



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu yhdeksäs jaosto)

24 päivänä lokakuuta 2019*

Sosiaalipolitiikka – Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu unionin tasolla – Sopimus, jonka otsikko on ”Valtion keskushallinnon virkamiesten ja toimihenkilöiden tietojensaantioikeutta ja heidän kuulemistaan koskevat yleiset puitteet” – Allekirjoittajaosapuolten yhteinen pyyntö mainitun sopimuksen täytäntöönpanemiseksi unionin tasolla – Komissio on kieltäytynyt tekemästä neuvostolle päätösehdotusta – Kumoamiskanne – Kannekelpoinen toimi – Tutkittavaksi ottaminen – Komission harkintavalta – Työmarkkinaosapuolten itsenäisyys – Toissijaisuusperiaate – Suhteellisuusperiaate

Asiassa T-310/18,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), kotipaikka Bryssel (Belgia),

Jan Goudriaan, kotipaikka Bryssel,

edustajinaan R. Arthur, solicitor, sekä R. Palmer ja K. Apps, barristers,

kantajina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinnään I. Martínez del Peral, van Beek ja Kellerbauer,

vastaajana,

jossa vaaditaan SEUT 263 artiklan nojalla kumoamaan komission 5.3.2018 tekemä päätös, jolla tämä kieltäytyi tekemästä Euroopan unionin neuvostolle ehdotusta päätökseksi, jolla pantaisiin täytäntöön Trade Unions’ National and European Administration Delegationin (TUNED), European Public Administration Employersin (EUPAE) 21.12.2015 allekirjoittama sopimus, jonka otsikko on ”Keskushallinnon virkamiesten ja toimihenkilöiden tietojensaantioikeutta ja heidän kuulemistaan koskevat yleiset puitteet”,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto),

toimien päätösneuvottelussa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Madise sekä tuomarit R. da Silva Passos, K. Kowalik-Bańczyk (esittelevä tuomari) ja C. Mac Eochaidh,

kirjaaja: hallintovirkamies P. Cullen,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 23.5.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* • Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

Asian tausta

- 1 Euroopan komissio kehotti 10.4.2015 päivätyllä kuulemisasiakirjalla (C(2015) 2303 lopullinen) SEUT 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti työmarkkinaosapuolia ilmaisemaan kantansa siihen, mikä lähestymistapa Euroopan unionin tasolla olisi omaksuttava suhteessa työntekijöiden tietojensaantioikeudesta ja heidän kuulemisestaan annettujen direktiivien konsolidointihankkeen osalta. Kuuleminen koski erityisesti näiden direktiivien soveltamisalan mahdollista laajentamista jäsenvaltioiden julkishallinnon virkamiehiin ja työntekijöihin.
- 2 Valtioiden keskushallintoviranomaisten sosiaalisen vuoropuhelun komiteassa kokoontuneet työmarkkinaosapuolet eli yhtäältä Trade Unions' National and European Administration Delegation (TUNED) ja toisaalta European Public Administration Employers (EUPAE) ilmoittivat SEUT 154 artiklan 4 kohdan nojalla 2.6.2015 komissiolle halukkuudestaan neuvotella ja tehdä SEUT 155 artiklan 1 kohtaan perustuva sopimus.
- 3 TUNED ja EUPAE allekirjoittivat 21.12.2015 sopimuksen, jonka otsikko on ”Valtion keskushallinnon virkamiesten ja toimihenkilöiden tietojensaantioikeutta ja heidän kuulemistaan koskevat yleiset puitteet” (jäljempänä sopimus).
- 4 TUNED ja EUPAE pyysivät yhdessä 1.2.2016 päivätyllä kirjeellä komissiota tekemään ehdotuksen sopimuksen täytäntöön panemiseksi unionin tasolla SEUT 155 artiklan 2 kohtaan perustuvalla Euroopan unionin neuvoston päätöksellä.
- 5 Komissio ilmoitti 5.3.2018 TUNEDille ja EUPAElle päätöksestään, jonka mukaan se ei tekisi neuvostolle ehdotusta päätökseksi sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla (jäljempänä riidanalainen päätös).
- 6 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä keskeisesti ensinnäkin, että valtion keskushallintoviranomaiset toimivat jäsenvaltioiden hallitusten alaisina, ne käyttävät julkista valtaa ja että niiden rakenne, organisaatio ja toiminta on täysin jäsenvaltioille kuuluva asia. Toiseksi komissio totesi, että oikeussääntöjä, joilla keskushallinnon virkamiehille ja työntekijöille taataan tietynasteinen oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi, on jo olemassa useissa jäsenvaltioissa. Kolmanneksi komissio totesi, että tällaisten keskushallintoviranomaisten merkitys riippuu jäsenvaltioissa toteutetun keskittämisen tai hajauttamisen asteesta, joten jos sopimus pantaisiin täytäntöön neuvoston päätöksellä, julkishallinnon virkamiesten ja työntekijöiden suojelun taso vaihtelisi huomattavasti jäsenvaltioiden välillä.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

- 7 Kantajat eli yhtäältä European Federation of Public Service Unions (EPSU), julkishallinnon työntekijöitä edustavien työmarkkinajärjestöjen keskusjärjestö, joka on perustanut Trade Unions' National and European Administration Delegationin (TUNED) yhdessä Confédération européenne des syndicats indépendantsin (CESI) kanssa, ja toisaalta EPSUn pääsihteeri Jan Goudriaan nostivat nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.5.2018 jättämällä kennekirjelmällä.
- 8 Komissio jätti vastineensa 26.7.2018.
- 9 Kantajat jättivät vastauskirjelmänsä 19.9.2018.

- 10 Kantajat pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.10.2018 jättämälläan erillisellä asiakirjalla, että tiettyjä kannekirjelmän liitteisiin sisältyviä tietoja käsiteltäisiin luottamuksellisesti yleisöltä suojattuina.
- 11 Komissio jätti vastauskirjelmänsä 14.11.2018.
- 12 Unionin yleisen tuomioistuimen yhdeksännen jaoston puheenjohtaja hylkäsi 13.12.2018 antamallaan määräyksellä EPSU ja Willem Goudriaan v. komissio (T-310/18, ei julkaistu, EU:T:2018:1018) European Transport Workers' Federationin (ETF) väliintulohakemuksen, jonka tämä oli jättänyt tukeakseen kantajien vaatimuksia.
- 13 Unionin yleinen tuomioistuin esitti työjärjestyksenä 89 artiklan 3 kohdan a ja b alakohtaan perustuvalla prosessinjohtotoimella asianosaisille kirjallisia kysymyksiä, joihin oli tarkoitettu vastattavan istunnossa.
- 14 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 23.5.2019 pidetyssä istunnossa. Unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun yhdeksännen jaoston puheenjohtaja päätti istunnon lopuksi, ettei menettelyn suullista vaihetta päätetä.
- 15 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti työjärjestyksenä 89 artiklan 3 kohdan b alakohtaan perustuvalla prosessinjohtotoimella kantajia kommentoimaan kirjallisesti komission istunnossa esittämistä lausumista. Kantajat vastasivat pyyntöön asetetussa määräajassa.
- 16 Unionin yleisen tuomioistuimen laajennetun yhdeksännen jaoston puheenjohtaja päätti suullisen käsittelyn 24.6.2019 tekemälläan päätöksellä.
- 17 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta, siltä osin kuin kyse on Goudriaanin vaatimuksista
 - hylkää kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana ja
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

Toimen kannekelpoisuus

- 19 Aluksi on syytä muistuttaa, että SEUT 263 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan unionin tuomioistuin tutkii toimielinten sellaisten toimien laillisuuden, joiden ”tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin”.

- 20 Edellä todetusta seuraa, että kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten toimenpiteet tai määräykset, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia (tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 39 ja 42 kohta, ja tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti, 294/83, EU:C:1986:166, 24 kohta).
- 21 Käsiteltävässä asiassa on syytä selvittää ensimmäiseksi, voidaanko riidanalaista päätöstä pitää valmistavana toimena, ja toiseksi, voiko komission laaja harkintavalta vaikuttaa kanteen tutkittavaksi ottamiseen.
- *Onko riidanalaista päätöstä pidettävä valmistavana toimena?*
- 22 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla lopullisesti vahvistetaan toimielimen kanta hallinnollisen menettelyn päätteeksi ja joilla pyritään aikaansaamaan sitovia oikeusvaikutuksia, kun taas menettelyn kuluessa toteutetuilla toimenpiteillä, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, ei ole tällaisia vaikutuksia (tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 10 kohta, ja tuomio 17.7.2008, Athinaiki Techniki v. komissio, C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42 kohta).
- 23 Toisin on ainoastaan silloin, jos valmistelumenettelyssä annetuilla toimilla tai päätöksillä saatetaan päätökseen pääasiaan nähden erillisen erityismenettelyn viimeinen vaihe ja jos ne tuottavat sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 11.11.1981, IBM v. komissio, 60/81, EU:C:1981:264, 11 kohta).
- 24 Viittaus ehdotuksen käsitteeseen osoittaa selvästi, että toimen sisällöllä ei ole ollut tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia ja ettei kyseistä tointa voida siten pitää kannekelpoisena (ks. vastaavasti tuomio 1.12.2005, Italia v. komissio, C-301/03, EU:C:2005:727, 22 ja 33 kohta). Tämä pätee erityisesti ehdotukseen, jonka komissio esittää monivaiheisessa menettelyssä, sillä tällainen ehdotus on ainoastaan väliaikainen toimi, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti määräys 15.5.1997, Berthu v. komissio, T-175/96, EU:T:1997:72, 21 ja 22 kohta).
- 25 Kun päätös on kieltävä, sitä on arvioitava sen pyynnön luonteen mukaan, johon sillä vastataan (tuomio 8.3.1972, Nordgetreide v. komissio, 42/71, EU:C:1972:16, 5 kohta ja tuomio 24.11.1992, Buckl ym. v. komissio, C-15/91 ja C-108/91, EU:C:1992:454, 22 kohta). Tästä seuraa, että kieltäytymistä voidaan pitää toimena, josta voidaan nostaa SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kumoamiskanne, sikäli kun toimi, jonka toteuttamisesta toimielin on kieltäytynyt, olisi voitu riitauttaa tämän määräyksen nojalla (ks. tuomio 22.10.1996, Salt Union v. komissio, T-330/94, EU:T:1996:154, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 Edellä todetusta seuraa, että ehdotuksen tekemättä jättämisestä nostetut kumoamiskanteet on lähtökohtaisesti jätettävä tutkimatta ehdotuksesta nostettujen kanteiden tavoin (ks. vastaavasti määräys 13.3.2007, Arizona Chemical ym. komissio, C-150/06 P, ei julkaistu, EU:C:2007:164, 23 ja 24 kohta).
- 27 Joissakin tapauksissa voi kuitenkin olla niin, kun oikeussäännöllä otetaan käyttöön ennakkomenettely, jolla tietyt henkilöt voivat pyytää komissiota tekemään ehdotuksen tietyn toimen antamiseksi, että komission kieltäytymistä ehdotuksen tekemisestä voidaan pitää kannekelpoisena toimena. Kieltäytymisellä saatetaan näet yhtäältä päätökseen mainitun oikeussäännön nojalla vireille pantu ennakkomenettely ja toisaalta estetään toimen antamista koskevan varsinaisen menettelyn käynnistäminen. Kieltäytymisellä ilmaistaan komission lopullinen kanta ja sillä on sitovia oikeusvaikutuksia, joten se voi olla kumoamiskanteen kohteena (ks. vastaavasti tuomio 25.6.1998, Lilly Industries v. komissio, T-120/96, EU:T:1998:141, 53, 55, 56 ja 58 kohta, ja tuomio 23.4.2018, One of Us ym. v. komissio, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 66, 77 ja 101 kohta).

28 Jäljempänä 49 kohdassa esitetystä SEUT 155 artiklan sanamuodosta ilmenee, että mainitulla määräyksellä työmarkkinaosapuolille annetaan oikeus neuvotella sopimuksesta unionin tasolla ja pyytää tämän jälkeen yhdessä komissiolta ehdotusta sopimuksen täytäntöön panemiseksi neuvoston päätöksellä. Päätöstä, jolla komissio kieltäytyy tekemästä SEUT 155 artiklan 2 kohtaan perustuvan ehdotuksen, ei näin ollen voida pitää pelkästään alustavana tai valmistelevana toimenä vaan sitä on päinvastoin pidettävä komission lopullisena kantana, jolla yhtäältä saatetaan päätökseen työmarkkinaosapuolia varten käyttöön otettu ennakkomenettely ja toisaalta päätetään olla aloittamatta toimen antamista koskevaa varsinaista menettelyä. Tällaisella päätöksellä on siten sitovia oikeusvaikutuksia.

29 Edellä todetusta seuraa, ettei riidanalaista päätöstä voida pitää valmistavana toimenä.

– Laajan harkintavallan mahdollinen vaikutus

30 On totta, että laaja harkintavalta voi joissakin tapauksissa aiheuttaa kumoamiskanteen tutkimatta jättämisen. Näin on silloin, kun on nostettu kanne komission päätöksestä olla aloittamatta jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, sillä komissiolla on valta arvioida asia täysin harkintansa mukaisesti (tuomio 17.5.1990, Sonito ym. v. komissio, C-87/89, EU:C:1990:213, 6 kohta, ja tuomio 20.2.1997, Bundesverband der Bilanzbuchhalter v. komissio, C-107/95 P, EU:C:1997:71, 10, 11 ja 19 kohta). Näin on myös silloin, kun kumoamiskanne koskee Euroopan parlamentin antamaa päätöstä jatkotoimenpiteistä, joihin olisi ryhdyttävä SEUT 227 artiklassa asetetut edellytykset täyttävän vetoomuksen johdosta, sillä parlamentilla on asiassa laaja poliittisuonteinen harkintavalta (tuomio 9.12.2014, Schönberger v. parlamentti, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24 kohta).

31 Edellä 30 kohdassa mainitut tapaukset ovat kuitenkin poikkeuksellisia ja hyvin erityisiä.

32 Toimielimelle annetun laajan harkintavallan ainoana seurauksena on näet lähtökohtaisesti unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan laajuuden ja intensiteetin supistaminen (ks. jäljempänä 110 kohta).

33 Etenkin kun kyseessä on komission aloitevalta, joka muodostuu siitä, että komissio tekee ehdotuksia unionin oikeussäännöiksi, komissiolle myönnetty laaja harkintavalta ei riitä estämään kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista. Unionin tuomioistuin onkin katsonut, että komission päätös peruuttaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty oikeussääntö on toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne ja joka kuuluu siten tuomioistuINVALVONNAN piiriin (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 76–78 kohta). Tämä koskee myös päätöstä, jolla komissio kieltäytyy tekemästä ehdotusta oikeudelliseksi toimeksi eurooppalaisen kansalaisaloitteen johdosta (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2018, One of Us v. komissio, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 88–101, 169 ja 170 kohta).

34 Päätös, jolla komissio kieltäytyy tekemästä ehdotusta työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöön panemiseksi unionin tasolla, on osa komission aloitevallan käyttöä (ks. myös jäljempänä 73 kohta).

35 Edellä todetusta seuraa, että vaikka kanteen asiakysymystä tutkittaessa osoittautuisi, että komissiolla on käsiteltävässä asiassa laaja harkintavalta, tämä ei estäisi käsiteltävänä olevan kanteen tutkittavaksi ottamista.

36 Riidanalaista päätöstä voidaan siten pitää kannekelpoisena toimenä.

Kantajien asiavaltuus

- 37 Komissio tähdentää, että kannetta ei voida tutkia siltä osin kuin kantajana on Goudriaan, koska hänellä ei ole asiavaltuutta.
- 38 On syytä muistaa, että jos kyseessä on usean kantajan nostama kanne, se voidaan ottaa tutkittavaksi, jos yhdellä kantajista on asiavaltuus. Tällöin muiden kantajien asiavaltuutta ei ole tarpeen tutkia (ks. tuomio 18.10.2018, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava ym. v. komissio, T-364/16, EU:T:2018:696, 47 kohta oikeudenkäyntiviittauksineen).
- 39 Komissio ei kiistä käsiteltävässä asiassa EPSUn asiavaltuutta. Tältä osin on selvää, että riidanalainen päätös on osoitettu erityisesti TUNEDille, joka ei ole oikeushenkilö eikä missään suhteessa itsenäinen, sillä EPSUn ja CESIn päätöksentekoehtojen on hyväksyttävä sen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tulokset, johon TUNED osallistuu. Näin ollen viimeksi mainittuja on pidettävä riidanalaisen päätöksen adressaatteina työntekijöiden edunvalvontajärjestöjen osalta (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2010, Evropaiki Dynamiki v. komissio, T-50/05, EU:T:2010:101, 40 kohta, ja tuomio 22.5.2012, Sviluppò Globale v. komissio, T-6/10, ei julkaistu EU:T:2012:245, 19 kohta). Tästä seuraa, että EPSUlla on SEUT 263 artiklan neljännen alakohdan virkkeen alkuosaan perustuva asiavaltuus.
- 40 Edellä 38 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa ei näin ollen ole tarpeen tutkia oikeudenkäyntiväitettä, jonka mukaan Goudriaanilla ei olisi asiavaltuutta.

Liitteen C.3 tutkittavaksi ottaminen

- 41 Komissio tähdentää, että kannekirjelmän liite C.3, jossa on oikeustieteen professorin antama oikeudellinen lausunto, on jätettävä tutkimatta iura novit curia -periaatteen nojalla. Liitteillä on näet komission mukaan pelkästään todistuksellinen ja välineellinen tehtävä, eikä niitä voida pitää oikeudellisina lausuntoina unionin oikeuden tulkinnasta.
- 42 On muistettava, että iura novit curia -periaate ei voi tarkoittaa, että unionin oikeuden tulkintaa koskevat kannekirjelmän liitteet on lähtökohtaisesti jätettävä tutkimatta (tuomio 12.12.2018, Servier ym. v. komissio, T-691/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:922, 102 kohta).
- 43 Kannekirjelmän varsinaista sisältöä voidaan näet tukea ja täydentää tietyiltä osin viittaamalla sen liitteinä olevien asiakirjojen kohtiin edellyttäen, että oikeudellisten perusteluiden keskeiset seikat esitetään varsinaisessa kannekirjelmässä (ks. tuomio 13.12.2006, FNCBV ym. v. komissio, T-217/03 ja T-245/03, EU:T:2006:391, 79 kohta oikeudenkäyntiviittauksineen).
- 44 Kantajat ovat käsiteltävässä asiassa riittävän perusteellisesti esittäneet kannekirjelmässään ja myöhemmin vastauskirjelmässään näkemyksensä SEUT 155 artiklan 2 kohdan tulkinnasta. Kannekirjelmän liitteessä C.3 olevalla oikeudellisella lausunnolla siis ainoastaan tuetaan ja täydennetään tätä näkemystä. Liite voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Kanteen perusteltavuus

- 45 Kantajat vetoavat kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu komission toimivallan laajuutta koskevaan oikeudelliseen virheeseen ja toinen riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen ja ilmeiseen virheellisyyteen.

Komission toimivallan laajuutta koskevaan oikeudelliseen virheeseen perustuva ensimmäinen kanneperuste

- 46 Kantajat väittävät pääasiallisesti, että komissio teki oikeudellisen virheen käyttäessään kieltäytymistoimivaltaa, jota sillä ei SEUT 155 artiklan 2 kohdan nojalla kantajien mukaan ollut. Kantajat väittävät, että – sitä tilannetta lukuun ottamatta, että sopimuksen allekirjoittajaosapuolten edustavuus todetaan riittämättömäksi tai sopimuksen ehdot lainvastaisiksi, – komission velvollisuutena on hyväksyä sopimuksen täytäntöönpanoon unionin tasolla tähtäävä allekirjoittajaosapuolten yhteinen pyyntö ja tehdä tässä tarkoituksessa päätösehdotus neuvostolle. Komissio on kuitenkin käsiteltävässä asiassa kieltäytynyt hyväksymästä allekirjoittajaosapuolten yhteistä pyyntöä perustelemalla tätä kyseisen toimen epätarkoituksenmukaisuutta koskevilla muilla syillä.
- 47 Komissio kiistää kantajien väitteet ja niiden perustelut. Se tähdentää erityisesti, että yksinomaan sen asiana on päättää aloitevaltansa käytön tarkoituksenmukaisuudesta myös SEUT 155 artiklan 2 kohdan yhteydessä.
- 48 SEUT 155 artiklan 2 kohtaa on tulkittava ottamalla huomioon paitsi tämän määräyksen sanamuoto myös sen asiayhteys ja tavoitteet (ks. vastaavasti tuomio 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, 12 kohta, ja tuomio 10.3.2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, 21 kohta).

– Sananmukainen tulkinta

- 49 SEUT 155 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu unionin tasolla voi johtaa osapuolten niin halutessa sopimussuhteisiin, mukaan lukien sopimusten tekeminen.

2. Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai, [SEUT] 153 artiklassa tarkoitettujen kysymysten osalta allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä, neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä. Asiasta ilmoitetaan – – parlamentille.

– –”

- 50 SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, että työmarkkinaosapuolten unionin tasolla tekemä sopimus voidaan panna täytäntöön kahdella eri tavalla eli joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai SEUT 153 artiklan piiriin kuuluvissa asioissa unionin tasolla sellaisen erityisen menettelyn mukaisesti, joka johtaa unionin toimen antamiseen (ks. analogisesti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 73 kohta).
- 51 Sopimuksen täytäntöönpanon unionin tasolla mahdollistavasta menettelystä on erityisesti todettava, että SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan vain, että täytäntöönpano tapahtuu päätöksellä, jonka neuvosto tekee komission ehdotuksesta allekirjoittajaosapuolten yhteisestä pyynnöstä, ja että asiasta ilmoitetaan parlamentille.
- 52 On todettava, että SEUT 155 artiklan 2 kohdassa ei nimenomaisesti täsmennetä, että kun komissio on saanut käsiteltäväkseen sopimuksen täytäntöönpanoon unionin tasolla tähtäävän allekirjoittajaosapuolten yhteisen pyynnön, onko sen velvollisuutena tehdä neuvostolle tämänsuuntainen päätösehdotus vai voiko se päinvastoin kieltäytyä tällaisen ehdotuksen tekemisestä.

- 53 Kantajat väittävät kuitenkin, että SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan englanninkielisessä versiossa käytetty ilmaus ”shall be implemented” ja ranskankielisessä versiossa käytetty ilmaus ”intervient” luovat komissiolle toimintavelvollisuuden. Kantajat viittaavat myös mainitun määräyksen syntyhistoriaan ja vetoavat siihen, että Maastrichtin sopimuksesta neuvoteltaessa alkuperäinen muotoilu, jossa komissiolle jätettiin harkintavaltaa, korvattiin näissä molemmissa kieliversioissa kaiken harkintavallan pois sulkeneella velvoittavalla muotoilulla.
- 54 Edellä todetusta on tarpeen muistuttaa nykyisen SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan alkuperäisestä sanamuodosta, jota hiottiin Maastrichtin sopimusta koskevissa neuvotteluissa.
- 55 Puheenjohtajavaltio Luxemburg esitti aluksi 18.6.1991 ehdotuksen unionin sopimukseksi (CONF-UP-UEM 2008/91), jossa otettiin käyttöön uusi artikla eli EY:n perustamissopimuksen 118 B artiklan 2 kohta. Tämän määräyksen alkuperäinen ranskankielinen versio kuului seuraavasti: ”[S]i les partenaires sociaux le souhaitent, la Commission peut présenter des propositions pour la transposition au niveau communautaire des accords [conclus par les partenaires sociaux].” [Komissio voi työmarkkinaosapuolten toivomuksesta tehdä ehdotuksia [työmarkkinaosapuolten tekemien] sopimusten täytäntöönpanosta yhteisön tasolla].
- 56 Toiseksi Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE), Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) sekä julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus (CEEP) neuvottelivat ja allekirjoittivat sosiaalisen vuoropuhelun ad hoc -työryhmässä 31.10.1991 sopimuksen tiettyjen sellaisten perustamissopimuksen artiklojen laatimista koskevista ehdotuksista, joista käytiin vielä neuvotteluja (jäljempänä 31.10.1991 tehty sopimus). Sopimuksella muutettiin puheenjohtajavaltio Luxemburgin esittämää EY:n perustamissopimuksen 118 b artiklan 2 kohdan sanamuotoa antamalla ensimmäistä kertaa määräyksiä kahdesta erillisestä ja vaihtoehtoisesta työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten täytäntöönpanoa koskevasta menettelystä. Jommankumman edellä 50 kohdassa mainitun menettelyn mukaisesti tehtävien sopimusten täytäntöönpanoon viitattaessa 31.10.1991 tehdyn sopimuksen englanninkielisessä versiossa käytettiin ilmausta ”[the] agreements – – may be realized” ja ranskankielisessä versiossa ilmausta ”la mise en œuvre des accords – – interviendra”.
- 57 Kolmanneksi 31.10.1991 tehtyyn sopimukseen sisältyvä ehdotus otettiin olennaisilta osin Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden välillä – Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta – sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen (EYVL 1992, C 191, s. 91, jäljempänä sosiaalipolitiikasta tehty sopimus), 4 artiklaan. Tämä sosiaalipolitiikasta tehty sopimus on sosiaalipolitiikkaa koskevan pöytäkirjan (nro 14) liitteenä, ja pöytäkirja puolestaan on EY:n perustamissopimuksen liitteenä. Sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrättiin, että työmarkkinaosapuolten tekemät sopimukset on pantava täytäntöön jommankumman edellä 50 kohdassa mainitun menettelyn mukaisesti. Mainitun määräyksen englanninkieliseen versioon sisältyi ilmaus ”[the a]greements – – shall be implemented” ja ranskankieliseen versioon ilmaus ”la mise en œuvre des accords – – intervient”. Nämä ilmaukset sisällytettiin myöhemmin SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan.
- 58 Maastrichtin sopimuksesta käytyjen neuvottelujen alussa kaavaillun sanamuodon mukaan se, tekeekö komissio ehdotuksen sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla, oli siis selvästi valinnainen vaihtoehto siitä syystä, että siinä käytettiin modaaliverbejä ”may” englanninkielisessä versiossa ja ”pouvoir” ranskankielisessä versiossa. Neuvottelujen päätteeksi lopulta hyväksytystä sanamuodosta nämä verbit sitä vastoin jätettiin pois ja tilalle otettiin muotoilu, joka on joissakin kieliversioissa velvoittava indikatiivin preesensin käytön vuoksi, kuten erityisesti ranskankielisessä versiossa (”intervient”), tai indikatiivin futuurin vuoksi, kuten etenkin englanninkielisessä versiossa (”shall be implemented”).
- 59 Kuten komissio perustellusti huomauttaa, edellä 58 kohdassa mainittu velvoittava muotoilu esitettiin sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen laadinnan yhteydessä eli siinä vaiheessa, kun edellä 50 kohdassa mainitut työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten täytäntöönpanoa koskevat menettelyt

sisällytettiin työmarkkinaosapuolten 31.10.1991 tekemässä sopimuksessa esitetyn ehdotuksen mukaisesti samaan virkkeeseen. Tuossa vaiheessa virkkeessä käytetyllä verbillä ei enää viitattu sopimusten täytäntöönpanoa unionin tasolla koskeviin komission ehdotuksiin vaan sopimusten täytäntöönpanoon jommankumman edellä 50 kohdassa mainitun menettelyn mukaisesti. Edellä mainitulla velvoittavalla muotoilulla voi siten olla näiden kahden menettelyn yksinomaisuuden ilmaisemiseen tarkoitettu tehtävä.

- 60 SEUT 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan pelkän sanamuodon perusteella ei näin ollen voida päätellä, että komission velvollisuutena on tehdä neuvostolle päätösehdotus, kun se saa työmarkkinaosapuolten tässä tarkoituksessa tekemän yhteisen pyynnön.
- 61 Lisäksi on syytä huomata, että kantajien puoltama sanamuodonmukainen tulkinta merkitsee, että edellä 58 kohdassa tarkoitettu velvoittava muotoilu liittyy työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten täytäntöönpanoon. Jos tämä tulkinta hyväksyttäisiin, sillä olisi kaksi seurausta.
- 62 Kantajien puoltama tulkinta merkitsisi ensinnäkin, että jos työmarkkinaosapuolet pyytävät yhteisesti sopimuksen täytäntöönpanoa unionin tasolla, niin komission kuin neuvostonkin velvollisuutena olisi kaikissa olosuhteissa hyväksyä pyyntö niin, että komissio tekee neuvostolle päätösehdotuksen sopimuksen täytäntöönpanosta ja neuvoston hyväksyy ehdotuksen. Tällainen tulkinta on kuitenkin vastoin näkemystä, josta osapuolet ovat perustellusti yhtä mieltä ja jonka mukaan komissio voi ainakin tietyissä tapauksissa kieltäytyä tekemästä neuvostolle päätösehdotusta sopimuksen täytäntöönpanosta (ks. jäljempänä 75 kohta) eikä neuvosto ole milloinkaan velvollinen hyväksymään tällaista komission ehdotusta (ks. jäljempänä 76 kohta).
- 63 Kantajien puoltama tulkinta merkitsee toiseksi sitä, että jolleivät työmarkkinaosapuolet esitä sopimuksen täytäntöönpanoon unionin tasolla tähtäävää yhteistä pyyntöä, työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden velvollisuutena olisi panna sopimus täytäntöön jäsenvaltioissaan omien menettelyjensä ja käytäntöjensä mukaisesti. Tällainen seuraus, jota kantajat eivät sitä paitsi ole maininneet, olisi vastoin sosiaalipolitiikasta tehdyn sopimuksen yhdentoista allekirjoittajajäsenvaltion tarkoitusta. Sopimuksen liitteenä olevasta julkilausumasta nro 2 käy näet selvästi ilmi, että asianomaisten jäsenvaltioiden tarkoituksena ei sopimusta tehdessään ollut asettaa itselleen velvollisuutta soveltaa välittömästi työmarkkinaosapuolten välillä unionin tasolla tehtyjä sopimuksia tai antaa oikeussääntöjä sopimusten saattamisesta osaksi kansallista oikeutta.

– Asiyhteyteen perustuva tulkinta

- 64 On syytä ensinnäkin muistuttaa yleisesti komission roolista unionin oikeussääntöjen antamisessa.
- 65 SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan komissio ”ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet”, ”huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan” sekä ”valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa”. SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaan ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä”, kun taas ”muut säädökset annetaan komission ehdotuksesta, kun perussopimuksissa niin määrätään”. SEU 17 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa puolestaan määrätään, että komissio ”hoitaa tehtävänsä täysin riippumattomana” ja etteivät sen jäsenet ”saa ottaa ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta”.
- 66 Komissiolle SEU 17 artiklan 2 kohdassa lainsäätämisyjärjestyksessä annettavien toimien osalta tai perussopimusten erityisellä määräyksellä muiden toimien osalta osoitettu aloitevalta merkitsee, että komission tehtävänä on päättää, tekeekö se ehdotuksen toimeksi vai ei, paitsi tilanteessa, jossa sillä on

unionin oikeuteen perustuva velvollisuus tällaisen ehdotuksen tekemiseen (ks. analogisesti tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 70 kohta) ja tuomio 23.4.2018, One of Us ym. v. komissio, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 109 kohta).

- 67 Komissiolle perussopimuksissa osoitettu aloitevalta selittyy yhtäältä SEU 17 artiklan 1 kohtaan perustuvalla komission tehtävällä ajaa etenkin unionin yleistä etua ja varmistaa unionin oikeuden noudattaminen sekä toisaalta riippumattomuudella, joka sillä on SEU 17 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan nojalla tehtäviensä hoidossa (ks. analogisesti tuomio 23.4.2018, One of Us ym. v. komissio, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 110 kohta).
- 68 Toiseksi on aiheellista tarkentaa SEUT 155 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä tietyillä ominaispiirteillä.
- 69 On huomattava, että SEUT 155 artiklan 2 kohtaan ei sisälly yhtään nimenomaista viittausta tavalliseen lainsäätämisympäristöön eikä erityiseen lainsäätämisympäristöön. Tästä seuraa, ettei työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten täytäntöönpanoa unionin tasolla koskevaa menettelyä voida pitää SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuna lainsäädäntömenettelyä ja että tämän menettelyn päätteeksi hyväksytyt toimenpiteet ei voida pitää SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuina lainsäädäntötoimina (ks. vastaavasti tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 60–62 ja 65–67 kohta).
- 70 On syytä myös huomata, että SEUT 155 artiklassa tarkoitettujen sopimusten tekemistä ja täytäntöönpanoa unionin tasolla koskeva menettely kattaa useita vaiheita, joiden kuluessa työmarkkinaosapuolille ja toimielimille, etenkin komissiolle ja neuvostolle, osoitetaan kullekin erilliset ja erityiset tehtävät.
- 71 Työmarkkinaosapuolet voivat ensinnäkin komission aloittamassa ja SEUT 154 artiklan 2 ja 3 kohtaan perustuvassa kuulemisvaiheessa ilmoittaa komissiolle aikomuksestaan aloittaa SEUT 155 artiklassa tarkoitettu menettely.
- 72 Varsinaisessa neuvotteluvaiheessa työmarkkinaosapuolet voivat tämän jälkeen SEUT 155 artiklan 1 kohdan mukaisesti luoda sopimussuhteita myös tekemällä sopimuksen.
- 73 Lopuksi aloitetaan sopimuksen täytäntöönpanovaihe jommankumman SEUT 155 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä mukaisesti (ks. edellä 50 kohta). Sopimuksen täytäntöönpanon unionin tasolla mahdollistavasta menettelystä tässä määräyksessä määrätään nimenomaisesti, että neuvoston päätös tehdään ”komission ehdotuksesta”. Kyseisellä määräyksellä siis aineellistetaan sillä käyttöön otetun tällaisen muun kuin lainsäädäntömenettelyn osalta SEU 17 artiklan 2 kohdassa mainittu komission aloitevalta.
- 74 Voidaan todeta, että vaikka neuvotteluvaihetta ja sopimuksen tekemistä koskeva aloitteenteko kuuluu yksinomaan asianomaisille työmarkkinaosapuolille, sopimuksen täytäntöönpanovaiheessa neuvosto toimii silti komission ehdotuksesta. Kun työmarkkinaosapuolet ovat tehneet sopimuksen ja esittävät yhteisen pyynnön sen täytäntöönpanemiseksi unionin tasolla, niiden tämän vuoksi osoitettava yhteinen pyyntönsä komissiolle. Tällöin komissiolla on jälleen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin ja se vastaa menettelyn kulusta. Komission tehtävänä on siten selvittää, onko sen aiheellista tehdä neuvostolle päätösehdotus sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla (ks. analogisesti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 75, 76, 79 ja 84 kohta).
- 75 Unionin yleinen tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että komission on toimittava sen toimintaa sosiaalipolitiikan alalla sääntelevien periaatteiden mukaisesti. Kuten sekä kantajat että komissio ovat perustellusti todenneet, juuri komission tehtävänä on varmistaa sopimuksen allekirjoittajien osapuolten edustavuus (ks. analogisesti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 85

ja 88 kohta). Samoin osapuolet ovat perustellusti yhtä mieltä siitä, että komissiolle on oikeus ja velvollisuus varmistua työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen ehtojen lainmukaisuudesta ennen kuin se ehdottaa tällaisen sopimuksen täytäntöönpanoa neuvoston päätöksellä.

- 76 Neuvoston on puolestaan selvitettävä, onko komissio täyttänyt perussopimusten ja erityisesti sosiaalipolitiikkaa koskevan, EU-sopimuksen kolmannen osan X osaston mukaiset velvoitteensa, uhalla, että se hyväksyy sääntöjenvastaisuuden, joka voi vaikuttaa neuvoston lopulta antaman oikeussäännön lainmukaisuuteen (ks. analogisesti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 87 kohta) Sekä kantajat että komissio myöntävät, että neuvostolla on harkintavaltaa päättäessään siitä, onko sen aiheellista tehdä päätös sopimuksen täytäntöönpanosta, ja että voi olla, ettei se voi tehdä päätöstä, jos asiasta ei päästä neuvostossa yhteisymmärrykseen tapauksen mukaan joko määränemmistöllä tai yksimielisesti.
- 77 Kantajat väittävät kuitenkin, että edellä 75 kohdassa tarkoitettuja kahta tilannetta lukuun ottamatta komission velvollisuutena on tehdä neuvostolle ehdotus päätökseksi työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla.
- 78 Ensinnäkin tällainen tulkinta asettaisi kyseenalaiseksi SEU 17 artiklan 3 kohdan kolmannessa alakohdassa ilmaistun periaatteen, jonka mukaan komissio käyttää toimivaltuuksiaan riippumattomana ja ottamatta ohjeita miltei taholta.
- 79 Toiseksi mainittu tulkinta estäisi komissiota toteuttamasta täysimääräisesti SEU 17 artiklan 1 kohtaan perustuvaa tehtäväänsä ajaa unionin yleistä etua ja tarvittaessa tehdä tässä tarkoituksessa tarvittavat aloitteet. SEU 17 artiklan 1 kohdalla komissiolle osoitettu tehtävä edellyttää näet, että ennen aloitevaltansa käyttöä sen on arvioitava kaavaillun aloitteen tarkoituksenmukaisuutta unionin yleisen edun kannalta. Saatuaan käsiteltäväkseen työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöönpanoa unionin tasolla koskevan pyynnön komission on tarkistettava sopimuksen ehtojen ehdoton lainmukaisuus, minkä lisäksi sen on arvioitava sopimuksen mahdollisen täytäntöönpanon aiheellisuutta unionin tasolla myös poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien kannalta.
- 80 On syytä lisätä, kuten komissio on esittänyt, että sille kuuluvaa tehtävää unionin yleisen edun ajajana eivät lähtökohtaisesti voi täyttää sen puolesta yksin sopimuksen allekirjoittaneet työmarkkinaosapuolet. Näin on siksi, että työmarkkinaosapuolet valvovat silloinkin, kun niillä on riittävä edustavuus tai kun ne toimivat yhdessä, vain osaa niistä lukuisista eduista, jotka on otettava huomioon unionin sosiaalipolitiikkaa muotoiltaessa.
- 81 Kolmanneksi kantajien ehdottama tulkinta muuttaisi institutionaalista tasapainoa komission vahingoksi ja työmarkkinaosapuolten eduksi, vaikka nämä eivät kuulu SEU 13 artiklan 1 kohdassa tyhjentävästi lueteltuihin toimielimiin.
- 82 Kantajien ajaman tulkinnan omaksuminen merkitsisi lisäksi, että työmarkkinaosapuolilla olisi valta pakottaa komissio ryhtymään toimenpiteisiin, jollaista ei parlamentilla eikä neuvostolla ole. On näet muistettava, että parlamentti voi SEUT 225 artiklan ja neuvosto SEUT 241 artiklan nojalla pyytää komissiota tekemään niille aiheellisia ehdotuksia, mutta samalla niissä määrätään, että komissio voi jättää ehdotuksen tekemättä, kunhan se perustelee kieltäytymisensä.

– *Teleologinen tulkinta*

- 83 SEUT 151 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan sosiaalinen vuoropuhelu on yksi unionin tavoitteista. SEUT 152 artiklan ensimmäisessä kohdassa täsmennetään, että unioni ”tunnustaa Euroopan tason työmarkkinaosapuolten aseman ja edistää sitä ottaen huomioon kansallisten järjestelmien monimuotoisuuden” ja että se ”helpottaa työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua niiden itsenäisyyttä kunnioittaen”. SEUT 154 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään, että komission

”tehtävänä on edistää työmarkkinaosapuolten kuulemista unionin tasolla” ja ”toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden osapuolten vuoropuhelun helpottamiseksi varmistamalla molemmille osapuolille tasapuolinen tuki”.

- 84 Edellä 83 kohdassa mainituista määräyksistä seuraa, että EU-sopimuksen kolmannen osan X osaston erityisenä tarkoituksena on edistää työmarkkinaosapuolten asemaa ja helpottaa niiden välistä vuoropuhelua niiden itsenäisyyttä kunnioittaen.
- 85 Tämän vuoksi SEUT 154 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään, että komissio kuulee työmarkkinaosapuolia, minkä lisäksi SEUT 155 artiklassa täsmennetään, että työmarkkinaosapuolet voivat neuvotella ja tehdä sopimuksia, jotka voidaan myöhemmin panna täytäntöön jommankumman edellä 50 kohdassa mainitun menettelyn mukaisesti.
- 86 SEUT 152 artiklan ensimmäisessä kohdassa tunnustettu työmarkkinaosapuolten itsenäisyys merkitsee, että sopimuksen neuvottelu- ja tekovaiheessa, jossa yksinomaan työmarkkinaosapuolet ovat aloitteentekijöinä (ks. edellä 74 kohta), nämä voivat vaihtaa näkemyksiään ja toimia vapaasti ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta eikä etenkin jäsenvaltioilta tai toimielimiltä. Tästä seuraa, että toimielinten ja etenkin komission on pitäydyttävä toimista, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan suoraan neuvottelujen kulkuun tai velvoitettaisiin työmarkkinaosapuolet sopimukseen tai asetettaisiin vaatimuksia sopimuksen sisällön osalta.
- 87 Sitä vastoin kun työmarkkinaosapuolet ovat vapaasti neuvotelleet ja tehneet sopimuksen ja allekirjoittajaosapuolet ovat esittäneet yhteisen pyynnön sopimuksen täytäntöönpanemiseksi unionin tasolla, komissiolla on jälleen oikeus ryhtyä toimenpiteisiin ja se vastaa menettelyn kulusta (ks. edellä 74 kohta).
- 88 Kantajat tosin väittävät, että jos komissiolla olisi valtuudet tarkoituksenmukaisuussyistä kieltäytyä tekemästä päätösehdotusta työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöönpanosta, nämä joutuisivat käytännössä neuvottelemaan etukäteen sopimuksen sisällöstä komission kanssa, jotta se voitaisiin panna täytäntöön myöhemmin, ja tämä taas rajoittaisi niiden itsenäisyyttä.
- 89 On kuitenkin todettava, että SEUT 155 artiklassa määrätään pelkästään työmarkkinaosapuolten osallistumisesta tiettyjen muiden kuin lainsäädäntötoimien antamista koskevaan menettelyyn ilman, että niille osoitettaisiin minkäänlaista päätösvaltaa. Työmarkkinaosapuolilla on näet vain oikeus tehdä sopimus ja pyytää tämän jälkeen komissiota tekemään neuvostolle ehdotus sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla. Työmarkkinaosapuolille ei sitä vastoin osoiteta valtuuksia antaa itse toimia, joilla olisi sitovia oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden, eikä liioin valtuuksia tehdä suoraan päätösehdotusta neuvostolle sopimuksen täytäntöönpanosta.
- 90 Tavoite edistää työmarkkinaosapuolten asemaa ja niiden välistä vuoropuhelua niiden itsenäisyyttä kunnioittaen ei siis merkitse sitä, että toimielinten eli komission ja sen jälkeen neuvoston velvollisuutena olisi ryhtyä jatkotoimenpiteisiin sopimuksen allekirjoittajaosapuolten esittämän ja tämän sopimuksen täytäntöönpanoon unionin tasolla tähtäävän yhteisen pyynnön johdosta.

– Kantajien muut argumentit

- 91 Kantajat vetoavat vielä moniin muihin unionin sääntöihin, periaatteisiin ja tavoitteisiin SEUT 155 artiklan 2 kohdasta tekemänsä tulkintansa tueksi.
- 92 Ensinnäkin kantajat vetoavat SEU 13 artiklan 2 kohdassa muotoiltuun periaatteeseen, jonka mukaan kukin toimielin toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa.

- 93 Edellä todettuun vastattakoon, että arvioidessaan työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisuutta unionin tasolla komissio käyttää ainoastaan 155 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, kun sitä luetaan yhdessä SEU 17 artiklan 1–3 kohdan kanssa, sille osoitettuja toimivaltuuksia (ks. edellä 66, 67 ja 79 kohta).
- 94 Toiseksi kantajat vetoavat SEU 10 artiklan 1 ja kohdassa tunnustettuun demokratian periaatteeseen.
- 95 Tämän osalta on huomattava, että demokratian periaate ilmenee ensisijaisesti parlamentin osallistumisena päätöksentekoprosessiin (ks. vastaavasti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Parlamentti ei siten voi pakottaa komissiota käyttämään aloitevaltaansa (ks. edellä 82 kohta). Vasta toissijaisesti jos parlamentti ei osallistu lainsäädäntömenettelyyn, demokratian periaatteen kunnioittaminen voidaan turvata vaihtoehtoisella tavalla työmarkkinaosapuolten välityksellä edellyttäen, että niillä on riittävä edustavuus (ks. vastaavasti tuomio 17.6.1998, UEAPME v. neuvosto, T-135/96, EU:T:1998:128, 89 kohta).
- 96 On syytä mainita siitä, että kantajien puoltama tulkinta, jonka mukaan komissio voitaisiin tietyissä tapauksissa velvoittaa ehdottamaan sopimuksen täytäntöönpanoa SEUT 155 artiklan 2 kohtaan perustuvalla neuvoston päätöksellä, käytännössä estäisi komissiota esittämästä SEUT 153 artiklan 2 kohtaan perustuvaa ehdotusta, jolla on sama tarkoitus ja mahdollisesti sama sisältö. Mainitussa tulkinnassa etusija annettaisiin näin järjestelmällisesti muulle kuin lainsäädäntömenettelylle, jossa parlamentin päätösvalta on lähtökohtaisesti yhteispäätösvaltaa.
- 97 Kolmanneksi kantajat vetoavat ”horisontaaliseen toissijaisuusperiaatteeseen”, jonka mukaan, että työmarkkinaosapuolet ovat parhaassa asemassa arvioimaan, onko sopimus pantava täytäntöön kansallisten työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden tasolla vai unionin tasolla.
- 98 Edellä esitetystä on syytä todeta, että toissijaisuusperiaatteella – sellaisena kuin se ilmaistaan SEU 5 artiklan 3 kohdassa – säännellään unionin toimivaltuuksia, joita se käyttää jäsenvaltioiden kanssa. Tämän vuoksi periaate mielletään ”vertikaalisena” siinä mielessä, että sillä säännellään unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Kantajien väitteistä poiketen, periaatteella ei kuitenkaan ole unionin oikeudessa ”horisontaalista” ulottuvuutta, koska sillä ei tarkoitus säännellä unionin ja työmarkkinaosapuolten välisiä suhteita unionin tasolla. Toissijaisuusperiaatteeseen ei myöskään voida vedota institutionaalisen tasapainon muuttamiseksi.
- 99 Neljänneksi kantajat vetoavat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklassa vahvistettuun oikeuteen neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia, perusoikeuskirjan 12 artiklassa muun muassa ammattiyhdistystoiminnan osalta tunnustettuun yhdistymisvapauteen sekä SEU 3 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 9 artiklaan sisältyviin unionin tavoitteisiin, joita ovat muun muassa ”täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous” sekä ”riittävä sosiaalinen suojelu”.
- 100 Edellä todetusta on syytä huomata, ettei yksikään edellä 99 kohdassa mainituista määräyksistä merkitse, että sopimuksen allekirjoittaneet työmarkkinaosapuolet voisivat pakottaa toimielimet panemaan tällaisen sopimuksen täytäntöön unionin tasolla.
- 101 Viidenneksi kantajat mainitsevat kannat, joihin komissio on niiden mukaan päätenyt useissa tiedonannoissaan, kuten erityisesti sosiaalipolitiikasta tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 14.12.1993 annetussa tiedonannossa (KOM(93) 600 lopullinen), 20.5.1998 annetussa tiedonannossa (KOM(1998) 322 lopullinen) ”Yhteisön tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun mukauttaminen ja edistäminen” sekä 26.6.2002 annetussa tiedonannossa (KOM (2002) 341 lopullinen) ”Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu – uudistumisen ja muutoksen taustavoima”.

- 102 Todettakoon tämän osalta, että edellä 101 kohdassa mainituilla tiedonannoilla ei ole sitovaa oikeudellista vaikutusta. Tällaisiin tiedonantoihin ei siten voida menestyksellisesti vedota perussopimusten määräyksen sellaisen tulkinnan vastustamiseksi, joka perustuu mainitun määräyksen sanamuotoon, asiayhteyteen ja tavoitteisiin.
- 103 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kun työmarkkinaosapuolet ovat neuvotelleet ja tehneet SEUT 155 artiklan 1 kohtaan perustuvan sopimuksen ja allekirjoittajaosapuolet esittävät yhteisen pyynnön, jolla pyritään sopimuksen täytäntöönpanoon unionin tasolla SEUT 155 artiklan 2 kohtaan perustuvalla neuvoston päätöksellä, komission velvollisuutena ei ole hyväksyä pyyntöä vaan sen tehtävänä on arvioida, onko sen aiheellista tehdä tämänsuuntainen ehdotus neuvostolle.
- 104 Kieltyyessään tekemästä neuvostolle päätösehdotusta sopimuksen täytäntöönpanosta komissio ei ole tehnyt toimivaltansa laajuuteen liittyvää oikeudellista virhettä.
- 105 Ensimmäinen kanneperuste on täten hylättävä.

Riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen ja ilmeiseen virheellisuuteen perustuva toinen kanneperuste

- 106 Kantajat väittävät, että perustelut, joiden nojalla komissio kieltäytyi tekemästä neuvostolle päätösehdotusta sopimuksen täytäntöönpanosta unionin tasolla, ovat puutteelliset ja ilmeisen virheelliset. Riidanalaisen päätöksen sisältämät kolme perustetta eivät näet kantajien mukaan oikeuta kieltäytymistä.
- 107 Komissio kiistää kantajien argumentaation.
- 108 Todettakoon aluksi, että saatuaan käsiteltäväkseen pyynnön työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi unionin tasolla komission on otettava huomioon unionin yleinen etu ja arvioitava täytäntöönpanon aiheellisuutta myös poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien kannalta (ks. edellä 79 kohta).
- 109 Tästä seuraa, että komissiolla on laaja harkintavalta arvioidessaan, onko sen aiheellista tehdä neuvostolle päätösehdotus työmarkkinaosapuolten tekemän sopimuksen täytäntöön panemiseksi unionin tasolla (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 23.4.2018, *One of Us ym. v. komissio*, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 169 kohta).
- 110 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun toimielimellä on laaja harkintavalta, oikeudellisessa valvonnassa on lähtökohtaisesti rajoitettava tarkistamaan, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustaksi hyväksytyt tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, ettei ole tehty oikeudellista virhettä, ettei tosiseikkoja ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin (ks. tuomio 1.7.2008, *Chronopost ja La Poste v. UFEX ym.*, C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 111 Unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan intensiteettiä on syytä keventää etenkin silloin, kun unionin toimielimet joutuvat toimimaan erilaisten intressien sovittelijoina ja tekemään siten valintoja omaan vastuualueeseensa kuuluvien poliittisten vaihtoehtojen välillä (ks. vastaavasti tuomio 5.10.1994, *Saksa v. neuvosto*, C-280/93, EU:C:1994:367, 91 kohta, ja tuomio 14.7.2005, *Rica Foods v. komissio*, C-40/03 P, EU:C:2005:455, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 112 Unionin yleisen tuomioistuimen on siten harjoitettava riidanalaiseen päätökseen nähden suppeaa valvontaa (ks. vastaavasti tuomio 23.4.2018, *One of Us ym. v. komissio*, T-561/14, muutoksenhaku vireillä, EU:T:2018:210, 170 kohta).

113 On syytä tutkia erikseen yhtäältä SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden, joka on olennainen muotomääräys, noudattamista ja toisaalta perustelujen aiheellisuutta, joka puolestaan liittyy riidanalaisen toimen aineelliseen lainmukaisuuteen (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 67 kohta, ja tuomio 18.6.2015, Ipatau v. neuvosto, C-535/14 P, EU:C:2015:407, 37 kohta).

– *Perusteluvelvollisuuden noudattaminen*

114 Kantajat vetoavat kirjelmässään ”puutteellisiin perusteluihin”.

115 Jos oletetaan, että kantajien tarkoituksena on näin esittää SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin perustuva kanneperuste, on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainitussa määräyksessä edellytettyjen perustelujen on oltava asianomaisen toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti käytävä ilmi toimen antaneen toimielimen päättely siten, että asianomaisille selviävät toimenpiteen perustelut ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asian olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne sekä intressi, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, saattaa olla selvitysten saamiseksi. Perusteluissa ei tarvitse erikseen mainita kaikkia asian kannalta merkityksellisiä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä sitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimusten mukaiset, on arvioitava paitsi toimen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen valossa (tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta, ja tuomio 1.7.2008, Chronopost ja La Poste v. UFX ym., C-341/06 P ja C-342/06 P, EU:C:2008:375, 88 kohta).

116 Käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös perustuu edellä 6 kohdassa lueteltuihin kolmeen perusteeseen. Nämä perusteet perustuvat ensinnäkin pääosin valtion keskushallintojen erityispiirteisiin ja erityisesti siihen, että ne käyttävät julkista valtaa, sekä toiseksi siihen, että useiden jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä, jotka koskevat julkishallinnon virkamiesten ja työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi, ja kolmanneksi siihen, että jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja valtionhallinnon alan määrittelyssä ja rajaamisessa, joten sopimuksen täytäntöönpanosta mahdollisesti tehtävän neuvoston päätöksen soveltamisalan laajuus vaihtelisi jäsenvaltioittain.

117 Ensinnäkin on muistettava, että komissio on kuullut työmarkkinaosapuolia unionin toimista julkishallinnon virkamiesten ja työntekijöiden tietojensaantioikeuden ja kuulemisen osalta ja että juuri tämän kuulemisen päätteeksi työmarkkinaosapuolet neuvottelivat ja tekivät sopimuksen (ks. edellä 1–3 kohta). Toiseksi komissiolla kesti yli kaksi vuotta vastata työmarkkinaosapuolten SEUT 155 artiklan 2 kohdan perusteella esittämään pyyntöön (ks. edellä 4 ja 5 kohta). Riidanalaisen päätöksen adressaatit saattoivat siten komission suhtautumistavan perusteella odottaa, että se esittäisi yksityiskohtaisemmat perustelut kuin edellä 6 ja 116 kohdassa tiivistetyt esitetyt verrattain suppeat perustelut.

118 Komission menettelytapa voi kyllä hämmästyttää, mutta riidanalaisen päätöksen adressaatit eli TUNED ja EUPAE olivat kuitenkin saaneet mahdollisuuden tutustua kolmeen päätöksen tekemisen perusteeseen, ja unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia päätöksen laillisuuden. Kantajat eivät ole myöskään väittäneet, että ne eivät voineet riitauttaa riidanalaisen päätöksen perustelujen aiheellisuutta niiden suppean tai epäselvän esityksen vuoksi.

119 Näin ollen voidaan katsoa, että riidanalainen päätös täyttää SEUT 296 artiklassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden.

– Perustelujen aiheellisuus

- 120 Kantajat kiistävät kirjelmässään riidanalaiselle päätökselle esitettyjen kolmen perusteen – jotka mainitaan edellä 6 ja 116 kohdassa – aiheellisuuden.
- 121 Kantajat väittävät ensinnäkin, että riidanalaisen päätöksen kolme perustetta eivät voi olla niitä, joiden nojalla komissio voi kieltäytyä hyväksymästä sopimuksen allekirjoittajaosapuolten jättämää yhteistä pyyntöä sopimuksen täytäntöönpanemiseksi unionin tasolla, toisin sanoen sitä, että mainitut osapuolet eivät ole riittävän edustavia, ja sitä, että kyseisen sopimuksen ehdot ovat lainvastaisia.
- 122 Edellä todettuun riittää huomautus siitä, että ensimmäiseen kanneperusteeseen annetusta vastauksesta ilmenee, että komissio voi SEUT 155 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muun kuin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä kieltäytyä käyttämästä aloitevaltaansa käyttämällä tämän perusteena muita syitä kuin ne, jotka liittyvät sopimuksen allekirjoittajaosapuolten edustavuuteen riittämättömyyteen tai sopimuksen ehtojen lainvastaisuuteen.
- 123 Kantajat katsovat toiseksi, että riidanalaisen päätöksen kolme perustetta ovat virheellisiä, että niitä ei voida pitää merkityksellisinä asian kannalta ja että ne eivät riitä oikeuttamaan tällaista päätöstä.
- 124 Kantajat esittävät riidanalaisen päätöksen ensimmäisen perusteen osalta, että unionilla on toimivalta suojella keskushallinnon virkamiesten ja toimihenkilöiden sosiaalisia oikeuksia. Sopimuksen täytäntöönpano unionin tasolla ei kantajien mukaan myöskään aseta kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaa keskushallintojen rakenteen, organisaation ja toiminnan määrittelyssä. Niiden mukaan valtionhallinnon virkamiesten ja työntekijöiden jättämistä unionin työoikeudellisen lainsäädännön ulkopuolelle on hyvin vaikea oikeuttaa erityisesti silloin, kun näiden tehtävät eivät liity kansalliseen turvallisuuteen tai julkisen vallan käyttöön.
- 125 Riidanalaisen päätöksen toisen perusteen osalta kantajat esittävät selityksen, jonka mukaan sopimuksen täytäntöönpano unionin tasolla olisi edelleen tarkoituksenmukaista, koska sillä varmistettaisiin keskushallinnon virkamiehille ja työntekijöille tietojen saamisen ja kuulemisen vähimmäistaso kaikissa jäsenvaltioissa ja etenkin niissä, joissa vähimmäistasoa ei ole vielä saavutettu.
- 126 Riidanalaisen päätöksen kolmannelta perusteesta kantajat puolestaan ovat sitä mieltä, että sopimuksen täytäntöönpano unionin tasolla vähentäisi nykyisiä eroja työntekijöiden suojelun tasossa. Täytäntöönpanolla voitaisiin näet kantajien mukaan tuoda valtionhallinnon virkamiesten ja työntekijöiden asemaa lähemmäksi niiden työntekijöiden asemaa, jotka kuuluvat niiden unionin direktiivien soveltamisalaan, joilla säännellään työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi.
- 127 Kantajat hämmästelevät myös sitä, että komissio on nojautunut perusteluihin, jotka sen on jo välttämättä pitänyt hylätä pannessaan vuonna 2015 alulle työmarkkinaosapuolten kuulemisen.
- 128 Edellä 123–127 kohdassa tiivistetyt esitetyt kantajien väitteet on tutkittava.
- 129 Ensimmäiseksi on todettava, etteivät kantajat eivät ole osoittaneet, että riidanalaisen päätöksen kolmessa perusteessa huomioon otetut seikat olisivat aineellisesti virheellisiä tai täysin merkityksettömiä arvioitaessa sopimuksen täytäntöönpanon tarkoituksenmukaisuutta unionin tasolla.
- 130 Komissio ei ole kyseenalaistanut riidanalaisen päätöksen ensimmäisen perusteen osalta unionin toimivaltaa antaa valtionhallinnon virkamiesten ja työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevia toimia. Komissio on sitä vastoin korostanut valtionhallintojen erityispiirteitä. Kantajat eivät kuitenkaan tosissaan riitautu näitä erityispiirteitä eivätkä varsinkaan sitä, että kyseisten hallintojen tietyt virkamiehet ja työntekijät saattavat käyttää julkista valtaa. Toisin kuin kantajat väittävät, sopimuksen täytäntöönpanolla saatettaisiin vaikuttaa valtion keskushallintoviranomaisten toimintaan muuttamalla niiden suhteita virkamiehiin ja työntekijöihin.

- 131 Komissio sai riidanalaisen päätöksen toisen perusteen osalta ottaa huomioon joissakin jäsenvaltioissa jo taatun suojan tason siitäkin huolimatta, että muissa jäsenvaltioissa tässä ilmeni mahdollisesti puutteita. Kantajat eivät suullisessa käsittelyssä kuitenkaan kyseenalaistaneet komission toteamusta siitä, että 22 jäsenvaltiolla oli jo vuonna 2014 käytössään säännöt valtion keskushallinnon virkamiesten ja työntekijöiden tietojensaantioikeudesta ja kuulemisesta.
- 132 Riidanalaisen päätöksen kolmannelta perusteesta kantajien esittämällä väite, jonka mukaan valtion keskushallinnon virkamiesten ja työntekijöiden asemaa voitaisiin tuoda lähemmäksi julkisen sektorin työntekijöiden asemaa panemalla sopimus täytäntöön unionin tasolla, ei aseta kyseenalaiseksi sitä, että täytäntöönpanon vaikutukset vaihtelisivat suuresti jäsenvaltioittain siitä riippuen, kuinka keskitetysti tai hajautetusti niiden keskushallinto on järjestetty. Mikään ei estänyt komissiota ottamasta tätä huomioon sopimuksen täytäntöönpanon ei-toivottuna seurauksena unionissa.
- 133 Toiseksi on muistettava, että komissiolla oli laaja harkintavalta (ks. edellä 109 kohta) myös selvittäessään yhtäältä tarvetta täyttää työntekijöiden oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi annettujen unionin direktiivien soveltamisalassa mahdollisesti ilmenevä aukko ja toisaalta sitä, olisiko sopimuksen täytäntöönpano tarkoituksenmukainen keino tämän puutteen korjaamiseksi. Riitauttaakseen komission arvioinnin kantajat tyytyvät vain vetoamaan unionin toimivaltaan sekä toimivallan käytön mahdolliseen tarkoituksenmukaisuuteen käsiteltävässä asiassa. Kaikkien niiden seikkojen kannalta tarkasteltuna, jotka komissio on ottanut huomioon riidanalaisen päätöksen kolmessa perusteessa, ei näin ollen voida katsoa, että kieltäytyessään tekemästä neuvostolle päätösehdotusta sopimuksen täytäntöönpanosta komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen.
- 134 Edellä esitettyä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että komissio oli vuonna 2015 käynnistänyt kuulemisen, joka koski muun muassa jäsenvaltioiden julkishallinnon virkamiesten ja työntekijöiden asemaa työntekijöiden tietojensaantioikeudesta ja heidän kuulemisestaan annettujen direktiivien soveltamisalan osalta. Komissio oli tuossa yhteydessä näet vain pannut alulle keskustelun ottamatta mitenkään kantaa mahdollisesti toteutettavien toimien muotoon tai ja sisältöön.
- 135 Kolmanneksi kantajat väittävät, ettei toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteella voida käsiteltävässä asiassa oikeuttaa komission kieltäytymistä sopimuksen täytäntöönpanosta. Ne moittivat komissiota erityisesti siitä, ettei se ole tehnyt minkäänlaista arviota päätöksensä vaikutuksista näiden periaatteiden kannalta tarkasteltuna.
- 136 Tämän osalta on todettava, ettei riidanalaisen päätöksen sanamuodosta käy ilmi, että komissio olisi perustanut riidanalaisen päätöksen siihen, että toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate, sellaisina kuin ne on otettu SEU 5 artiklan 3 ja 4 kohtaan, estivät oikeudellisesti sopimuksen täytäntöönpanon unionin tasolla SEUT 155 artiklan 2 kohtaan perustuvalla neuvoston päätöksellä.
- 137 Riidanalaisen päätöksen perusteluista käy kuitenkin ilmi, että komission mielestä sopimuksen täytäntöönpano unionin tasolla ei ollut tarpeen eikä aiheellista siinä mielessä, että juuri jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valtion keskushallintojen toiminnan osalta ja että monet niistä olivat jo ottaneet käyttöön oikeussääntöjä, joilla varmistetaan keskushallinnon virkamiehille ja työntekijöille tietojensaantioikeuden ja heidän kuulemisensa tietty taso. Lisäksi komissio oli 17.1.2018 työmarkkinaosapuolten kanssa pidetyssä kokouksessa ilmoittanut siitä, millainen riidanalainen päätös on, toteamalla, että se oli ”vahvasti toissijaisuusperiaatteen mukainen” ja että komission mukaan olisi parempi, että työmarkkinaosapuolet panevat sopimuksen täytäntöön kansallisella tasolla. Komissio otti siis näin huomioon toissijaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat näkökohdat arvioidessaan tällaisen unionin toimen aiheellisuutta eikä niinkään arvioidessaan sitä, oliko se mahdollinen. Edellä 133 todetusta seuraa, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että sopimusta ei ollut aiheellista panna täytäntöön unionin tasolla.

- 138 Päätöksen vaikutusten arvioinnin tekemättä jättämisen osalta kantajat eivät tarkenna, minkä oikeussäännön nojalla komission velvollisuutena olisi ollut tehdä arviointi ennen kuin se kieltäytyi käyttämästä aloitevaltaansa.
- 139 Edellä todetusta seuraa, että vaikka toissijaisuusperiaatteen loukkaamiseen perustuva kanneperuste voisikin mahdollisesti menestyä käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen perustuva väite on hylättävä perusteettomana.
- 140 Toinen kanneperuste on siten hylättävä.
- 141 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 142 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan nojalla unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin kohtuuden niin vaatiessa päättää, että hävinnyt asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan mutta tämä veloitetaan korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut vain osittain tai että tätä ei lainkaan veloiteta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.
- 143 Käsiteltävässä asiassa kantajat ovat hävinneet asian. Komissio on lisäksi nimenomaisesti vaatinut, että kantajat veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Käsiteltävän asian olosuhteiden ja erityisesti komission suhtautumistavan (ks. edellä 117 ja 118 kohta) vuoksi on työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan mukaisesti kohtuullista, että kumpikin osapuoli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu yhdeksäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) European Federation of Public Service Unions (EPSU) ja Jan Goudriaan sekä Euroopan komissio vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä lokakuuta 2019

Allekirjoitukset

Sisällysluettelo

Asian tausta	2
Menettely ja asianosaisten vaatimukset	2
Oikeudellinen arviointi	3
Tutkittavaksi ottaminen	3
Toimen kannekelpoisuus	3
– Onko riidanalaista päätöstä pidettävä valmistavana toimena?	4
– Laajan harkintavallan mahdollinen vaikutus	5
Kantajien asiavaltuus	6
Liitteen C.3 tutkittavaksi ottaminen	6
Kanteen perusteltavuus	6
Komission toimivallan laajuutta koskevaan oikeudelliseen virheeseen perustuva ensimmäinen kanneperuste	7
– Sananmukainen tulkinta	7
– Asiayhteyteen perustuva tulkinta	9
– Teleologinen tulkinta	11
– Kantajien muut argumentit	12
Riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen ja ilmeiseen virheellisyyteen perustuva toinen kanneperuste	14
– Perusteluvollisuuden noudattaminen	15
– Perustelujen aiheellisuus	16
Oikeudenkäyntikulut	18