityisen perusteltua, sillä asiassa sovellettavat kansainvälisen oikeuden säännöt ja periaatteet ovat monimutkaisia ja epätäsmällisiä. Tästä seuraa, että tuomioistuimen harjoittaman valvonnan on kohdistuttava yksinomaan siihen, onko unionin toimivaltainen toimielin kiistanalaiseen alueeseen sovellettavan sopimuksen tekemisen hyväksyessään tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä. Erityisesti tilanteessa, jossa unionin toimielimellä on laaja harkintavalta, sen tarkastamiseksi, onko se tehnyt ilmeisen arviointivirheen, unionin tuomioistuinten on tarkastettava, onko se tutkinut huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseiseen asiaan liittyvät merkitykselliset seikat eli seikat, joihin asiassa tehdyt päätelmät perustuvat.

(ks. 164 ja 223–225 kohta)

10. Ks. tuomion teksti.

(ks. 177 kohta)

11. Kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti unionin toimielimet, joilla on toimivalta neuvotella ja tehdä kansainvälinen sopimus, voivat sopia asianomaisten kolmansien valtioiden kanssa niistä vaikutuksista, joita sopimusmääräyksillä on sopimuspuolten kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ainoastaan silloin, kun tätä kysymystä ei ole käsitelty sopimuksessa, on toimivaltaisten unionin tuomioistuinten tehtävänä päättää tästä kysymyksestä samalla tavoin kuin kaikista muistakin tulkintakysymyksistä, jotka koskevat sopimuksen soveltamista unionissa.

Unionin tuomioistuimet voivat kuitenkin tutkia unionin oikeuden toimen pätevyyden kansainvälisen sopimuksen kannalta yksinomaan silloin, kun tämä ei ole sopimuksen luonteen eikä sen rakenteen vastaista. Kun kyseessä olevan sopimuksen luonne ja rakenne mahdollistavat unionin oikeuden toimen pätevyyden tutkimisen kyseisen sopimuksen määräysten kannalta, tämän sopimuksen määräysten, joihin vedotaan unionin oikeuden toimen pätevyyden tutkimiseksi, on vielä oltava sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. Tällainen edellytys täyttyy, kun määräys, johon vedotaan, sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimia.

Tältä osin on todettava 10.12.1982 allekirjoitetusta Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksesta (Montego Bayn yleissopimus), että kyseisen yleissopimuksen luonne ja yleinen rakenne estävät sen, että unionin tuomioistuimet voisivat tarkastella unionin toimen pätevyyttä kyseisen yleissopimuksen valossa.

(ks. 181, 184, 185 ja 195 kohta)

12. Osapuolet voivat vapaasti esittää kanteen nostamisen jälkeen ja jopa istunnossa oikeudenkäyntikuluja koskevia vaatimuksia, vaikka ne eivät olisi esittäneet tällaisia vaatimuksia kannekirjelmässä.

(ks. 250 kohta)