



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 2022\*

Kumoamiskanne – Toimielimiä koskeva oikeus – Euroopan unionin elimet ja laitokset – Euroopan työviranomaisen (ELA) – Toimivalta päättää viraston kotipaikan sijainnista – SEUT 341 artikla – Soveltamisala – Päätös, jonka jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat hyväksyneet neuvoston kokouksen yhteydessä – Unionin tuomioistuimen toimivalta SEUT 263 artiklan nojalla – Toimen antaja ja toimen oikeudellinen luonne – Toimella ei ole sitovaa vaikutusta unionin oikeusjärjestyksessä

Asiassa C-743/19,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 9.10.2019,

**Euroopan parlamentti**, asiamiehinään I. Anagnostopoulou, C. Biz ja L. Visaggio,

kantajana,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään M. Bauer, J. Bauerschmidt ja E. Rebasti,

vastaajana,

jota tukevat

**Belgian kuningaskunta**, asiamiehinään J.-C. Halleux, M. Jacobs, C. Pochet ja L. Van den Broeck,

**Tšekin tasavalta**, asiamiehinään L. Březinová, D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek ja J. Vláčil,

**Tanskan kuningaskunta**, asiamiehinään M. Jespersen, V. Pasternak Jørgensen, J. Nymann-Lindgren ja M. Søndahl Wolff,

**Irlanti**, asiamiehinään M. Browne, G. Hodge, A. Joyce ja J. Quaney, avustajanaan D. Fennelly, BL,

**Helleenien tasavalta**, asiamiehinään K. Boskovits ja E.-M. Mamouna,

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehinään S. Centeno Huerta ja A. Gavela Llopis,

**Ranskan tasavalta**, asiamiehinään A. Daly, A.-L. Desjonquères, E. Leclerc ja T. Stehelin,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

**Luxemburgin suurherttuakunta**, asiamiehinään A. Germeaux, C. Schiltz ja T. Uri,

**Unkari**, asiamiehinään M. Fehér ja K. Szíjjártó,

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehinään M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld ja J. Langer,

**Puolan tasavalta**, asiamiehenään B. Majczyna,

**Slovakian tasavalta**, asiamiehinään E. V. Drugda ja B. Ricziová, ja

**Suomen tasavalta**, asiamiehenään M. Pere,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen ja J. Passer sekä tuomarit J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, A. Kumin ja N. Wahl (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.6.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan Euroopan työviranomaisen toimipaikan sijainnista 13.6.2019 annetun, jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteisellä sopimuksella hyväksytyt päätöksen (EU) 2019/1199 (EUVL 2019, L 189, s. 68; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

- 2 Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat tekivät 12.12.1992 ETY:n perustamissopimuksen 216 artiklan, EHTY:n perustamissopimuksen 77 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla yhteisellä sopimuksella päätöksen Euroopan yhteisöjen toimielinten sekä tiettyjen elinten ja yksikköjen kotipaikan vahvistamisesta (EYVL 1992, C 341, s. 1; jäljempänä Edinburghin päätös).
- 3 Edinburghin päätöksen 1 artiklassa vahvistettiin Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Euroopan komission, Euroopan unionin tuomioistuimen, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan investointipankin kotipaikat.

4 Päätöksen 2 artiklassa määrättiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat päättävät yhteisellä sopimuksella muiden perustettujen tai perustettavien laitosten tai yksikköjen kotipaikasta jossakin tulevassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa ottaen huomioon edellä olevista määräyksistä kyseisille jäsenvaltioille koituvat edut ja asettaen etusijalle ne jäsenvaltiot, joissa ei tällä hetkellä ole yhteisöjen toimielinten kotipaikkoja.”

5 SEUT 341 artiklassa määrätään, että ”jäsenvaltioiden hallitukset vahvistavat yhteisellä sopimuksella unionin toimielinten kotipaikan”.

6 EU-, EUT- ja Euratom-sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 6 Euroopan unionin toimielinten ja tiettyjen elinten, laitosten ja yksikköjen kotipaikan sijainnista (jäljempänä pöytäkirja N:o 6) määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 341 artiklan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 189 artiklan,

palauttavat mieleen ja vahvistavat 8 päivänä huhtikuuta 1965 tehdyn päätöksen ja rajoittamatta vastaisuudessa perustettavien toimielinten, elinten ja yksikköjen kotipaikkaa koskevia päätöksiä,

ovat sopineet seuraavista määräyksistä – –:

*Ainoa artikla*

- a) Euroopan parlamentin kotipaikka on Strasbourg – –.
- b) Neuvoston kotipaikka on Bryssel. – –
- c) Komission kotipaikka on Bryssel. – –
- d) Euroopan unionin tuomioistuimen kotipaikka on Luxemburg.
- e) Tilintarkastustuomioistuimen kotipaikka on Luxemburg.
- f) Talous- ja sosiaalikomitean kotipaikka on Bryssel.
- g) Alueiden komitean kotipaikka on Bryssel.
- h) Euroopan investointipankin kotipaikka on Luxemburg.
- i) Euroopan keskuspankin kotipaikka on Frankfurt.
- j) Euroopan poliisiviraston (Europol) kotipaikka on Haag.”

## Asian tausta

### *Asetus (EU) 2019/1149*

- 7 Komissio teki 13.3.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta (COM(2018) 131 final). Ehdotuksen 4 artikla oli muotoiltu pelkästään seuraavilla sanoilla: ”Työviraston toimipaikka on [x].”
- 8 Parlamentin ja neuvoston edustajat totesivat tammi- ja helmikuussa 2019 käytyjen toimielinten välisten neuvottelujen päätteeksi, ettei heillä ollut käytettävissään tietoja, joita Euroopan työviranomaisen (ELA) kotipaikan vahvistaminen edellyttää, ja sopivat, että tästä päätettäisiin myöhemmin. Näin siis päätettiin yhtäältä poistaa edellisessä kohdassa mainitun asetusehdotuksen 4 artikla ja toisaalta ilmoittaa tämän ratkaisun perustelut yhteisellä lausumalla, johon komissio liittyisi ja joka liitettäisiin asetukseen sen hyväksymisen jälkeen.
- 9 Asetus (EU) 2019/1149 Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta (EUVL 2019, L 186, s. 21) annettiin 20.6.2019. Tässä asetuksessa, joka julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 11.7.2019, ei ollut säännöksiä ELAn kotipaikan vahvistamisesta.
- 10 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisessä lausumassa (EUVL 2019, L 188, s. 131), joka annettiin samanaikaisesti asetuksen 2019/1149 kanssa ja julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 12.7.2019, todetaan seuraavaa:

”Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio panevat merkille, että [ELAn] perustamisasetuksen hyväksymishetkellä työviranomaisen kotipaikan valintaprosessia ei ole vielä saatu päätökseen.

Palauttaen mieliin sitoutumisensa vilpittömään ja avoimeen yhteistyöhön ja palauttaen mieliin perussopimukset toimielimet korostavat tietojenvaihdon suurta merkitystä [ELAn] kotipaikan valintaprosessin alkuvaiheista lähtien.

Varhaisen tietojenvaihdon ansiosta kolmen toimielimen olisi helpompaa käyttää perussopimusten mukaisia oikeuksiaan asiaan liittyvissä menettelyissä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto panevat merkille komission aikeen toteuttaa kaikki asianmukaiset toimenpiteet, jotta perustamisasetuksessa säädettäisiin [ELAn] kotipaikasta, ja varmistamaan, että työviranomainen toimii itsenäisesti mainitun asetuksen mukaisesti.”

### *Riidanalainen päätös*

- 11 Pysyvien edustajien komitean (Coreper) kokouksen yhteydessä jäsenvaltioiden hallitusten edustajat hyväksyivät 13.3.2019 yhteisellä sopimuksella ELAn kotipaikan valinnassa noudatettavasta menettelystä ja siinä sovellettavista arviointiperusteista.
- 12 Hyväksytyjen valintasääntöjen mukaan ELAn kotipaikasta päätettäisiin analogisesti vastaavien kriteereiden perustella kuin ne, jotka oli muotoiltu yhteisessä lähestymistavassa, joka on liitetty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission erillisvirastoista 19.7.2012 antamaan yhteiseen julkilausumaan (jäljempänä vuoden 2012 yhteinen julkilausuma). Nämä kriteerit koskivat ensinnäkin maantieteellistä tasapuolisuutta, toiseksi ajankohtaa, jona kyseinen virasto voidaan

sijoittaa kyseiseen kohteeseen sen perustamisesta annetun toimen voimaantumisen jälkeen, kolmanneksi yhteyksiä sijoituskohteeseen, neljänneksi sitä, onko kohteessa tarjolla viraston henkilöstön lapsille soveltuvia oppilaitoksia, ja viidenneksi kohteen soveltuvuutta työmarkkinoille pääsyn, sosiaaliturvan sekä terveydenhuollon osalta lasten ja puolisoiden kannalta.

- 13 Valintamenettelyn säännöissä määrättiin myös, että kaikki tällaisen yksikön vastaanottamista koskevat tarjoukset on osoitettava neuvoston pääsihteerille ja niistä on toimitettava jäljennös komission pääsihteerille ja että ne julkaistaan neuvoston internetsivustolla, että komissio arvioi kaikki tarjoukset yleisesti ja ilmoittaa, miltä osin kukin tarjous täyttää hyväksytyt arviointiperusteet, että neuvoston pääsihteerin toimittama tämän jälkeen komission tekemän arvion jäsenvaltioille ja julkistaa sen ja että jäsenvaltioiden hallitusten edustajien välinen poliittinen keskustelu käydään tämän jälkeen Coreperin kokouksen yhteydessä. Näissä säännöissä määrättiin lisäksi, että äänestysmenettely toimitettaisiin myöhemmin työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvoston (EPSCO) Luxemburgissa pidettävän istunnon yhteydessä, että äänestyksessä olisi kolme kierrosta – eikä sitä ratkaistaisi arvalla –, kunnes jokin tarjouksista saa äänenenemmistön, ja että lopullinen päätös, jossa otettaisiin huomioon äänestysmenettelyn tulos, tehtäisiin samassa istunnossa jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteisellä sopimuksella.
- 14 Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat keskustelivat 5.6.2019 Coreperin kokouksen yhteydessä komission neljästä tarjouksesta – Sofia (Bulgaria), Nikosia (Kypros), Riika (Latvia) ja Bratislava (Slovakia) – tekemän arvion pohjalta.
- 15 Jäsenvaltioiden hallitusten edustajat antoivat 13.6.2019 riidanalaisen päätöksen neuvoston kokouksen yhteydessä näiden neljän jäsenvaltion välillä tehtävän valinnan suorittamiseksi toimitetun äänestyksen päätteeksi; päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15.7.2019.
- 16 Riidanalaisen päätöksen 1 artikla on muotoiltu seuraavasti: ”[ELAn] toimipaikka on Bratislava.”

### **Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset**

- 17 Parlamentti vaatii, että unionin tuomioistuin
  - kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
  - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 18 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
  - jättää kanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana
  - velvoittaa parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
  - siinä tapauksessa, että kanne hyväksytään, pysyttää riidanalaisen päätöksen vaikutukset voimassa niin kauan kuin on tarpeen ELAn uuden kotipaikan määrittämiseksi.

## **Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa**

- 19 Slovakian tasavalta hyväksyttiin 7.1.2020 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 20 Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin 3.2.2020 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 21 Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Irlanti, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkari, Puolan tasavalta ja Suomen tasavalta hyväksyttiin 4.2.2020 tehdyllä unionin tuomioistuimen presidentin päätöksellä väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.
- 22 Euroopan parlamentti pyysi 20.11.2020 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan kolmannen kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin ratkaisisi käsiteltävän asian suuren jaoston kokoonpanossa.

## **Unionin tuomioistuimen toimivalta**

### *Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat*

- 23 Neuvosto esittää kaikkien väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitusten tukemana, että parlamentin kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi.
- 24 Neuvosto toteaa aluksi, että riidanalaisesta päätöksestä ei ole vastuussa neuvosto vaan jäsenvaltiot, mutta kuten oikeuskäytännössä on todettu, näillä ei ole passiivilegitimaatiota. Päätös on neuvoston mukaan perustettu SEUT 341 artiklaan, jota sovelletaan sekä SEU 13 artiklassa lueteltujen unionin toimielinten että unionin elinten ja laitosten kotipaikkaa vahvistettaessa, minkä vuoksi unionin tuomioistuin ei voi tutkia sen lainmukaisuutta SEUT 263 artiklan nojalla. Lopuksi neuvosto toteaa, että se, että tällainen päätös on jäsenvaltioiden antama, ei millään tavoin estä tehokasta tuomioistuinvalvontaa. Tarve turvata tällaisen valvonnan mahdollisuus ei kuitenkaan voi sen mukaan johtaa muiden kuin perussopimuksissa määrättyjen oikeussuojakeinojen käyttöönottamiseen.
- 25 Parlamentti katsoo, että riidanalainen päätös on kannekelpoinen SEUT 263 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja että kanne täyttää näin tutkittavaksi ottamisen edellytykset.
- 26 Parlamentin mukaan on täysin selvää, että päätös on oikeudellisesti sitova unionin toimi. Se katsoo ensiksikin, että tässä yhteydessä on nojaututtava muodolliseen nimitykseen ”päätös”, jolla tarkoitetaan SEUT 288 artiklan neljännen kohdan mukaan kaikilta osiltaan sitovaa toimea. Se esittää tämän jälkeen, että kyseinen päätös on toimi, joka on annettu SEUT 341 artiklan eli perussopimuksen sellaisen määräyksen nojalla, jossa on kyse sitovien toimien antamisesta ja sen määrittämisestä, mihin unionin virastojen kotipaikka on sijoitettava. Lopuksi se viittaa vielä siihen, että päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisen lehden L-sarjassa, joka on varattu lainsäädäntötoimille.

- 27 Riidanalaisen päätöksen tosiasiallisesta antajasta parlamentti toteaa, että vaikka päätöksen otsikossa viitataan ”jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteiseen sopimukseen”, päätös pitäisi katsoa neuvoston antamaksi.
- 28 Parlamentti viittaa kantansa tueksi ensiksi siihen, että valintamenettelyä ja riidanalaisen päätöksen taustalla olevaa ehdotusta koskevista asiakirjoista on ”Euroopan unionin neuvoston” ylätunniste, minkä perusteella voidaan ajatella, että neuvosto ottaa vastuun päätöksen syntymisestä. Toiseksi se huomauttaa, että päätöksen antamista edeltänyt menettely toimitettiin tukeutumalla neuvoston hallinto- ja valmistelualueisiin, erityisesti SEUT 240 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun Coreperiin. Kolmanneksi se esittää, että romanialaisen ministerin osallistuminen tähän päätöksentekomenettelyyn osoittaa, että SEU 16 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu neuvoston puheenjohtajavaltio on toiminut käsiteltävässä asiassa tässä ominaisuudessa. Neljänneksi parlamentti toteaa, että koska SEUT 297 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että sen toimituksen, joka on antanut tietyt muut kuin lainsäätämisyksikössä hyväksyttävät toimet, puheenjohtaja allekirjoittaa ne, se, että romanialainen ministeri on allekirjoittanut riidanalaisen päätöksen, osoittaa, että hän on toiminut tässä neuvoston puheenjohtajavaltion edustajan asemassa.
- 29 Tämän osalta parlamentti muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan se, että toimi katsotaan jäsenvaltioiden päätökseksi, ei sellaisenaan merkitse, ettei unionin tuomioistuimien voisi tutkia sen lainmukaisuutta. Lisäksi olisi näet osoitettava, ettei kyseinen toimi, kun otetaan huomioon sen sisältö ja kaikki sen tekemiseen liittyvät olosuhteet, ole tosiasiallisesti neuvoston päätös (tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta). Tätä toteamusta ei kuitenkaan voida tehdä tutkimatta toimen sisältöä ja sen oikeusvaikutuksia. Näin on eritoten siksi, että riidanalaisella päätöksellä on parlamentin mukaan puututtu unionin lainsäätäjälle SEUT 46 ja SEUT 48 artiklalla annettuun toimivaltaan.
- 30 Toissijaisesti parlamentti esittää, että vaikka olisi katsottava, että riidanalainen päätös on jäsenvaltioiden eikä neuvoston antama, kanne olisi kuitenkin otettava tutkittavaksi. Kyseessä on näet kuitenkin edelleen unionin toimi, jonka tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden kahdella unionin toimivaltaan kuuluvalla alalla, joita ovat työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen. On siis selvää, että ELAn kotipaikan vahvistaminen riidanalaisella päätöksellä vaikuttaa suoraan asiakokonaisuuteen, jota unionin lainsäätäjä on jo säännellyt perustamalla kyseisen viranomaisen, ja osaltaan sellaisen oikeudellisen tilanteen syntymiseen, johon voidaan vedota suhteessa kolmansiin.
- 31 Parlamentti korostaa, että riidanalaisen päätöksen SEUT 263 artiklaan perustuvan kannekelpoisuuden kyseenalaistaminen merkitsisi sitä, että perussopimusten määräyksen nojalla annettu oikeudellisesti sitova toimi siirrettäisiin kaiken tuomioistuimien ulkopuolelle. Olemassa ei näet ole mitään muuta oikeussuojakeinoja, jotka avulla voitaisiin tarkistaa, onko toimivalta, johon jäsenvaltiot vetoavat SEUT 341 artiklan nojalla, todella olemassa ELAn kaltaisen unionin elimen kotipaikan vahvistamiseksi tai ovatko jäsenvaltiot SEUT 341 artiklaan tukeutumalla puuttuneet SEUT 46 ja SEUT 48 artiklalla unionin lainsäätäjälle annettuun toimivaltaan, kuten parlamentti väittää.
- 32 Parlamentti katsoo, että vaikka jäsenvaltioiden toimia ei ole mainittu SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa lueteltujen toimien joukossa, unionin tuomioistuimen on todettava olevansa toimivaltainen tutkimaan, onko noudatettu perussopimuksissa toimitelmille annettua toimivaltaa SEU 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Se, että riidanalainen päätös siirtyisi

unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle sillä perusteella, että kyseessä on jäsenvaltioiden toimi, merkitsisi sitä, että unionin tuomioistuimella ei olisi mahdollisuutta tarkistaa, onko unionin lainsäätäjän toimivaltaa kunnioitettu, ja saada tarvittaessa tällainen toimivallan loukkaaminen lopetetuksi kumoamalla päätös.

- 33 Tällainen ratkaisu olisi lisäksi vastoin oikeusvaltioperiaatteita, joiden mukaan jäsenvaltiot ja unionin toimielimet eivät voi välttyä toimiensa perussopimusten mukaisuuteen kohdistuvalta valvonnalta (tuomio 23.4.1986, *Les Verts v. parlamentti*, 294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta). Parlamentti katsoo tämän osalta, että nämä periaatteet muodostavat perustan sille yleistuimivallalle, joka SEU 19 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle sen varmistamiseksi, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto, C-658/11, EU:C:2014:2025, 70 kohta).
- 34 Parlamentti toteaa vastauksessaan, että oikeuskäytäntö, johon neuvosto vetoaa, koskee sellaisia jäsenvaltioiden toimia, jotka on annettu perussopimuksilla rajattujen puitteiden ulkopuolella. Parlamentin mukaan riidanalainen päätös on perussopimuksilla annetun eli SEUT 341 artiklaan perustuvan toimivallan nojalla annettu unionin oikeudellinen toimi. Kanteella esiin tuotu pääasiallinen oikeuskysymys koskee näet nimenomaisesti sitä, voidaanko tätä toimivaltaa käyttää ELAn kotipaikan vahvistamiseksi.

### ***Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta***

- 35 Euroopan unioni on oikeusunioni, jolle on EUT-sopimuksella luotu kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa 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 3.9.2008, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281 kohta ja tuomio 3.6.2021, *Unkari v. parlamentti*, C-650/18, EU:C:2021:426, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Todettakoon SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen osalta, että se voidaan nostaa kaikista sellaisista unionin toimielinten, elinten ja laitosten toteuttamista toimenpiteistä – niiden luonteesta tai muodosta riippumatta –, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 42 kohta ja tuomio 3.6.2021, *Unkari v. parlamentti*, C-650/18, EU:C:2021:426, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 SEUT 263 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen yhteydessä unionin tuomioistuimilla on kuitenkin toimivalta valvoa vain sellaisten toimien laillisuutta, joista unionin toimielinten, elinten ja laitosten voidaan katsoa vastaavan. Tästä seuraa muun muassa, että jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, jotka eivät toimi neuvoston tai Eurooppa-neuvoston jäsenten asemassa vaan hallitustensa edustajina ja jotka käyttävät näin kollektiivisesti jäsenvaltioiden toimivaltaa, toteuttamat toimet eivät kuulu unionin tuomioistuinten harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 12 kohta ja määräys 16.6.2021, *Sharpston v. neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 46 kohta).



- 38 Se, että kanteen kohteena oleva päätös on muodoltaan jäsenvaltioiden päätös, ei kuitenkaan riitä siihen, että kyseinen toimi välttyisi SEUT 263 artiklalla käyttöön otetulta laillisuusvalvonnalta. Lisäksi edellytetään, että toimen sisältö ja sen tekemiseen liittyvät olosuhteet huomioon ottaen se ei todellisuudessa ole neuvoston päätös (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta).
- 39 Riidanalaista päätöstä on tarkasteltava tässä tapauksessa unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamiseen sovellettavien oikeussääntöjen valossa. Asianosaiset ovat tämän osalta kuitenkin erimielisiä siitä, voidaanko SEUT 341 artiklaan, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden hallitukset vahvistavat yhteisellä sopimuksella” ”toimielinten” kotipaikan, pätevästi vedota näiden elinten ja laitosten kotipaikan määrittämistä koskevien päätösten perustana.
- 40 Neuvosto ja sen vaatimuksia väliintulijoina tukevat jäsenvaltiot väittävät näet yhtäältä, että tätä artiklaa on tulkittava laajasti ulottamalla se tällaisiin elimiin ja laitoksiin, jolloin toimivalta niiden kotipaikan vahvistamiseksi kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajille, jotka päättävät tästä yhteisellä sopimuksella. Niiden mukaan tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei jäsenvaltioiden antamana – eikä siis neuvoston antamana – toimena kuulu unionin tuomioistuimen SEUT 263 artiklan mukaisen laillisuusvalvonnan piiriin.
- 41 Parlamentti katsoo puolestaan, että päätös unionin viraston kotipaikan vahvistamisesta ei kuulu SEUT 341 artiklan soveltamisalaan vaan unionin lainsäätäjän toimivaltaan. Se katsoo tämän perusteella, että neuvosto on väistämättä vastuussa riidanalaisesta päätöksestä, eikä päätös näin ollen voi välttyä unionin tuomioistuimen laillisuusvalvonnalta. Vaikka olisi katsottava jäsenvaltioiden antaneen tämän päätöksen, nyt käsiteltävänä oleva kanne on joka tapauksessa otettava tutkittavaksi siltä osin kuin se kohdistuu päätöksen tosiasialliseen antajaan.
- 42 Aluksi on siis ratkaistava kysymys siitä, kuuluuko päätöksen tekeminen unionin elimen tai laitoksen kotipaikan valinnasta SEUT 341 artiklassa muotoillun säännön nojalla jäsenvaltioille vai unionin lainsäätäjälle sen aineellisen oikeusperustan nojalla, jota sovelletaan alalla, jolla kyseinen elin tai laitos tulee toimimaan.

*Toimivalta päättää unionin elinten ja laitosten kotipaikan sijainnista*

- 43 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeussääntöä tulkittaessa huomioon on otettava paitsi sen sanamuoto ja sillä tavoitellut päämäärät myös asiayhteys, johon se kuuluu. Unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi myös ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Näiden tulkintamenetelmien perusteella on siis tutkittava, sovelletaanko SEUT 341 artiklaa päätöksiin, jotka koskevat unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamista.
- 45 Ensinnäkin SEUT 341 artiklan sanamuodon osalta on todettava, että siinä mainitaan ainoastaan ”unionin toimielimet”. SEU 13 artiklan 1 kohdan mukaan ”toimielinten” käsitteellä viitataan kuitenkin yksityiskohtaiseen luetteloon yksiköistä, joihin eivät kuulu unionin elimet ja laitokset eivätkä esimerkiksi unionin virastot.
- 46 Toiseksi sen asiayhteyden osalta, johon SEUT 341 artikla kuuluu, on ensinnäkin korostettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa todennut, että Lissabonin sopimuksella muutettiin tiettyjä perussopimusten määräyksiä siten, että niihin sisällytettiin

nimenomainen viittaus unionin ”elimiin ja laitoksiin”, ja tehtiin näin selvä ero yhtäältä SEU 13 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti tarkoitettujen unionin toimielinten ja toisaalta unionin elinten ja laitosten välillä. On siis niin, että tietyt EUT-sopimuksen määräykset koskevat ainoastaan unionin toimielimiä, mutta muissa sen määräyksissä, kuten sen 15, 16, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 282, 298 ja 325 artiklassa, viitataan laajemmin unionin toimielimiin, elimiin ja laitoksiin. Tilanne on tämä unionin tuomioistuimen toimivallan osalta erityisesti SEUT 263, 265 ja 267 artiklassa.

- 47 On kuitenkin todettava, että SEUT 341 artiklan, joka koskee ainoastaan ”toimielimiä”, sanamuoto vastaa tätä artiklaa edeltäneen määräyksen eli ETY:n perustamissopimuksen 216 artiklan (josta tuli EY:n perustamissopimuksen 216 artikla, josta puolestaan tuli EY 289 artikla) sanamuotoa.
- 48 Sitä neuvoston mainitsemaa seikkaa, että EUT-sopimuksen seitsemännen osan, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset ja loppumääräykset” ja johon SEUT 341 artikla kuuluu, määräyksissä viitataan ”toimielimiin”, ei siis voida tulkita siten, että kyse olisi perussopimusten laatijoiden sellaisen tarkoituksen ilmauksesta, että toimielimen käsitteelle olisi annettava laaja merkitys siten, että siihen kuuluvat SEU 13 artiklan 1 kohdassa lueteltujen yksikköjen lisäksi myös perussopimuksilla tai niiden nojalla perustetut unionin elimet ja laitokset, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen, vaikka edellä 46 kohdasta ilmenevin tavoin EU-sopimuksessa erotetaan selvästi toisistaan yhtäältä unionin toimielimet ja toisaalta sen elimet ja laitokset. Näin on etenkin siksi, että EU-sopimus ja EUT-sopimus muodostavat SEU 1 artiklan kolmannen kohdan ja SEUT 1 artiklan 2 kohdan nojalla unionin yhtenäisen valtiosääntöoikeudellisen perustan, mikä merkitsee sitä, että SEU 13 artiklan 1 kohdassa olevalla ”toimielimen” määritelmällä ja erottelulla yhtäältä toimielimiin ja toisaalta unionin elimiin ja laitoksiin on oltava nämä kaksi sopimusta kattava yhtenäinen merkitys.
- 49 Ratkaisevana ei voida myöskään pitää sitä laajaa tulkintaa, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut ”toimielinten” käsitteestä SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa, jonka mukaan ”sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella unioni korvaa toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti”.
- 50 Vaikka unionin tuomioistuin onkin todennut, että edellä mainitussa määräyksessä tarkoitettu ”toimielinten” käsite ei kata yksinomaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa lueteltuja unionin toimielimiä, vaan siihen sisältyvät kaikki perussopimuksilla tai niiden nojalla perustetut unionin elimet ja laitokset, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen (tuomio 16.12.2020, neuvosto ym. v. K. Chrysostomides & Co. ym., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P, EU:C:2020:1028, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), se on tätä oikeuskäytäntöä muotoillessaan tukeutunut nimenomaisesti ensinnäkin siihen, että perussopimuksilla tai niiden nojalla perustettujen unionin elinten ja virastojen tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden saavuttamiseen, ja toiseksi siihen, että olisi perussopimusten laatijoiden tarkoituksen vastaista, että unioni voisi, kun se toimii elimen tai laitoksen välityksellä, välttyä unionin sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevien perussopimusten määräysten seurauksilta (ks. vastaavasti tuomio 2.12.1992, SGEEM ja Etroy v. EIP, C-370/89, EU:C:1992:482, 13–16 kohta).
- 51 Laaja tulkinta, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut ”toimielinten” käsitteestä SEUT 340 artiklan toista kohtaa sovellettaessa, vastaa siis tässä määräyksessä nimenomaisesti mainittujen, jäsenvaltioiden lainsäädännöille yhteisten yleisten periaatteiden oikeuttamaan tarpeeseen estää se, että unioni voisi välttää sen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan

järjestelmän soveltamisen, josta on kyse SEUT 268 artiklassa luettuna yhdessä SEUT 340 artiklan toisen kohdan kanssa, ja siihen perustuvan laillisuusvalvonnan unionin tuomioistuimessa tilanteissa, joissa unioni toimii jonkin muun elimensä tai laitoksensa kuin SEU 13 artiklan 1 kohdassa mainitun toimielimen välityksellä (ks. analogisesti tuomio 2.12.1992, SGEEM ja Etroy v. EIP, C-370/89, EU:C:1992:482, 14 ja 16 kohta). Tulkinnan on oltava tämä siksi, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 100 kohdassa – SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu ”henkilöstön” käsite kattaa toiminnalliselta kannalta tarkasteltuna unionin palveluksessa olevan henkilöstön, työskentelivätpä nämä sitten sen toimielimissä taikka elimissä ja laitoksissa.

- 52 SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa, jossa säännellään unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun laajuutta, tarkoitettua ”toimielinten” käsitteestä omaksuttuun tulkintaan ei näin ollen voida tehokkaasti vedota SEUT 341 artiklan, joka koskee jäsenvaltioille perussopimusten nojalla kuuluvan toimivallan laajuutta, soveltamisalan määrittelemiseksi analogian perusteella.
- 53 Neuvosto ei voi myöskään tehokkaasti vedota toimielinten käsitteeseen, jota käytetään SEUT 342 artiklassa, jonka mukaan ”neuvosto vahvistaa asetuksilla yksimielisesti unionin toimielimissä käytettäviä kieliä koskevan järjestelyn, sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön määräysten soveltamista”. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 98 kohdassa todennut, edellä mainitussa artiklassa tarkoitettua ”toimielinten” käsitettä ei ole välttämättä tulkittava siten, että se kattaa unionin elimet ja laitokset, koska unionin elimen tai laitoksen kielijärjestely voi poiketa unionin toimielimissä voimassa olevasta kielijärjestelystä.
- 54 Pöytäkirjan N:o 6 osalta todettakoon, että vaikka siinä vahvistetaan – kuten neuvosto on esittänyt – paitsi unionin toimielinten kotipaikka myös tiettyjen unionin elinten ja laitosten, kuten Europolin, kotipaikka ja viitataan SEUT 341 artiklaan, siinä ei kuitenkaan määrätä, että jäsenvaltioiden on tässä artiklassa muotoillun periaatteen nojalla määritettävä kollektiivisesti unionin elinten ja laitosten kotipaikat. Tässä yhteydessä on huomautettava, että näille unionin elimille ja laitoksille on yhteistä se, että jäsenvaltiot ovat perustaneet ne, kun taas näin ei ole ELAn kaltaisen unionin viraston osalta, jonka unionin lainsäätäjä on perustanut perussopimusten perusteella. Tämän pöytäkirjan perusteella ei siis voida katsoa, että jäsenvaltiot ovat halunneet soveltaa joko suoraan tai analogisesti tässä artiklassa muotoiltua periaatetta kaikkien unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamiseen.
- 55 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 112 kohdassa todennut, erillisen pöytäkirjan laatiminen on päinvastoin osoitus siitä, että jäsenvaltiot ovat katsoneet, että niiden kollektiivinen päätös tiettyjen tyhjentyvästi lueteltujen unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamisesta oli nimenomaisesti otettava primaarioikeuteen, jotta se tuottaisi oikeusvaikutuksia unionin oikeudessa.
- 56 Pöytäkirjassa N:o 6 oleva nimenomainen viittaus SEUT 341 artiklaan selittyy puolestaan sillä, että kyseinen pöytäkirja koskee ensisijaisesti SEU 13 artiklan 1 kohdassa mainittuja toimielimiä.
- 57 Lisäksi on totta, että – kuten Edinburghin päätöksen 2 artiklasta ilmenee – jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat ilmaisseet haluavansa varata itselleen unionin elinten ja laitosten kotipaikkaa koskevan päätösvallan samalla tavoin kuin niille on SEUT 341 artiklassa myönnetty nimenomaisesti ja selvästi toimivalta unionin toimielinten kotipaikkojen vahvistamiseen. Amsterdamin sopimuksen hyväksymiseen johtaneen hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä

Edinburghin päätöksen teksti otettiin sellaisenaan EU:n, EY:n, EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten liitteenä olevaan pöytäkirjaan, josta on tullut pöytäkirja N:o 6, joka on EU-, EUT- ja Euratom-sopimusten liitteenä.

- 58 Mainitun pöytäkirjan ainoassa artiklassa vahvistetaan Edinburghin päätöksen 1 artiklassa käytettyyn sanamuotoon rinnastettavalla tavalla kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioiden perustamien unionin toimielinten, elinten tai laitosten kotipaikka. Toisaalta on niin, että vaikka unionin tuomioistuin on tunnustanut tämän päätöksen oikeudellisesti sitovaksi 1.10.1997 antamassaan tuomiossa *Ranska v. parlamentti* (C-345/95, EU:C:1997:450), johon se on viitannut myöhemmissä tuomioissaan (ks. vastaavasti tuomio 13.12.2012, *Ranska v. parlamentti*, C-237/11 ja C-238/11, EU:C:2012:796, 36–42 kohta ja tuomio 2.10.2018, *Ranska v. parlamentti* (Budjettivallan käyttäminen), C-73/17, EU:C:2018:787, 33 kohta), päätöksen 2 artikla ei voi johtaa SEUT 341 artiklan tulkintaan, joka olisi ristiriidassa sen selvän sanamuodon kanssa.
- 59 Neuvosto vetoaa asiayhteyteen liittyvänä seikkana lisäksi toimielinten aikaisempaan käytäntöön unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamisessa ja väittää, että tämä käytäntö on ”tunnustettu institutionaalisesti” vuoden 2012 yhteisellä julkilausumalla ja siihen liitettyllä yhteisellä lähestymistavalla.
- 60 Unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa toimitetuista tiedoista ilmenee kuitenkin, että väitetty käytäntö on kaikkea muuta kuin yleinen. Unionin elinten ja laitosten kotipaikan valinnassa noudatettuja menettelyjä ovat nimittäin hoitaneet joko yksin jäsenvaltiot tai sitten niissä on ollut mukana eriasteisesti ja eri perusteilla unionin toimielimiä lainsäädäntömenettelyn toimijoina tai muussa roolissa.
- 61 Jos kuitenkin oletetaan, että voisi olla neuvoston väittämän mukaisesti mahdollista yksilöidä sellainen vakiintunut ja johdonmukainen aikaisempi käytäntö, jonka mukaisesti unionin elinten ja laitosten kotipaikat on systemaattisesti vahvistettu yksin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tekemän poliittisen valinnan perusteella, neuvoston tämän käytännön perusteella esittämä SEUT 341 artiklan tulkinta ei kuitenkaan ole saanut minkäänlaista ”institutionaalista tunnustusta” vuoden 2012 yhteisellä julkilausumalla ja siihen liitettyllä yhteisellä lähestymistavalla. Tämä julkilausuma ei nimittäin ole, kuten sen viidennessä kohdassa korostetaan, oikeudellisesti sitova, eikä siinä muutenkaan ole millään tavoin tunnustettu, että jäsenvaltioille varataan toimivaltaa unionin elinten ja laitosten kotipaikan määrittämisen osalta.
- 62 Tällainen käytäntö, joka olisi ristiriidassa EUT-sopimuksen sääntöjen ja erityisesti SEUT 341 artiklan kanssa, koska sillä laajennettaisiin kyseisen artiklan soveltamisalaa sen selvästä sanamuodosta huolimatta unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamiseen, ei missään tapauksessa voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi toimielimiä (ks. vastaavasti tuomio 6.5.2008, parlamentti v. neuvosto, C-133/06, EU:C:2008:257, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Kolmanneksi todettakoon vielä, että SEUT 341 artiklan tavoitteena on päätösvallan säilyttäminen jäsenvaltioilla vain unionin toimielinten kotipaikan määrittämisen osalta. Vastoin neuvoston istunnossa puoltamaa kantaa kyseisen artiklan tulkitseminen siten, ettei sitä sovelleta unionin elimiin ja laitoksiin, ei voi johtaa siihen, että artikla menettäisi tehokkaan vaikutuksensa, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 138 kohdassa. Vaikka unionin toimielinten kotipaikka onkin jo vahvistettu primaarioikeudella, tässä tapauksessa pöytäkirjalla N:o 6, SEUT 341 artiklalla on kuitenkin merkitystä kaikkien mahdollisten tulevaisuudessa tehtävien sellaisten päätösten osalta, joilla muutetaan olemassa olevan toimielimen kotipaikkaa tai vahvistetaan uuden toimielimen kotipaikka.

- 64 Tässä yhteydessä on muistettava, että toisin kuin unionin toimielimiä, joiden perustamisesta ja tehtävistä määrätään perussopimuksilla niiden perustuslaillisen merkityksen vuoksi, ELAn kaltaisia unionin elimiä ja laitoksia, jotka on tarkoitettu tietyn unionin politiikan tavoitteiden toteuttamiseen, ei yleensä perusteta perussopimuksilla. Koska niitä ei siis perusteta primaarioikeudella, tämän on tapahduttava jollakin sellaisella johdetun oikeuden toimella, joka on annettu sellaisten aineellisten oikeussääntöjen perusteella, joilla pannaan toimeen sitä unionin politiikkaa, johon kyseinen elin tai laitos osallistuu, ja näissä oikeussäännöissä säädettyjä menettelyjä noudattaen.
- 65 Koska perussopimuksissa ei ole tämän osalta muita tarkennuksia, unionin lainsäätäjän tehtäväksi jää perussopimusten aineellisesti merkityksellisten määräysten mukaisesti vahvistaa sellaisen unionin elimen tai laitoksen kotipaikka, jonka se on itse perustanut näiden perussopimusten määräysten perusteella antamallaan johdetun oikeuden toimella, sen toimivallan puitteissa, joka sillä on näiden määräysten nojalla tällaisen elimen tai laitoksen toimivaltuuksien, organisaation ja toimintatapojen määrittämisessä.
- 66 Toisin kuin neuvosto on esittänyt, päätös unionin elimen tai laitoksen, kuten unionin viraston, kotipaikan vahvistamisesta on aineellisesti osa sen perustamisesta annettua päätöstä.
- 67 Unionin elimen tai laitoksen kotipaikan vahvistamisessa voidaan tietenkin ottaa huomioon poliittisia näkökohtia, kuten tarve taata unionin elimiä tai laitoksia sijoitettaessa tietty maantieteellinen tasapuolisuus tai asettaa etusijalle jäsenvaltioita, joihin ei vielä ole sijoitettu unionin elintä tai laitosta.
- 68 Se, että unionin elimen tai laitoksen kotipaikan vahvistamisesta annettava päätös on luonteeltaan poliittinen, ei kuitenkaan sellaisenaan oikeuta sitä, että päätös jäisi unionin lainsäätäjän toimivallan ulkopuolelle, sillä tämä joutuu jatkuvasti tekemään poliittisia valintoja unionin toimivaltaa käyttäessään (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2016, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-113/14, EU:C:2016:635, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 69 Tällaisella päätöksellä on lisäksi ensisijaisesti voitava taata se, että asianomainen elin tai laitos kykenee suorittamaan sille tietyn politiikan tavoitteiden toteuttamiseksi annetut tehtävät.
- 70 Menestyä ei voi myöskään väite, jonka mukaan unionin elimen tai laitoksen kotipaikan vahvistamisen kytkeminen siihen aineelliseen perustaan, jonka nojalla elin tai laitos on perustettu, johtaisi tässä yhteydessä merkityksellisen oikeudellisen perustan mukaan siihen, että vahvistamisesta olisi päätettävä neuvostossa määräänemmistöllä eikä jäsenvaltioiden hallitusten edustajien yhteisellä sopimuksella hyväksymällä päätöksellä, jolloin vahvistamisesta tulee kompromissikysymys lainsäädäntömenettelyyn.
- 71 Kuten edellä 68 kohdassa on todettu, se, että päätöksellä unionin elimen tai laitoksen kotipaikan vahvistamisesta voi olla merkittävä poliittinen ulottuvuus, koska sillä on vastattava muun muassa maantieteellistä tasapuolisuutta koskeviin näkökohtiin, ei estä sitä, että unionin lainsäätäjä voi tehdä kyseisen päätöksen perussopimusten aineellisesti merkityksellisissä määräyksissä vahvistettujen menettelyjen mukaisesti, koska tämä poliittinen ulottuvuus voi tässä yhteydessä olla seikka, jonka unionin lainsäätäjä voi ottaa huomioon harkintavaltaansa käyttäessään. Lisäksi on korostettava, että koska unionin lainsäädäntömenettelyä ohjaa SEU 1 artiklan toisen kohdan ja SEU 10 artiklan 3 kohdan määräysten nojalla periaate avoimuudesta suhteessa kansalaisiin, tähän menettelyyn turvautuminen on omiaan vahvistamaan ELAn kaltaisen unionin elimen tai laitoksen kotipaikan valinnasta tehtävän päätöksen demokraattisuutta.

- 72 Perustavanlaatuisempaan näkökohtana on lisäksi huomattava, että vaikka unionin elimen tai laitoksen kotipaikan vahvistamista koskevan päätöksen kaltainen päätös on poliittisesti arkaluontoinen, ei tämä voi johtaa perussopimuksilla unionin toimielimille osoitetun toimivallan muuttamiseen eikä kyseisen toimivallan käytön siirtämiseen perussopimuksissa määrättyjen lainsäädäntömenettelyjen ulkopuolelle. Tiettyä unionin aineellista toimivaltaa koskevan perussopimuksen määräyksen ulottuvuuden rajaaminen ei siis voi riippua seikoista, jotka liittyvät kyseessä olevan asian poliittiseen arkaluontoisuuteen tai tarpeeseen varmistaa tietyn toimenpiteen tehokkuus.
- 73 Kaikkien näiden näkökohtien ja erityisesti SEUT 341 artiklan sanamuodon perusteella on katsottava, ettei tätä perussopimuksen määräystä voida tulkita siten, että sitä sovellettaisiin ELAn kaltaisen unionin elimen tai laitoksen kotipaikan valintaan.
- 74 Toimivalta päättää kyseisen viraston kotipaikan vahvistamisesta ei siis kuulu jäsenvaltioille vaan unionin lainsäätäjälle, jonka on tätä päätöstä tehdessään toimittava aineellisesti merkityksellisissä perussopimusten määräyksissä, tässä tapauksessa SEUT 46 ja SEUT 48 artiklassa, joissa määrätään tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta, vahvistettujen menettelyjen mukaisesti.
- 75 Seuraavaksi on edellä todetun valossa lausuttava unionin tuomioistuimen toimivallasta ratkaistava nyt käsiteltävänä oleva kanne.

*Riidanalaisen päätöksen antaja ja unionin tuomioistuimen toimivalta SEUT 263 artiklan nojalla*

*– Riidanalaisen päätöksen antaja*

- 76 Ensimmäiseksi on selvitettävä, voidaanko riidanalainen päätös, jonka jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi on hyväksynyt neuvoston kokouksen yhteydessä, katsoa jäsenvaltioiden antamaksi päätökseksi.
- 77 Riidanalaisen päätöksen sisällön osalta on todettava, että sen sanamuoto osoittaa, että päätös on 27 jäsenvaltion valtionpäämiehen tai hallituksen päämiehen toimi, joka on hyväksytty hallitustenvälisessä menettelyssä neuvoston kokouksen yhteydessä. Tästä on osoituksena kyseisen päätöksen otsikon ja johdanto-osan nimenomainen viittaus ”jäsenvaltioiden hallitusten edustajiin”.
- 78 Tämän osalta on todettava, että riidanalainen päätös annettiin nimenomaisesti SEUT 341 artiklan perusteella, koska päätöksen antaneet katsoivat, että kyseisessä artiklassa olevaa mainintaa ”toimielimistä” oli tulkittava laajasti eli siten, että sillä tarkoitetaan paitsi SEU 13 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti lueteltuja toimielimiä myös unionin elimiä ja laitoksia.
- 79 Lisäksi on todettava, että riidanalainen päätös valmisteltiin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien kokouksissa, jotka pidettiin 13.3.2019 ja 5.6.2019 pidettyjen Coreperin kokousten yhteydessä.
- 80 Riidanalaisen päätöksen antamiseen liittyneistä olosuhteista todettakoon, ettei sillä, että hallitustenvälinen menettely ELAn kotipaikan valitsemiseksi tapahtui neuvoston tiloissa ja neuvoston pääsihteeristön yksikköjen avustuksella, sillä, että komissio arvioi tässä valintamenettelyssä tehtyjä esityksiä, eikä sillä, että riidanalaisen päätöksen allekirjoitti sen

jäsenvaltion edustaja, joka vastasi päätöksen antamishetkellä neuvoston puheenjohtajuudesta SEU 16 artiklan 9 kohdan mukaisesti, eli Romanian oikeusministeri, voida kyseenalaistaa kantaa, jonka mukaan päätöksen antajina olivat jäsenvaltiot eikä neuvosto.

- 81 Näin on ensinnäkin siksi, että toimen toteuttaminen unionin toimielimen tiloissa tai avustuksella ei sellaisenaan anna unionin tuomioistuimelle toimivaltaa arvioida tällaisen toimen lainmukaisuutta (ks. analogisesti tuomio 22.3.1990, *Le Pen*, C-201/89, EU:C:1990:133, 11 ja 16 kohta). Toisekseen se, että unionin toimielimet osallistuvat neuvoston kokouksen yhteydessä tehdyn jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen valmisteluun, ei voi määrittää valmistelun tuloksena syntyneen toimen oikeudellista luonnetta eikä sitä, kuka toimen on antanut.
- 82 Riidanalaista päätöstä ei näin ollen voida sisältönsä tai sen antamiseen liittyneiden olosuhteiden perusteella pitää neuvoston toimena. Päätös on päinvastoin toimi, jonka jäsenvaltioiden hallitusten edustajat ovat hyväksyneet kollektiivisesti yhteisellä sopimuksellaan.

– *Unionin tuomioistuimen toimivalta SEUT 263 artiklan nojalla*

- 83 Toiseksi on muistettava, että unionin tuomioistuimen merkityksellisenä pitämä arviointiperuste unionin tuomioistuinten jäsenvaltioiden hallitusten edustajien antamista toimista nostettujen kanteiden tutkimista koskevan toimivallan poissulkemiseksi liittyy yksinomaan niiden antajaan riippumatta toimien sitovista oikeusvaikutuksista (määräys 16.6.2021, *Sharpston v. neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 47 kohta).
- 84 Parlamentin väitteitä, joiden mukaan SEUT 263 artiklassa tarkoitetuista toimien antajista eli unionin toimielimistä, elimistä ja laitoksista on omaksuttava laaja tulkinta, jotta voitaisiin katsoa, että riidanalaisen päätöksen on antanut tässä artiklassa tarkoitettu unionin toimielin, elin tai laitos, tai vähintäänkin on rinnastettava nyt käsiteltävänä oleva kanne neuvoston päätöksestä nostettuun kanteeseen, ei näin ollen voida hyväksyä loukkaamatta kyseisen artiklan selvää sanamuotoa (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2021, *Sharpston v. neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat*, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 48 kohta).
- 85 Tällainen tulkinta olisi myös vastoin perussopimusten laatijoiden tarkoitusta – joka ilmenee SEUT 263 artiklasta, jonka soveltamisala rajoittuu ainoastaan unionin toimielinten, elinten ja laitosten toteuttamiin unionin oikeuden toimiin – jättää jäsenvaltioiden toimet unionin tuomioistuinten laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.
- 86 Kannekelpoisten toimien käsitteen ulottaminen SEUT 263 artiklan nojalla jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksellakin toteuttamiin toimiin johtaisi viime kädessä siihen, että unionin tuomioistuimille annettaisiin valta valvoa jäsenvaltioiden toimia suoraan, ja näin niitä tilanteita varten nimenomaisesti tarkoitettujen oikeussuojakeinojen kiertämiseen tilanteissa, joissa jäsenvaltiot ovat jättäneet noudattamatta niille perussopimusten mukaan kuuluvia velvoitteita.
- 87 Nämä oikeuskeinot perustuvat näet sekä unionin toimielinten, elinten ja laitosten että jäsenvaltioiden eri roolien huomioon ottamiseen unionin oikeusjärjestyksessä. Tässä yhteydessä on muistettava, että SEU 13 artiklan 2 kohdassa muotoillun periaatteen mukaisesti kukin toimielin – kuten unionin tuomioistuin – toimii sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti.

- 88 Vaikka riidanalaista päätöstä on siis tässä tapauksessa pidettävä yksin jäsenvaltioiden toteuttamana toimena, johon ei siis voida kohdistaa SEUT 263 artiklan mukaista laillisuusvalvontaa, sitä ei kuitenkaan voida rinnastaa SEUT 341 artiklan nojalla tehtyyn päätökseen, koska – kuten edellä 43–73 kohdassa esiin tuoduista näkökohdista ilmenee – tätä artiklaa on tulkittava siten, että se koskee yksinomaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa mainittujen toimielinten eikä unionin elinten ja laitosten kotipaikan valinnasta päättämistä.
- 89 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 166 kohdassa, riidanalaisen päätöksen kaltaisella päätöksellä, jonka jäsenvaltiot ovat tehneet alalla, jonka osalta niiden toimintaa ei säännellä perussopimuksilla, ei ole sitovia oikeusvaikutuksia unionin oikeudessa. Se, että yhdellä tai useammalla unionin toimielimellä on ollut tietty rooli kyseisen päätöksen antamiseen johtaneessa menettelyssä, ei muuta päätöksen, joka ei kuulu unionin oikeusjärjestykseen, luonnetta (ks. analogisesti tuomio 20.9.2016, Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, 54 kohta).
- 90 Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjän tehtävänä on sekä oikeusvarmuuden että tehokkaan oikeussuojan vuoksi antaa perussopimusten aineellisesti merkityksellisissä määräyksissä vahvistettujen menettelyjen mukaisesti unionin toimi, jolla jäsenvaltioiden tekemä poliittinen päätös vahvistetaan tai jolla siitä päinvastoin poiketaan, sillä on selvennettävä, että ainoastaan tällainen unionin lainsäätäjän antama toimi voi tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia unionin oikeudessa ja että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tällaisen toimen on välttämättä oltava olemassa ennen kuin ryhdytään minkäänlaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin viraston kotipaikan sijoittamiseksi.
- 91 Kaikkien edellä esiin tuotujen näkökohtien perusteella on katsottava, ettei riidanalainen päätös ole neuvoston toimi vaan poliittinen toimi, jolla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia ja jonka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kollektiivisesti, joten se ei voi olla SEUT 263 artiklaan perustuvan kumoamiskanteen kohteena.
- 92 Näin ollen nyt käsiteltävä kanne on hylättävä siltä osin kuin se koskee toimea, jonka lainmukaisuutta unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia SEUT 263 artiklan nojalla.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 93 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 94 Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.
- 95 Käsiteltävässä asiassa, jossa riidanalainen päätös annettiin sillä tavoin erikoisessa tilanteessa, että unionin elinten ja laitosten kotipaikan vahvistamista koskevasta päätösvallasta on muotoutunut toisistaan poikkeavia käytäntöjä ja tulkintoja, on perusteltua velvoittaa kumpikin asian varsinainen asianosainen eli parlamentti ja neuvosto vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.



- 96 Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkari, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta ja Suomen tasavalta veloitetaan työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.**
- 3) **Belgian kuningaskunta, Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkari, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta, Slovakian tasavalta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset