



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

3 päivänä kesäkuuta 2021 *

Kumoamiskanne – SEU 7 artiklan 1 kohta – Euroopan parlamentin päätöslauselma ehdotuksesta, jolla Euroopan unionin neuvostoa pyydetään toteamaan, onko olemassa selvä vaara, että unionin perustana olevia arvoja loukataan – SEUT 263 ja SEUT 269 artikla – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Kanteen tutkittavaksi ottaminen – Kannekelpoinen toimi – SEUT 354 artikla – Parlamentin ääntenlaskentaa koskevat säännöt – Parlamentin työjärjestys – 178 artiklan 3 kohta – Annettujen äänten käsite – Äänestämästä pidättäytymiset – Oikeusvarmuuden, yhdenvertaisen kohtelun, demokratian ja vilpittömän yhteistyön periaatteet

Asiassa C-650/18,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 17.10.2018,

Unkari, asiamiehinnään aluksi M. Z. Fehér, G. Tornyai ja Zs. Wagner, sittemmin M. Z. Fehér,

kantajana,

jota tukee

Puolan tasavalta, asiamiehenään B. Majczyna,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinnään F. Drexler, N. Görlitz ja T. Lukácsi,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, L. Bay Larsen ja A. Kumin sekä tuomarit T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, C. Lycourgos (esittelevä tuomari) ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Bobek,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.6.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn, kuultuaan julkisasiamiehen 3.12.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen, on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Unkari vaatii kanteellaan kumoamaan Euroopan parlamentin 12.9.2018 antaman päätöslauselman ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan [SEU] 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja (2017/2131(INL)) (EUVL 2019, C 433, s. 66; jäljempänä riidanalainen päätöslauselma).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

SEU 7 artiklan mukainen menettely

- 2 SEU 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia.

Neuvosto tarkistaa säännöllisesti, ovatko tällaiseen toteamiseen johtaneet perusteet edelleen olemassa.

2. Eurooppa-neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti, voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan ehdotuksesta tai Euroopan komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, kehoitettuaan ensin asianomaista jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa.

3. Jos rikkominen on 2 kohdan mukaisesti todettu, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa. Tällöin neuvosto ottaa huomioon tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Jäsenvaltiolle perussopimuksista johtuvat velvoitteet sitovat kuitenkin edelleen asianomaista valtiota.

4. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää myöhemmin muuttaa 3 kohdan nojalla toteutettua toimenpidettä tai peruuttaa sen, jos sen toteuttamiseen johtaneessa tilanteessa tapahtuu muutos.

5. Euroopan parlamentissa, Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa tätä artiklaa sovellettaessa noudatettavista äänestysmenettelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä määrätään [SEUT] 354 artiklassa.”

3 SEUT 354 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sovellettaessa tiettyjen unionin jäsenyydestä johtuvien oikeuksien pidättämistä koskevaa [SEU] 7 artiklaa asianomaista jäsenvaltiota edustava Eurooppa-neuvoston jäsen tai neuvoston jäsen ei osallistu äänestykseen eikä tuota jäsenvaltiota oteta huomioon määriteltäessä mainitun artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltioiden kolmasosaa tai neljää viidesosaa. Henkilökohtaisesti tai edustettuina läsnä olevien jäsenten pidättyminen äänestämästä ei estä mainitun artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen päätösten tekemistä.

Tehtäessä [SEU] 7 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä määräenemmistö määräytyy tämän sopimuksen 238 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti.

Kun äänioikeuden pidättämisestä on tehty päätös [SEU] 7 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä perussopimusten jonkin määräyksen perusteella, määräenemmistö määräytyy tämän sopimuksen 238 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti tai, neuvoston toimiessa komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta, 238 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti.

Sovellettaessa [SEU] 7 artiklaa Euroopan parlamentti tekee ratkaisunsa kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat sen jäsenten enemmistöä.”

Tuomioistuimen harjoittama valvonta

4 SEUT 263 artiklan ensimmäisessä ja kuudennessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuin tutkii lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjen säädösten sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Tuomioistuin valvoo myös unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

– –

Tässä artiklassa tarkoitettu kante on pantava vireille kahden kuukauden kuluessa säädöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei säädöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon.”

5 SEUT 269 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ratkaisu Eurooppa-neuvoston tai neuvoston [SEU] 7 artiklan nojalla antaman säädöksen laillisuudesta ainoastaan sen jäsenvaltion pyynnöstä, jota Eurooppa-neuvoston tai neuvoston toteamus koskee, ja yksinomaan kyseisessä artiklassa olevien menettelyä koskevien sääntöjen noudattamisen osalta.

Tämä pyyntö on esitettävä kuukauden kuluessa kyseisen toteamuksen sisältävän päätöksen tekemisestä. Tuomioistuin tekee ratkaisunsa kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä.”

Pöytäkirja N:o 24

- 6 Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikasta tehdyn pöytäkirjan N:o 24 (EUVL 2010, C 83, s. 305; jäljempänä pöytäkirja N:o 24) ainoassa artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ottaen huomioon perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun tason Euroopan unionin jäsenvaltioissa, jäsenvaltioita pidetään kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. Näin ollen jäsenvaltio voi ottaa harkittavaksi tai hyväksyä käsiteltäväksi toisen jäsenvaltion kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen ainoastaan, jos:

--

- b) [SEU] 7 artiklan 1 kohdassa mainittu menettely on käynnistetty ja ennen kuin neuvosto tai tarvittaessa Eurooppa-neuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen sen jäsenvaltion osalta, jonka kansalainen hakija on;

--”

Euroopan parlamentin työjärjestys

- 7 Euroopan parlamentin työjärjestyksen, sellaisena kuin sitä sovellettiin riidanalaisen päätöslauselman antohetkellä (jäljempänä työjärjestys), 178 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Laskettaessa, onko teksti hyväksytty vai hylätty, huomioon otetaan ainoastaan puolesta ja vastaan annetut äännet, paitsi jos perussopimuksissa määrätään erityisestä enemmistöstä.”

- 8 Työjärjestyksen 226 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos tämän työjärjestyksen soveltamisesta tai tulkitsemisesta syntyy epäselvyyttä, puhemies voi antaa kysymyksen asiasta vastaavan valiokunnan käsiteltäväksi.

Valiokuntien puheenjohtajat voivat menetellä samoin, kun valiokunnan työskentelyn aikana syntyy asiaan liittyvää epäselvyyttä.”

- 9 Työjärjestyksen liitteen V XVIII jakson 8 kohdasta käy ilmi, että parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta on toimivaltainen tulkitsemaan kyseistä työjärjestystä.

Asian tausta

- 10 Parlamentti antoi 17.5.2017 antamallaan päätöslauselmalla Unkarin tilanteesta (2017/2656(RSP) (EUVL 2018, C 307, s. 75) kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle tehtäväksi laatia kyseistä jäsenvaltiota koskevan erityisen mietinnön, jotta täysistunnossa äänestettäisiin perustellusta ehdotuksesta, jolla kehoitetaan Euroopan unionin neuvostoa toimimaan SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseinen mietintö annettiin 25.6.2018.

- 11 Unkarin pysyvä edustaja unionissa antoi 10.9.2018 päivätyllä kirjeellä parlamentin pääsihteerille tiedoksi Unkarin hallituksen kannan, jonka mukaan äänestämistä pidättymiset oli otettava huomioon riidanalaista päätöslauselmaa koskevassa äänestyksessä SEUT 354 artiklan ja työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan mukaisesti, ja vaati, että se annetaan tiedoksi parlamentin jäsenille.
- 12 Parlamentin apulaispääsihteerin antoi 10.9.2018 edustajille tiedoksi sähköpostitse sen, että annettujen äänten laskennassa otetaan huomioon ainoastaan päätöslauselman antamisen puolesta ja sitä vastaan annetut äänet eikä äänestämistä pidättymisiä oteta huomioon.
- 13 Parlamentti äänesti riidanalaisesta päätöslauselmasta 12.9.2018. 448 parlamentin jäsentä äänesti kyseisen päätöslauselman puolesta, 197 jäsentä äänesti sitä vastaan ja 48 jäsentä pidättyi äänestämästä. Äänestyksen jälkeen istunnon puheenjohtaja ilmoitti, että päätöslauselma oli hyväksytty.

Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

- 14 Unkari vaatii, että unionin tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöslauselman ja
 - velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 15 Parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin
 - jättää kanteen tutkimatta, koska tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, tai toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja
 - velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 16 Unkari on pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti, että asia käsitellään suuressa jaostossa.
- 17 Unionin tuomioistuin määräsi 14.5.2019 antamallaan määräyksellä Unkari v. parlamentti (C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438), että parlamentin oikeudellisen yksikön lausunto, joka on Unkarin kannekirjelmän liitteessä 5, poistetaan asiakirja-aineistosta, ja hylkäsi kyseisen jäsenvaltion esittämän vaatimuksen asiakirjan esittämisestä.
- 18 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 22.5.2019 antamallaan määräyksellä Puolan tasavallan väliintulijaksi tukemaan Unkarin vaatimuksia.

Kanne

Unionin tuomioistuimen toimivalta ja kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 19 Parlamentti vetoaa siihen, ettei käsiteltävänä olevaa kumoamiskannetta voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että SEUT 269 artiklasta ja toissijaisesti SEUT 263 artiklasta johtuu, että riidanalainen päätöslauselma ei voi olla tällaisen kanteen kohteena.
- 20 Parlamentti arvioi ensiksi SEUT 269 artiklan osalta, että kyseisen määräyksen sanamuodon mukaisesta tulkinnasta käy ilmi, että siinä rajoitetaan unionin tuomioistuimen toimivalta neuvoston tai Eurooppa-neuvoston SEU 7 artiklan nojalla antamiin lopullisiin toimiin.
- 21 SEUT 269 artiklan syntyhistoria tukee sen mukaan kyseistä tulkintaa. Perussopimuksissa tapahtuneesta kehityksestä nimittäin käy ilmi, että SEU 7 artiklan mukainen menettely on asetettu vain asteittain unionin tuomioistuimen tietyn valvonnan alaiseksi. Näin ollen SEU 7 artiklan nojalla annetut toimet, jotka eivät kuulu SEUT 269 artiklan aineelliseen soveltamisalaan, kuuluvat yhä perussopimusten ”poliittiseen kenttään”, joka ei ole tuomioistuinvalvonnan alainen.
- 22 Parlamentin mukaan on lisäksi katsottava, että SEUT 269 artikla on *lex specialis* suhteessa SEUT 263 artiklaan, ja se kuuluu määräyksiin, joissa määrätään SEUT 271, SEUT 275 ja SEUT 276 artiklan tapaan rajallisesta tuomioistuinvalvonnan mahdollisuudesta etukäteen määritellyillä erityisaloilla.
- 23 Parlamentin mukaan ei myöskään ole johdonmukaista, että neuvoston ja Eurooppa-neuvoston toteamuksiin, joihin viitataan nimenomaisesti SEUT 269 artiklassa ja joilla voi olla vakavia seurauksia kyseessä olevalle jäsenvaltiolle, jäävät olennaisilta osin tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle SEUT 269 artiklan nojalla lukuun ottamatta niiden menettelyllistä puolta, kun taas yksinkertainen ehdotus, jonka tarkoituksena on aloittaa SEU 7 artiklassa tarkoitettu menettely, voisi olla kattavan tuomioistuinvalvonnan kohteena.
- 24 Toiseksi parlamentti katsoo, ettei kannetta – vaikka oletettaisiin, että se on tutkittava SEUT 263 artiklan nojalla – voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että riidanalaisella päätöslauselmalla ei ole kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja kannekelpoisen toimen ominaispiirteitä.
- 25 Parlamentin mukaan kyseinen päätöslauselma ei nimittäin muuta Unkarin oikeusasemaa millään tapaa, koska se ainoastaan aloittaa SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn ilman, että se sitoo neuvostoa mahdollisesti annettavan toteamuksen osalta. Lisäksi parlamentti katsoo, että vaikka mainittu päätöslauselma antaisi Unkarin kansalaisille mahdollisuuden hakea turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa pöytäkirjan N:o 24 ainoan artiklan b alakohdan nojalla, tällaisella mahdollisuudella ei ole haitallisia vaikutuksia kyseisille kansalaisille tai muille unionin kansalaisille eikä Unkarille.
- 26 Lisäksi unionin tuomioistuin totesi 25.7.2018 antamassaan tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) ainoastaan sen, että SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla annetussa perustellussa ehdotuksessa olevat tosiseikkoja

koskevat tiedot ovat erityisen merkityksellisiä seikkoja, kun arvioidaan abstraktisti, onko olemassa todellinen vaara perusoikeuksien loukkaamisesta eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa. Kyseisen tuomion perusteella ei näin ollen voida katsoa, että tällaisilla ehdotuksilla olisi sitovia oikeusvaikutuksia.

- 27 Parlamentin mukaan riidanalaista päätöslauselmaa on lisäksi pidettävä menettelyn kuluessa toteutettuna toimenä, koska siinä ei anneta parlamentin lopullista kantaa. Ainoastaan sellaiset menettelyn kuluessa toteutetut toimet, joilla on välittömiä, varmoja ja riittävän sitovia oikeusvaikutuksia, voivat olla välittömän tuomioistuinvalvonnan kohteena, eikä riidanalaisessa päätöslauselmassa ole kyse tällaisesta tilanteesta.
- 28 Unkari, jota Puolan tasavalta tukee, arvioi, että kanne on otettava tutkittavaksi sillä perusteella, että riidanalainen päätöslauselma on SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, kun otetaan huomioon vaikutukset, joita sillä on erityisesti pöytäkirjan N:o 24 ainoan artiklan b alakohdan nojalla, ja 25.7.2018 annetussa tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) esitetyt toteamukset. Lisäksi se katsoo, että SEUT 269 artiklaa tulkitaan suppeasti eikä unionin tuomioistuimelta evätä siinä toimivaltaa tutkia kyseistä kannetta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 29 Aluksi on tutkittava, onko niin, että SEUT 269 artiklan nojalla unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tutkimaan käsiteltävänä olevaa kannetta, kuten parlamentti esittää.
- 30 Tältä osin on todettava aluksi, että kyseisen artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ratkaisu Eurooppa-neuvoston tai neuvoston SEU 7 artiklan nojalla antaman toimen laillisuudesta ainoastaan sen jäsenvaltion pyynnöstä, jota Eurooppa-neuvoston tai neuvoston toteamus koskee, ja yksinomaan mainitussa SEU 7 artiklassa olevien menettelyä koskevien sääntöjen noudattamisen osalta. Lisäksi tämä pyyntö on esitettävä kuukauden kuluessa kyseisen toteamuksen sisältävän päätöksen tekemisestä.
- 31 SEUT 269 artiklalla rajoitetaan SEUT 263 artiklassa Euroopan unionin tuomioistuimelle annettua yleistä toimivaltaa valvoa unionin toimielinten toimien laillisuutta, sillä siinä asetetaan mahdollisuudelle nostaa kumoamiskanne Eurooppa-neuvoston tai neuvoston SEU 7 artiklan nojalla antamasta toimesta tiukempia edellytyksiä kuin SEUT 263 artiklassa asetetut, ja sitä on näin ollen tulkittava suppeasti (ks. analogisesti tuomio 19.7.2016, H v. neuvosto ym. C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Toiseksi on todettava, että SEUT 269 artikla koskee ainoastaan neuvoston ja Eurooppa-neuvoston SEU 7 artiklan mukaisessa menettelyssä antamia toimia. Parlamentin SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla antamia päätöslauselmia ei mainita kyseisessä 269 artiklassa.
- 33 Viimeksi mainitun artiklan sanamuodosta on siten pääteltävissä, että perussopimusten laatijat eivät ole tarkoittaneet jättää riidanalaisen päätöslauselman kaltaista toimea sen yleisen toimivallan ulkopuolelle, joka myönnetään SEUT 263 artiklassa Euroopan unionin tuomioistuimelle unionin toimielinten toimien laillisuuden valvomiseksi.
- 34 Tällainen SEUT 269 artiklan tulkinta on lisäksi omiaan tukemaan sen periaatteen noudattamista, jonka mukaan Euroopan unioni on oikeusunioni, jossa on luotu kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa Euroopan unionin tuomioistuimen

- tehtäväksi unionin toimielinten toimien laillisuusvalvonta (ks. vastaavasti tuomio 23.4.1986, *Les Verts v. parlamentti*, 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta; tuomio 28.3.2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.11.2019, *BCE ym. v. Trasta Komerbanka ym.*, C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54 kohta).
- 35 Toisin kuin parlamentti esittää, SEUT 269 artiklan asiayhteys ei aseta kyseistä johtopäätöstä kyseenalaiseksi. On nimittäin riittävää todeta, että SEUT 271, SEUT 275 ja SEUT 276 artiklassa, joihin parlamentti vertaa kyseistä 269 artiklaa, ei evätä unionin tuomioistuimelta kaikkea toimivaltaa valvoa SEUT 263 artiklan nojalla niissä tarkoitettujen unionin toimien laillisuutta, ja ne koskevat joka tapauksessa SEU 7 artiklan mukaiseen menettelyyn kuulumattomia aiheita. Lisäksi kyseiset SEUT 271, SEUT 275 ja SEUT 276 artikla on laadittu ilmaisuin, jotka eroavat huomattavasti SEUT 269 artiklassa käytetyistä ilmaisuista, joten niistä ei voida saada hyödyllisiä tietoja viimeksi mainitun artiklan tulkintaa varten.
- 36 Tästä seuraa, että SEUT 269 artiklan nojalla ei voida sulkea pois unionin tuomioistuimen toimivaltaa tutkia nyt käsiteltävänä olevaa kannetta.
- 37 Toiseksi kyseisen kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta on niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan mukaisen kumoamiskanteen voi nostaa kaikkien toimielinten toteuttamista toimenpiteistä – niiden muodosta riippumatta –, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia (tuomio 26.3.2019, *komissio v. Italia*, C-621/16 P, EU:C:2019:251, 44 kohta ja tuomio 9.7.2020, *Tšekki v. komissio*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Sen määrittämiseksi, onko toimella tällaisia vaikutuksia ja voidaanko siitä näin ollen nostaa SEUT 263 artiklan nojalla kumoamiskanne, on tarkasteltava kyseisen toimen asiasisältöä ja arvioitava mainittuja vaikutuksia ottamalla huomioon objektiiviset kriteerit, kuten kyseisen toimen sisältö, ja ottamalla tarvittaessa huomioon viimeksi mainitun toimen antamisen asiayhteys ja toimen toteuttaneen toimielimen toimivalta (tuomio 9.7.2020, *Tšekki v. komissio*, C-575/18 P, EU:C:2020:530, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on huomautettava, että riidanalaisen päätöslauselman antaminen aloittaa SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn. Pöytäkirjan N:o 24 ainoan artiklan b alakohdan mukaan on niin, että kun kyseinen menettely on aloitettu ja ennen kuin neuvosto tai Eurooppa-neuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen jäsenvaltion osalta, jäsenvaltio voi kyseisessä ainoassa artiklassa määrätystä pääsäännöstä poiketen ottaa harkittavaksi tai hyväksyä käsiteltäväksi kyseisen menettelyn kohteena olevan jäsenvaltion kansalaisen jättämän turvapaikkahakemuksen.
- 40 Tästä seuraa, että riidanalaisen päätöslauselman antamisen välitön seuraus on se, että jäsenvaltioita lähtökohtaisesti velvoittava kielto olla ottamatta harkittavaksi tai hyväksymättä käsiteltäväksi Unkarin kansalaisen jättämää turvapaikkahakemusta poistuu. Kyseinen päätöslauselma muuttaa siten Unkarin tilannetta jäsenvaltioiden välisissä suhteissa turvapaikkaoikeuden alalla.
- 41 Näin ollen riidanalaisella päätöslauselmalla on sitovia oikeusvaikutuksia sen antamisesta alkaen niin kauan kuin neuvosto ei ole lausunut jatkotoimista.

- 42 Parlamentti esittää kuitenkin, että riidanalainen päätöslauselma on väliaikaisen kannan ilmaiseva menettelyn kuluessa toteutettu toimi, joka ei voi olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena SEUT 263 artiklan nojalla.
- 43 Tältä osin on palautettava mieleen, että menettelyn kuluessa toteutetut toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät lähtökohtaisesti ole toimia, joista voidaan nostaa kumoamiskanne (tuomio 15.3.2017, Stichting Woonlinie ym. v. komissio, C-414/15 P, EU:C:2017:215, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Kuitenkin yhtäältä on niin, että menettelyn kuluessa toteutetut toimet, joita tässä tarkoitetaan, ovat ensinnäkin toimia, jotka ilmaisevat toimielimen väliaikaisen kannan (ks. vastaavasti tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 50 kohta).
- 45 Riidanalaisen päätöslauselman kaltaista päätöslauselmaa, jossa parlamentti pyytää neuvostoa toteamaan SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa olevia arvoja, ei voida pitää parlamentin väliaikaisen kannan ilmaisuna siitä huolimatta, että neuvoston mahdollinen myöhempi tällainen toteamus edellyttää parlamentin ennakkohyväksyntää SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla. Tällainen hyväksyntä nimittäin annetaan vain silloin, jos neuvosto toteaa tällaisen vaaran olemassaolon, ja se koskee lisäksi toimea, joka on seurausta nimenomaisesti neuvostolle kuuluvasta kyseisen riskin olemassaolon arvioinnista, joka voi olla erilainen kuin se arviointi, jonka parlamentti teki riidanalaisen päätöslauselman antamisen yhteydessä.
- 46 Toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että menettelyn kuluessa toteutetusta toimesta, joka saa aikaan itsenäisiä oikeusvaikutuksia, voidaan nostaa kumoamiskanne, jos kyseisen toimen lainvastaisuutta ei voida korjata sellaisesta lopullisesta päätöksestä, jonka valmistelemiseksi se on toteutettu, nostettavan kanteen yhteydessä (ks. vastaavasti mm. tuomio 30.6.1992, Espanja v. komissio, C-312/90, EU:C:1992:282, 21 ja 22 kohta; tuomio 30.6.1992, Italia v. komissio, C-47/91, EU:C:1992:284, 27 ja 28 kohta ja tuomio 13.10.2011, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, C-463/10 P ja C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53, 54 ja 60 kohta).
- 47 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Unkari voi toki vedota riidanalaisen päätöslauselman lainvastaisuuteen sellaisen mahdollisen kumoamiskanteen tueksi, joka koskee neuvoston kyseisen päätöslauselman seurauksena SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla tekemää toteamusta siitä, että on selvä vaara unionin arvojen vakavasta loukkaamisesta, kuten parlamentti esittää.
- 48 Kuitenkin on niin, kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 100 kohdassa, että paitsi että neuvostolla ei ole velvollisuutta ottaa kantaa riidanalaiseen päätöslauselmaan, neuvoston SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla tekemästä toteamuksesta nostetun kumoamiskanteen mahdollinen menestyminen ei missään tapauksessa mahdollista sitä, että kyseisen päätöslauselman sitovat oikeusvaikutukset, joihin viitataan edellä 40 kohdassa, poistetaan kokonaisuudessaan.
- 49 Näissä olosuhteissa on todettava, että riidanalainen päätöslauselma on SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.
- 50 Lopuksi sen parlamentin oikeudenkäyntiväitettä tukevan argumentin osalta, jonka mukaan riidanalaisen päätöslauselman oikeusvaikutukset eivät koske suoraan Unkaria, on täydennettävä edellä 40 kohdassa todettua toteamalla, että jäsenvaltion ei tarvitse SEUT 263 artiklan toisen

kohdan nojalla missään tapauksessa perustella sitä, että se unionin toimi, jonka kumoamista kyseinen jäsenvaltio vaatii, koskee sitä suoraan ja erikseen, eikä oikeussuojan tarvetta (ks. viimeksi mainitun osalta tuomio 5.9.2012, parlamentti v. neuvosto, C-355/10, EU:C:2012:516, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 51 Kolmanneksi on kuitenkin todettava, että Euroopan unionin tuomioistuimelle SEUT 263 artiklassa myönnettyä yleistä toimivaltaa valvoa unionin toimielinten toimien laillisuutta ei voida tulkita tavalla, joka voi poistaa kyseisen yleisen toimivallan SEUT 269 artiklassa määrätyn rajoituksen tehokkaan vaikutuksen (ks. analogisesti tuomio 1.7.2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, 78 kohta).
- 52 Tästä seuraa, että jos SEUT 263 artikla on perustana unionin toimielimen SEU 7 artiklan nojalla antamaa toimea koskevalle kumoamiskanteelle pääasian tapaan, kyseistä SEUT 263 artiklaa ei voida soveltaa itsenäisesti suhteessa SEUT 269 artiklaan, vaan sitä on päinvastoin tulkittava viimeksi mainitun artiklan valossa.
- 53 Tältä osin on todettava, että SEUT 269 artiklassa asetetaan neuvoston ja Eurooppa-neuvoston SEU 7 artiklan nojalla antamia toimia koskeville kumoamiskanteille tiettyjä erityisedellytyksiä, joiden tarkoituksena on ottaa huomioon SEU 7 artiklalla käyttöön otetun menettelyn erityinen luonne. SEUT 269 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetuilla edellytyksillä varataan siis oikeus tällaisen kanteen nostamiseen ainoastaan kyseisen menettelyn kohteena olevalle jäsenvaltiolle ja rajataan kyseisen kanteen tueksi esitettävät kanneperusteet yksinomaan SEU 7 artiklassa olevien menettelyä koskevien sääntöjen rikkomista koskeviin perusteisiin.
- 54 Jos katsottaisiin, että muu kantaja kuin SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn parlamentin perustellun ehdotuksen kohteena oleva jäsenvaltio voisi nostaa siitä kumoamiskanteen ja että kyseisen kanteen tueksi voitaisiin vedota kaikkiin SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa oleviin kanneperusteisiin, SEUT 269 artiklan mukaiset erityisedellytykset kanteen nostamiselle SEU 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta neuvoston toteamuksesta, joka voidaan antaa kyseisen ehdotuksen seurauksena, menettäisivät keskeisiltä osin tehokkaan vaikutuksensa.
- 55 Jos tällainen parlamentin perusteltu ehdotus kumottaisiin tällaisen kantajan vaatimuksesta, neuvostoa estettäisiin toteamasta, että on olemassa selvä vaara unionin arvojen vakavasta loukkaamisesta, vaikka SEUT 269 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kyseinen kantaja ei voi vaatia tällaisen toteamuksen kumoamista.
- 56 Jos tällainen ehdotus kumottaisiin muulla kuin SEUT 269 artiklassa tarkoitettulla kanneperusteella, neuvostoa estettäisiin myös toteamasta, että on olemassa tällainen riski, vaikka kyseisen 269 artiklan mukaan kyseiseen kanneperusteeseen ei voida vedota tällaisen toteamuksen kumoamiseksi.
- 57 Sitä vastoin jäsenvaltion, joka on parlamentin SEUT 7 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyn perustellun ehdotuksen kohteena, mahdollisuus nostaa kyseisestä ehdotuksesta kumoamiskanne kahden kuukauden kuluessa sen julkaisemisesta, kuten SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa määrätään, ei ole omiaan heikentämään SEUT 269 artiklan mukaisten erityisten määräysten, jotka koskevat kumoamiskanteen nostamista neuvoston SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla antamasta toteamuksesta, tehokasta vaikutusta.

- 58 Näin ollen on niin, että vaikka SEUT 269 artiklan toisen kohdan mukaan tällaisen toteamuksen kumoamista koskeva kanne on nostettava kuukauden kuluessa kyseisen toteamuksen tekemisestä, sen vaatiminen, että SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla annetusta parlamentin perustellusta ehdotuksesta nostettua kumoamiskannetta koskisi sama kanteen nostamista koskeva määräajan lyhentäminen, ylittää sen, mikä on tarpeen kyseisen 269 artiklan tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi.
- 59 Edellä 54–58 kohdassa esitetyistä näkökohdista käy ilmi, että ainoastaan SEU 7 artiklan nojalla tehdyn parlamentin perustellun ehdotuksen kohteena oleva jäsenvaltio voi nostaa kyseisestä ehdotuksesta kumoamiskanteen SEUT 263 artiklan nojalla kahden kuukauden määräajan kuluessa sen tekemisestä. Lisäksi kumoamista koskevat perusteet, joihin vedotaan tällaisen kanteen tueksi, voivat koskea ainoastaan SEU 7 artiklan mukaisten menettelyä koskevien sääntöjen rikkomista.
- 60 Nyt käsiteltävänä asiassa Unkari on riidanalaisen päätöslauselman kohteena oleva jäsenvaltio. Lisäksi kyseisen jäsenvaltion kanne on nostettu SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa asetetussa määräajassa.
- 61 Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että nyt käsiteltävänä oleva kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi tämän vaikuttamatta siihen, voiko unionin tuomioistuim tutkia jokaista kyseisen kanteen tueksi esitettyä kanneperustetta.

Kanneperusteet

- 62 Unkari vetoaa kanteensa tueksi neljään kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee SEUT 354 artiklan neljännen kohdan ja työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan rikkomista. Toinen kanneperuste perustuu oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen. Unkari moittii kolmannella kanneperusteellaan parlamenttia siitä, että se on loukannut demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Neljäs kanneperuste koskee vilpittömän yhteistyön, toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön, perusteltujen odotusten kunnioittamisen ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista.
- 63 Kun otetaan huomioon, että ensimmäinen ja kolmas kanneperuste liittyvät toisiinsa, ne on ensiksi tutkittava yhdessä.

Ensimmäinen ja kolmas kanneperuste, jotka koskevat SEUT 354 artiklan neljännen kohdan ja työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan rikkomista sekä demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden loukkaamista

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 64 Unkari esittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että parlamentti on virheellisesti jättänyt ottamatta huomioon äänestämästä pidättäytymiset riidanalaisen päätöslauselman antamiseksi annettujen äänten laskennassa.
- 65 Kyseisen jäsenvaltion mukaan SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa asetettu vaatimus määräänemmistöstä parlamentin SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla tekemän perustellun ehdotuksen osalta osoittaa tällaisen toimen tärkeyden. Kyseisen EUT-sopimuksen määräyksen

- tulkinta, jonka mukaan äänestämättä pidättäytymisiä on pidettävä annettuina ääнинä, minkä seurauksena kyseisen toimen antaminen edellyttää suurempaa puolesta annettujen äänien lukumäärää, antaa täsmälleen mahdollisuuden kyseisen tärkeyden huomioimiseen.
- 66 Unkarin mukaan se asiayhteys, johon SEUT 354 artikla kuuluu, puoltaa myös tällaista tulkintaa. Kyseisen artiklan ensimmäisestä kohdasta käy siten ilmi, että SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä on laskettava kaikkien jäsenvaltioiden äänet kyseessä olevaa jäsenvaltiota lukuun ottamatta riippumatta siitä, onko kyseessä ääni puolesta, ääni vastaan tai äänestämättä pidättäytyminen, sen määrittämiseksi, onko neljän viidesosan enemmistö neuvoston jäsenistä saavutettu.
- 67 Kyseinen jäsenvaltio esittää, että SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa määrätään työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan loppuosassa tarkoitetusta erityisestä enemmistöstä, kun siinä asetetaan vaatimus kahden kolmasosan enemmistöstä annetuista äänistä, jotka edustavat parlamentin jäsenten enemmistöä. Työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdasta johtuu, että jos perussopimuksissa määrätään erityisestä enemmistöstä, sekä ehdotuksen puolesta ja sitä vastaan annetut äänet että äänestämättä pidättäytyminen on otettava huomioon annettuina ääнинä.
- 68 Sitä vastoin Unkarin mukaan kyseisen työjärjestyksen määräyksen sanamuotokin on esteenä sille, että siinä määrättyä poikkeusta, joka koskee tilannetta, jossa perussopimuksissa määrätään erityisestä enemmistöstä, tulkitaan siten, että sitä sovelletaan ainoastaan parlamentin jäsenten enemmistön laskentaan. Nimittäin kyseiseen määräykseen sisältyy hyvin selkeä vastakkainasettelu sen tilanteen, jossa ainoastaan kyseessä olevan tekstin puolesta ja vastaan annetut äänet on otettava huomioon annettujen äänten laskennassa, ja niiden tilanteiden, joissa kyseinen teksti voidaan hyväksyä pätevästi ainoastaan perussopimusten mukaisella erityisellä enemmistöllä, välillä.
- 69 Sitä paitsi parlamentin täysistunnossa edustajat antavat äänensä valitsemalla painikkeen ”puolesta”, ”vastaan” tai ”äänestämättä pidättäytyminen”. Tästä seuraa Unkarin mukaan selkeästi se, että äänestämättä pidättäytyminen on eräs tapa antaa ääni.
- 70 Puolan tasavalta esittää, että SEUT 354 artiklan neljäs kohta on ymmärrettävä kyseessä olevan määräyksen ensimmäisen kohdan valossa siten, että se velvoittaa pitämään äänestämättä pidättäytymisiä annettuina ääнинä. SEUT 354 artiklan ensimmäisen kohdan loppuosaan sisältyvä huomautus, jonka mukaan Eurooppa-neuvostossa äänestämättä pidättäytymistä ei oteta huomioon, on nimittäin poikkeus pääsäännöstä, joten se, ettei tällaista huomautusta sisälly SEUT 354 artiklan neljänteen kohtaan, osoittaa a contrario, että äänestämättä pidättäytyminen on otettava huomioon, kun parlamentti lausuu SEU 7 artiklan mukaisesti.
- 71 Kyseisen jäsenvaltion mukaan on lisäksi epäloogista katsoa, että työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan loppuosa olisi määrätty sen seikan huomioimiseksi, että tilanteessa, jossa perussopimuksissa määrätään erityisestä enemmistöstä, yksinkertainen enemmistö ei ole riittävä päätöksen tekemiseksi, kun otetaan huomioon mainitun työjärjestyksen 83 artiklan 3 kohta, jossa viitataan nimenomaisesti SEUT 354 artiklan neljänteen kohtaan. Lopuksi mainittu jäsenvaltio korostaa, että työjärjestyksen 180 artiklassa määrätään muodollisesti mahdollisuudesta pidättäytyä äänestämättä.
- 72 Parlamentti katsoo, että vaikka SEUT 354 artiklassa ei täsmennetä sitä, onko äänestämättä pidättäytyminen otettava huomioon annettujen äänten laskennassa, kyseisellä määräyksellä annetaan sille mahdollisuus ratkaista kyseinen kysymys työjärjestyksessään. Kyseisen

työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdasta seuraa, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa äänestämistä pidättäytymisiä ei oteta huomioon; kyseisen määräyksen loppuosassa olevan poikkeuksen tarkoituksena on ainoastaan poiketa SEUT 231 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan enemmistö on saavutettu, jos puolesta annettuja ääniä on enemmän kuin vastaan annettuja ääniä, ja kyseistä poikkeusta on tulkittava siten, että kyseessä olevan tekstin puolesta annettujen äänien on saavutettava myös parlamentin jäsenten enemmistö.

- 73 Unkari esittää kolmannessa kanneperusteessaan yhtäältä, että SEUT 354 artiklaa ja työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohtaa olisi pitänyt tulkita SEU 2 artiklassa vahvistetun demokratian periaatteen valossa ja siten, että niissä asetetaan velvollisuus ottaa huomioon äänestämistä pidättäytymiset annettujen äänten laskennassa; tällaisella huomioon ottamisella voidaan paremmin taata unionin demokraattiset arvot turvaamalla täysimittainen kansanedustus.
- 74 Unkarin mukaan se tapa, jolla parlamentti laski nyt käsiteltävänä olevassa asiassa annetut äänet, johtaa päinvastoin siihen, että äänestämistä pidättäytyminen menettää merkityksensä äänestysvaihtoehdona. Parlamentin jäsenillä ei ollut käytössään kaikkia tehtäviensä täyttämiseen kuuluvia mahdollisuuksia, eikä kyseinen rajoitus perustu oikeutettuun tavoitteeseen.
- 75 Toisaalta kyseisen jäsenvaltion mukaan parlamentin esittämä SEUT 354 artiklan neljännen kohdan ja työjärjestyksen tulkinta johtaa erilaiseen kohteluun, jota ei voida perustella oikeutetulla tavoitteella, niiden parlamentin jäsenten, jotka ovat pidättyneet äänestämistä riidanalaisesta päätöslauselmasta, ja niiden parlamentin jäsenten, jotka ovat äänestäneet siitä, välillä.
- 76 Parlamentti arvioi, että Unkari on muuttanut kolmannen kanneperusteensa merkitystä vastauskirjelmässään esittämällä, että parlamentti loukkasi SEUT 354 artiklan neljättä kohtaa ja työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohtaa. Kyseinen argumentti ei ole ymmärrettävissä, ja näin ollen sitä ei voida ottaa tutkittavaksi. Joka tapauksessa Unkarin kolmas kanneperuste on perusteeton.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 77 Ensiksi on todettava alustavasti, että unionin tuomioistuin ei voi tutkia ensimmäistä kanneperustetta siltä osin kuin Unkari moittii siinä parlamenttia siitä, että se on rikkonut työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohtaa antaessaan riidanalaisista päätöslauselmaa. Kyseistä määräystä ei nimittäin voida pitää SEUT 269 artiklassa tarkoitettuna SEU 7 artiklan mukaista menettelyä koskevana sääntönä toisin kuin niitä sääntöjä, jotka ovat SEUT 354 artiklassa, johon viitataan nimenomaisesti SEU 7 artiklan 5 kohdassa.
- 78 Toiseksi parlamentin esittämän kolmatta kanneperustetta koskevan oikeudenkäyntiväitteen osalta on muistutettava, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde sekä perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto kyseisistä perusteista. Kyseisten mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmentävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin kanneperusteesta (tuomio 16.4.2015, parlamentti v. neuvosto, C-540/13, EU:C:2015:224, 9 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 79 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kannekirjelmästä käy ilmi, että Unkari kyseenalaistaa kolmannessa kanneperusteessaan pääasiallisesti sen, onko riidanalainen päätöslauselma erityisesti SEUT 354 artiklan neljännen kohdan, luettuna yhdessä demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden kanssa, mukainen, koska äänestämättä pidättymisiä ei ole otettu huomioon annettujen äänten laskennassa.
- 80 Kyseiseen kanneperusteeseen on vedottu kannekirjelmässä, ja se on yksiselitteinen, joten parlamentin esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.
- 81 Lisäksi on niin, että koska Unkari ei vetoa kolmannessa kanneperusteessa erikseen demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden loukkaamiseen, kuten edellä 79 kohdassa on todettu, vaan pyrkii osoittamaan, että riidanalaisen päätöslauselman antamisella on rikottu erityisesti SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua menettelyä koskevaa sääntöä, luettuna kyseisten periaatteiden valossa, unionin tuomioistuin voi tutkia kyseisen kolmannen kanneperusteen, kuten edellä 59 kohdasta käy ilmi.
- 82 Asiasisällön osalta on korostettava aluksi, että SEUT 354 artiklan neljännen kohdan nojalla on niin, että kun parlamentin on tehtävä päätös SEU 7 artiklan nojalla, se tekee päätöksensä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jotka edustavat sen jäsenten enemmistöä.
- 83 Perussopimuksissa ei määritetä, mitä ”annetuilla äänillä” tarkoitetaan, joten kyseistä unionin oikeuden itsenäistä käsitettä on tulkittava sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon asiayhteys, jossa sitä käytetään, ja sen säännösten tavoitteet, johon se kuuluu (ks. analogisesti tuomio 23.4.2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, EU:C:2020:289, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 84 Kuten julkisasiamies huomauttaa ratkaisuehdotuksensa 128–130 kohdassa, annettujen äänten käsite tarkoittaa tavanomaisen merkityksensä mukaan ainoastaan sitä, että ilmaistaan tietyn ehdotuksen puolesta tai sitä vastaan annetut äänet. Äänestämättä pidättäytyminen tarkoittaa tavanomaisen merkityksensä mukaan kieltäytymistä ottamasta kantaa tiettyyn ehdotukseen, joten sitä ei voida rinnastaa ”annettuun ääneen”.
- 85 On kuitenkin palautettava mieleen, että SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa asetettuun enemmistösääntöön sisältyy kaksi vaatimusta. Parlamentin SEU 7 artiklan nojalla antamat toimet on hyväksyttävä yhtäältä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä ja toisaalta parlamentin jäsenten enemmistöllä.
- 86 Asettaessaan vaatimuksen siitä, että parlamentin SEU 7 artiklan nojalla antamat toimet saavat kyseiset kaksi enemmistöä, EUT-sopimuksen laatijat ovat korostaneet tällaisten toimien tärkeyttä sekä poliittisella että perustuslaillisella tasolla.
- 87 Edellä 84 kohdassa esitetyillä perusteilla äänestämättä pidättymisiä ei näin ollen voida ottaa huomioon määritettäessä sitä, onko toimen antamiseksi saavutettu kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä; sitä vastoin tällaiset äänestämättä pidättäytymiset otetaan huomioon tarkistettaessa SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa vaaditulla tavalla, että puolesta annetut äänet edustavat parlamentin jäsenten enemmistöä. Kyseisen enemmistösäännön mukaisesti parlamentin SEU 7 artiklan mukainen perusteltu ehdotus voidaan antaa nimittäin vain silloin, jos sen puolesta äänestäneiden jäsenten määrä on suurempi kuin niiden jäljelle jäävien parlamentin jäsenten määrä, jotka ovat joko äänestäneet kyseistä ehdotusta vastaan, pidättäytyneet äänestämättä tai olleet poissa äänestyksestä.

- 88 Edellä 84–87 kohdassa esitetyistä näkökohdista seuraa, että SEUT 354 artiklan neljättä kohtaa on tulkittava siten, että laskettaessa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä SEU 7 artiklaa sovellettaessa äänestämistä pidättymisiä ei ole otettava huomioon.
- 89 Se seikka, että äänestämistä pidättymiset otetaan huomioon laskettaessa SEU 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua neljän viidesosan enemmistöä neuvoston jäsenistä, kuten Unkari esittää, on tässä yhteydessä merkityksetön. Kuten edellä 87 kohdasta käy ilmi, on nimittäin luontaista sellaiselle äänestystä koskevalle säännölle, jossa vaaditaan toimielimen jäsenten enemmistöä, että äänensä antamisesta pidättyneet otetaan huomioon määritettäessä, onko kyseinen jäsenten enemmistö saavutettu, erona sellaiseen äänestystä koskevaan sääntöön, jossa vaaditaan annettujen äänten enemmistöä.
- 90 Puolan tasavallan argumentti, joka perustuu SEUT 354 artiklan ensimmäisen kohdan loppuosaan, ei myöskään menesty. Vaikka onkin totta, että kyseisen määräyksen mukaan henkilökohtaisesti tai edustettuina läsnä olevien Eurooppa-neuvoston jäsenten pidättyminen äänestämistä ei estä kyseistä toimielintä toteamasta yksimielisesti SEU 7 artiklan 2 kohdan nojalla, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti unionin perustana olevia arvoja, siitä ei kuitenkaan seuraa, että äänestämistä pidättymiset olisi otettava huomioon laskettaessa kahta kolmasosaa parlamentissa annetuista äänistä sillä perusteella, että tällainen täsmennys puuttuu SEUT 354 artiklan neljännessä kohdasta.
- 91 Tältä osin on huomautettava, että äänestämistä pidättymisiin liittyvän täsmennyksen, joka nimenomaisesti sisältyy SEUT 354 artiklan ensimmäiseen kohtaan, avulla voidaan häivyttää epävarmuus, joka liittyy henkilökohtaisesti tai edustettuina Eurooppa-neuvostossa läsnä olevien jäsenmaiden äänestämistä pidättymisten merkitykseen SEU 7 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa.
- 92 Määrätessään SEUT 354 artiklan ensimmäisen kohdan loppuosassa, että äänestämistä pidättymiset eivät ole esteenä sille, että kyseinen toimielin antaa SEU 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toteamuksen, EUT-sopimuksen laatijat tarkoittivat nimenomaisesti sen poissulkemista, että yhden henkilökohtaisesti tai edustettuna Eurooppa-neuvostossa läsnä olevan jäsenvaltion, pois lukien kyseessä oleva jäsenvaltio, äänestämistä pidättyminen voisi estää mainittua toimielintä toteamasta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti unionin perustana olevia arvoja.
- 93 Toisin kuin Puolan tasavalta esittää, tällaista täsmennystä ei ollut sitä vastoin tarpeellista tehdä SEUT 354 artiklan neljänteen kohtaan, koska annettujen äänten käsite tarkoittaa – kuten edellä 84 kohdasta käy ilmi – tavanomaisen merkityksensä mukaan, että äänestämistä pidättymisiä ei oteta huomioon laskettaessa tällaisia ääniä. Näin ollen SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa olevan kaltainen sääntö, jossa edellytetään annettujen äänten enemmistöä, on ymmärrettävä siten, että äänestämistä pidättymisiä ei oteta huomioon, vaikka siinä ei ole SEUT 354 artiklan ensimmäiseen kohtaan sisältyvän kaltaista täsmennystä.
- 94 Toiseksi SEUT 354 artiklan neljännen kohdan, luettuna demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden valossa, väitetyn rikkomisen osalta on korostettava, että kyseiset kaksi periaatetta ovat unionin perustana olevia arvoja SEU 2 artiklan mukaisesti. Lisäksi SEU 10 artiklan mukaan unionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate.

- 95 Yhtäältä demokratian periaatteen osalta on palautettava mieleen, että riidanalaisen päätöslauselman kaltaisen SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen perustellun ehdotuksen poliittinen ja perustuslaillinen merkityksellisyys heijastuu siinä, että sen antamisen edellytykseksi asetetaan SEUT 354 artiklan neljännessä kohdassa kaksi enemmistöä.
- 96 Lisäksi toisin kuin Unkari esittää, niiltä parlamentin jäseniltä, jotka halusivat käyttää oikeuksiaan pidättymällä äänestämistä riidanalaisesta päätöslauselmasta, ei viety kyseistä mahdollisuutta, koska äänestämistä pidättymiset otettiin huomioon sellaisinaan sen varmistamiseksi, että parlamentin jäsenten enemmistö äänesti puolesta. Lisäksi ne parlamentin jäsenet, jotka päättivät pidättäytyä äänestämistä kyseisessä äänestyksessä, toimivat tietoisesti, koska ei ole riidanalaista, että he saivat etukäteen tiedon siitä, että äänestämistä pidättymisiä ei oteta huomioon annettujen äänten laskennassa.
- 97 Tästä seuraa, että äänestämistä pidättymisten jättäminen huomiotta annettujen äänten laskennassa SEUT 354 artiklassa tarkoitetulla tavalla ei ole demokratian periaatteen vastaista.
- 98 Toisaalta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen osalta, jonka loukkaamiseen Unkari myös vetoaa, on muistutettava, että kyseinen periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, 64 kohta ja tuomio 8.9.2020, komissio ja neuvosto v. Carreras Sequeros ym., C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, 137 kohta).
- 99 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että kaikilla parlamentin jäsenillä oli riidanalaista päätöslauselmaa koskevassa äänestyksessä käytössään samat vaihtoehdot, eli äänestää kyseisen päätöslauselman puolesta tai sitä vastaan tai pidättäytyä äänestämistä kyseisessä äänestyksessä, ja he olivat täysin tietoisia kyseisen äänestyksen hetkellä sitä koskevien vaihtoehtojensa seurauksista ja erityisesti siitä seikasta, että äänestämistä pidättymistä – toisin kuin mainitun päätöslauselman puolesta tai vastaan annettuja ääniä – ei oteta huomioon annettujen äänten laskennassa. Näin ollen ja ottaen huomioon edellä 84 kohdassa esitetyn ei voida katsoa, että ne parlamentaarikot, jotka valitsivat pidättäytyä äänestämistä kyseisessä tilaisuudessa, olivat tilanteessa, joka on objektiivisesti rinnastettavissa niihin parlamentaarikkoihin, jotka äänestivät kyseisen päätöslauselman puolesta tai sitä vastaan, annettujen äänten laskennassa SEUT 354 artiklan neljättä kohtaa sovellettaessa.
- 100 Ottaen huomioon edellä esitetyn on todettava, että parlamentti ei rikkonut SEUT 354 artiklan neljättä kohtaa, luettuna demokratian ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden valossa, kun se ei laskenut äänestämistä pidättymisiä annettuina ääнинä annettaessa riidanalaista päätöslauselmaa.
- 101 Ensimmäinen ja kolmas kanneperuste on siten hylättävä.

Toinen ja neljäs kanneperuste, jotka koskevat SEU 4 artiklan 3 kohdan rikkomista sekä unionin toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön, perusteltujen odotusten kunnioittamisen ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 102 Unkari esittää toisessa kanneperusteessaan, että riidanalaisella päätöslauselmalla loukataan oikeusvarmuuden periaatetta, koska kyseinen päätöslauselma on annettu ilman, että parlamentti selvensi työjärjestyksen 178 artiklan 3 kohdan tulkintaa koskevaa epävarmuutta etukäteen esittämällä kysymyksen perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnalle.
- 103 Sen mukaan on niin, että vaikka työjärjestyksen 226 artiklassa jätetään parlamentin puhemiehen harkintaan tehdä päätös kyseisen valiokunnan puoleen kääntymisestä, mainitulta valiokunnalta ei kuitenkaan voida viedä sen toimivaltaa sallimalla se, että toimenpide tehdään sellaisen säännön perusteella, jonka tulkinnasta on epäilyjä.
- 104 Lisäksi ei Unkarin mukaan voida sulkea pois, että perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta tulkitsee tulevaisuudessa työjärjestyksestä eri tavalla ja asettaa jälkikäteen kyseenalaiseksi riidanalaisen päätöslauselman yhteydessä syntyneen äänestystuloksen, mikä johtaisi epävarmaan tilanteeseen.
- 105 Parlamentti katsoo, että kyseisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät selvästi täyty ja että se on joka tapauksessa perusteeton.
- 106 Unkari arvioi neljännessä kanneperusteessaan, että riidanalainen päätöslauselma rikkoo SEU 4 artiklan 3 kohtaa sekä unionin toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön, perusteltujen odotusten kunnioittamisen ja oikeusvarmuuden periaatteita. Kyseinen jäsenvaltio esittää tältä osin, että parlamentti on nojautunut kyseisen päätöslauselman antamisen yhteydessä virheellisesti unionin oikeuden rikkomista koskeviin menettelyihin, jotka komissio on päättänyt tai joiden osalta mainittu jäsenvaltio ja komissio ovat aloittaneet vuoropuhelua koskevan menettelyn. Lisäksi Unkari huomauttaa, että komissio ei ole tällaisten menettelyjen olemassaolosta huolimatta katsonut, että on perusteltua aloittaa SEU 7 artiklan mukainen menettely, mikä sulkee pois sen, että kyseiset jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt voisivat olla riidanalaisen päätöslauselman perustana.
- 107 Parlamentti epäilee, voidaanko kyseinen kanneperuste ottaa tutkittavaksi, ja katsoo, että se on joka tapauksessa perusteeton.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 108 Edellä 59 kohdasta käy ilmi, että unionin tuomioistuin voi lausua riidanalaisen päätöslauselman laillisuudesta ainoastaan SEU 7 artiklassa olevien menettelyä koskevien sääntöjen noudattamisen osalta.
- 109 Unkari ei vetoa toisessa ja neljännessä kanneperusteessaan mihinkään kyseisistä menettelyä koskevista säännöistä.
- 110 Näin ollen toinen ja neljäs kanneperuste on hylättävä.

111 Edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 112 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut, että Unkari veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 113 Mainitun työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan Puolan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan väliintulijana.

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

1) Kanne hylätään.

2) Unkari veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan parlamentin oikeudenkäyntikulut.

3) Puolan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset