



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA

2 päivänä joulukuuta 2021¹

Asia C-157/21

Puolan tasavalta

vastaan

Euroopan parlamentti ja

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne – Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 151 artiklan 1 kohta – Oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä seikka – Asiakirjan poistamista asiakirja-aineistosta koskeva pyyntö – Oikeudelliset lausunnot – Asetus (EU, Euratom) 2020/2092 – Yleinen ehdollisuusjärjestelmä unionin talousarvion suojaamiseksi – Unionin talousarvion suojaaminen siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita on loukattu jossain jäsenvaltiossa – Asetuksen 2020/2092 oikeusperusta – Perussopimusten määräysten väitetty rikkominen – Oikeusvarmuuden periaate – Jäsenvaltioiden yhdenvertaisuus – Suhteellisuusperiaate

1. Puolan tasavaltio vaatii tässä kanteessa,² joka on nostettu SEUT 263 artiklan nojalla, unionin tuomioistuinta kumoamaan asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092.³

2. Tällä kanteella, jonka *perustuslaillinen* merkitys on kiistaton, riitautetaan se, onko asetus 2020/2092, jolla otetaan käyttöön mekanismi unionin talousarvion suojaamiseksi siltä, että jäsenvaltiot loukkaavat talousarvion toteuttamiseen liittyvällä tavalla oikeusvaltion periaatteita, annettu asianmukaisen oikeusperustan perusteella ja sopiiko se yhteen primäärioikeuden eri määräysten, erityisesti SEU 7 artiklan kanssa.

3. Unionin tuomioistuin on päättänyt antaa asian täysistunnon ratkaistavaksi, koska se on tuomioistuimen kokoonpano, joka on asianmukainen ratkaisemaan ”poikkeuksellisen merkittäviä” (Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artikla) asioita.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

4. Viittaa unionin perussopimusten ja johdetun oikeuden säädösten sitaattien osalta asiassa C-156/21 antamaani ratkaisuehdotukseen.

¹ Alkuperäinen kieli: espanja.

² Unkari on esittänyt vastaavan vaatimuksen asiassa C-156/21, Unkari v. parlamentti ja neuvosto. Esitän tänään ratkaisuehdotukseni molemmissa asioissa.

³ Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2020, L 433I, s. 1).

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

5. Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa asetuksen 2020/2092 kaikilta osin ja
- velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

6. Parlamentti ja neuvosto vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

7. Euroopan parlamentti pyysi 12.5.2021 asian käsittelemistä työjärjestyksen 133 artiklassa säädetyllä tavalla (nopeutettu menettely), minkä unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 9.6.2021.

8. Neuvosto pyysi 12.5.2021 työjärjestyksen 151 artiklan 1 kohdan nojalla, että unionin tuomioistuin ei ottaisi huomioon Puolan tasavallan kannekirjelmän tiettyjä kappaleita, koska niissä siteerattiin neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoa, jota ei ollut julkaistu, tai viitattiin siihen. Unionin tuomioistuin päätti 29.6.2021 kyseisen 151 artiklan 5 kohdan nojalla, että tämä oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä seikka ratkaistaisiin pääasian osalta annettavan tuomion yhteydessä.

9. Suulliseen käsittelyyn, joka järjestettiin unionin tuomioistuimen täysistunnossa 11. ja 12.10.2021, osallistuivat Puolan tasavalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto sekä Euroopan komissio, Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Unkarin, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan hallitukset.

10. Noudatan tässä ratkaisuehdotuksessa samaa järjestystä kuin asiassa C-156/21. Käsittelemiseksi neuvoston esittämää prosessiväitettä. Sitten tarkastelen oikeudellista kehystä, jossa asetus 2020/2091 on laadittu ja annettu. Lopuksi käsittelemisen 11 kumoamisperustetta, joihin Puolan tasavalta on vedonnut vaatiessaan asetuksen 2020/2092 kumoamista.

11. Välttääkseni toistoa viittaan asiassa C-156/21 (joka rekisteröitiin ennen nyt käsiteltävää asiaa) antamaani ratkaisuehdotukseen aina kun mahdollista. Käsittelemisen tässä ratkaisuehdotuksessa näin ollen vain kysymyksiä, joita ei ole vielä käsitelty siinä.

III Oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä seikka: pyyntö neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnon poistamisesta asiakirja-aineistosta

12. Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta ”olemaan ottamatta huomioon kannekirjelmän ja sen liitteiden kappaleita, joissa viitataan 25.10.2018 päivättyyn neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon (neuvoston asiakirja 13593/18), siteerataan sen sisältöä tai esitetään siinä tehtyyn selvitykseen perustuvia näkemyksiä, ja erityisesti [53, 75, 126, 133 ja 139 kohdan kappaleita]”.

13. Puolan hallitus pyytää unionin tuomioistuinta hylkäämään neuvoston vaatimuksen, koska sen väitteet ovat perusteettomia eikä niitä voida hyväksyä.

14. Esitän ratkaisuehdotuksessani C-156/21 syyt, joiden vuoksi ehdotan, että Unkarin liitännäinen vaatimus, joka on samankaltainen kuin nyt käsiteltävässä asiassa, hyväksyttäisiin, tarkasteltuani a) lainsäädäntöä, joka koskee oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin ja vedota niihin tuomioistuimessa; b) oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeutta tutustua toimielinten oikeudellisten yksikköjen lausuntoihin ja vedota niihin tuomioistuimessa, ja c) niiden soveltamista tähän riita-asiaan.

15. Samoista syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää neuvoston liitännäisen vaatimuksen myös tässä asiassa.

IV Asetus 2020/2092: säädös rahoituksen ehdollisuuden ja oikeusvaltion takeiden välimaastossa

16. Viittaan perusteluihin, jotka olen esittänyt ratkaisuehdotuksessani C-156/21 lainsäädäntömenettelystä, jota noudatettiin annettaessa asetus 2020/2092, ja rahoituksen ehdollisuuden mekanismeista, joita unionin oikeudessa on olemassa.

V Ensimmäinen kanneperuste: asetuksen 2020/2092 pätevän oikeusperustan puuttuminen

17. Puolan hallitus väittää, että asetuksessa, joka on annettu SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, ei voida määritellä oikeusvaltion käsitettä eikä sen loukkaamisen tunnusmerkkejä. Sillä ei myöskään voida antaa komissiolle ja neuvostolle valtuuksia täsmentää kyseistä asetusta sovellettaessa vaatimuksia, jotka liittyvät oikeusvaltion periaatteisiin. Lopuksi se väittää, että lainsäätäjä ei olisi saanut antaa neuvostolle valtuuksia nojautua toteamuksiin, joita komissio on esittänyt näiden periaatteiden loukkaamisessa, ja toteuttaa yhtä jäsenvaltiota vastaan kohdistettuja toimenpiteitä unionin talousarvion suojaamiseksi.

18. Puolan hallitus väittää, että asetuksella 2020/2092 annetaan valtuutus määrätä jäsenvaltioille *seuraamuksia* siitä, että ne eivät ole täyttäneet perussopimusten mukaisia velvoitteitaan. Asetus 2020/2092 ei siis täytä vaatimuksia, jotka rahoituksen ehdollisuuden mekanismin on täytettävä. Tästä syystä SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta ei voida ottaa oikeusperustaksi, koska siinä annetaan pelkästään talousarvioon liittyviä tehtäviä unionin toimielimille.

19. Ehdotan ensimmäisen kanneperusteen hylkäämistä sen tarkastelun perusteella, jonka olen esittänyt näistä väitteistä ratkaisuehdotukseni C-156/21 vastaavissa kohdissa.

VI Toinen kanneperuste: asetuksen 2020/2092 oikeusperustan epäasianmukaisuus

A Asianosaisten lausumat

20. Puolan hallitus väittää, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi sen, että unioni oli toimivaltainen antamaan asetuksen 2020/2092, sen oikeusperustan pitäisi olla SEUT 311 artiklan kolmas kohta tai vaihtoehtoisesti SEUT 312 artiklan 2 kohta eikä SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

21. Puolan hallituksen mielestä asetuksessa 2020/2092 viitataan uuteen talousarviosykliin ja monivuotista rahoituskehystä⁴ varten saavutettujen rahoitussitoumusten kokonaisuuteen sekä Euroopan unionin elpymisvälineeseen Next Generation EU,⁵ mihin se myös liittyy, kuten sen laatimismenettely osoittaa.

22. SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta ei tarjoa riittävää oikeudellista kattavuutta asetukselle 2020/2092, sillä siinä sallitaan vain unionin vuotuisen talousarvion toteuttamista koskevien toimien toteuttaminen.

23. Puolan hallituksen mukaan tämän virheellisen oikeusperustan käyttäminen on johtanut siihen, että on käytetty riittämätöntä (tavanomaista) lainsäädäntömenettelyä ja virheellistä (määräenemmistöön perustuvaa) äänestysjärjestelmää. On siis rikottu olennaisia muotovaatimuksia, koska SEUT 311 artiklan kolmannessa kohdassa ja SEUT 312 artiklan 2 kohdassa määrätään erityisen lainsäädäntömenettelyn käyttämisestä ja yksimielisestä päätöksestä.

24. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.⁶

B Oikeudellinen arviointi

25. Asetuksella 2020/2092 otetaan käyttöön *pysyvä* rahoituksen ehdollisuuden mekanismi, joka ei ole sidoksissa mihinkään vuotuisen talousarvion eikä tiettyyn monivuotiseen rahoituskehykseen.

26. Talousarvion toteuttamista koskevia sääntöjä, joiden antaminen hyväksytään SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, sovelletaan sekä monivuotisiin rahoituskehyksiin (ja Next Generation EU -välineeseen) että vuotuisiin talousarvioihin. SEUT 310 artiklassa vahvistetaan vuosikohtaisuuden periaate, joka tarkoittaa sitä, että monivuotisissa rahoituskehyksissä vahvistetut tulot ja menot jaetaan ja toteutetaan vuosittain kussakin talousarviossa.

27. Kahdesta artiklasta, joihin Puolan hallitus on vedonnut, ensimmäisessä (SEUT 311 artiklan kolmas kohta) todetaan, että ”neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tässä yhteydessä neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”.

28. Asetuksella 2020/2092 ei siis luoda mitään uudentyyppistä erillistä omien varojen lajia, sillä ei poisteta mitään olemassa olevista omien varojen lajeista, siinä ei säädetä omien varojen keräämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä eikä niiden välisestä suhteesta. Sitä on tarkoitus soveltaa lähtökohtaisesti pikemminkin unionin menoihin kuin sen tuloihin. Tästä syystä SEUT 311 artiklan kolmas kohta ei voi olla asianmukainen oikeusperusta asetuksen antamiseen.

⁴ Tällä hetkellä on voimassa vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta 17.12.2020 annettu neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093 (EUVL 2020, L 433I, s. 11).

⁵ Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi 14.12.2020 annettu neuvoston asetus (UE) 2020/2094 (EUVL 2020, L 433I, s. 23; jäljempänä Next Generation EU).

⁶ Välttääkseni toistoa pidän jatkossa lähtökohtana, että valtiot, jotka ovat osallistuneet suulliseen käsittelyyn (johdonmukaisesti Unkaria ja Puolan tasavaltaa lukuun ottamatta), samoin kuin komissio, yhtyvät parlamentin ja neuvoston näkemyksiin.

29. Samaa on sanottava toisesta artiklasta, jota väitetään rikotun (SEUT 312 artiklan 2 kohta) ja jonka mukaan ”neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän –”.

30. Monivuotisesta rahoituskehyksestä sovitaan vähintään viideksi vuodeksi, ja sen tavoitteena on taata tämän ajanjakson ajaksi menojen hallittu kehitys ja vahvistaa tässä tarkoituksessa vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille.

31. Sitä vastoin asetukseen 2020/2092 ei sisälly minkäänlaista unionin sitoumuksia ja maksuja koskevaa suunnitelmaa tietyn ajanjakson ajaksi (se on voimassa niin pitkään kuin sitä ei kumota), eikä sitä voida pitää SEUT 312 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna asianmukaisena mekanismina vuotuisen talousarviomenettelyn hallitun kehityksen varmistamiseksi.

32. Se aikatauluun liittyvä seikka, että asetus 2020/2092 on annettu samaan aikaan kun käytiin neuvotteluja monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027 ja Next Generation EU -rahoitusvälineestä (tai että sillä on poliittinen yhteys niihin), ei vaikuta sen oikeusperustan valitsemiseen eikä sen laillisuuden valvontaan.

33. Näissä olosuhteissa toinen kanneperuste on hylättävä.

VII Kolmas kanneperuste: EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan N:o 2 rikkominen

A Asianosaisten lausumat

34. Puolan hallitus väittää toissijaisesti (siltä varalta, että unionin tuomioistuin tunnustaisi unionin lainsäätäjän olleen toimivaltainen hyväksymään asetuksen 2020/2092), että asetuksen 2020/2092 käsittelyn yhteydessä rikottiin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laadittua pöytäkirjaa N:o 2.

35. Puolan hallituksen mukaan unionin talousarvion toteuttaminen ei kuulu SEUT 3 artiklan 1 kohdassa mainitun yksinomaisen toimivallan vaan SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaisen jaetun toimivallan piiriin, vaikka sitä ei mainita näiden toimivalta-alojen luettelossa.

36. Tätä väitettä tukee sen mielestä SEUT 325 artiklan 1 kohta, jonka nojalla ”unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä –”.

37. Puolan hallitus viittaa (tulevaa) asetusta 2020/2092⁷ koskeneeseen komission ehdotukseen ja väittää, että koska tätä ehdotusta ei toimitettu kansallisille parlamenteille, jotta olisi voitu tarkistaa sen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa, on rikottu pöytäkirjassa N:o 2 olevia 4 artiklan ensimmäistä kohtaa, 6 artiklan ensimmäistä kohtaa ja 7 artiklan 1 kohtaa.

⁷ Asiakirja COM(2018) 324 final, 2.5.2018, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.

38. Tämä laiminlyönti merkitsee sen mielestä olennaista menettelyvirhettä, mikä johtaa asetuksen 2020/2092 kumoamiseen. Unionin tuomioistuin on todennut näin, jos lainsäädäntömenettelyssä ei ole noudatettu velvollisuutta kuulla Euroopan parlamenttia.

39. Neuvosto ja Euroopan parlamentti kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B Oikeudellinen arviointi

40. Talousarvio antaa unionille mahdollisuuden kehittää politiikkaansa ja varmistaa toimielintensä, elintensä ja laitostensa toiminnan. Siihen ei sovelleta unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallan vertikaalista jakoa (SEUT 3–SEUT 6 artikla), sillä kyseessä on unionin ja sen toimielinten toimintaan liittyvä sisäinen toimivalta, joka on lähellä sitä toimivaltaa, jota niillä on työjärjestysten, kieliä koskevan järjestelyn tai sen virkamiehiin ja toimihenkilöihin sovellettavien henkilöstösääntöjen hyväksymisessä. Unionin talousarvion toteuttaminen ei näin ollen ole ala, johon sovellettaisiin annetun toimivallan periaatetta, vaan kyseessä on toimivalta, joka kuuluu yksinomaisesti unionille.

41. Nämä toteamukset eivät ole ristiriidassa SEUT 317 artiklan kanssa, kun siinä annetaan komission tehtäväksi toteuttaa omalla vastuullaan talousarviota ”yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa – – [SEUT] 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen”.

42. On siis mahdollista, että jäsenvaltiot osallistuvat delegoinnin nojalla unionin talousarvion hallinnointiin komission valvonnassa. Tätä kuvastaa ”yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin” järjestelmä, josta säädettiin varainhoitoasetuksen⁸ 63 artiklassa.⁹ Tämä unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteistyössä toteutettava hallinnointi ei kuitenkaan merkitse sitä, että viimeksi mainitut voisivat hyväksyä oikeussääntöjä, joilla ohjataan unionin talousarviota.¹⁰ Unionin talousarvion toteuttaminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ja tämä voi delegoida toimivaltaansa jäsenvaltioille, jos se katsoo, että yhteistyössä toteutettava hallinnointi on paras keino sen toteuttamiseen. Jos hallinnointi toteutetaan yhteistyössä, on johdonmukaista, että komissio valvoo valtioiden viranomaisten toimintaa.

43. Myöskään SEUT 325 artiklaan, joka sijaitsee ”petosten torjuntaa” koskevassa luvussa, ei voida vedota toimivallan antamiseksi jäsenvaltioille, siltä osin kuin on kyse rahoituksen ehdollisuuden mekaniismista, joka on sidoksissa unionin talousarvion toteuttamiseen.

44. Kun asetuksella 2020/2092 otetaan kyseinen mekanismi käytäntöön, sen välittömänä tarkoituksena ei ole petosten torjunta. Tämä rahoituksen ehdollisuuden mekanismi toimii lisäksi vain suhteessa jäsenvaltioihin mutta ei yksityisiin toimijoihin, joihin SEUT 325 artikla ja siihen perustuvat johdetun oikeuden säännökset kohdistuvat.

⁸ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18.7.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL 2018, L 193, s. 1) (jäljempänä varainhoitoasetus).

⁹ Sen 1 kohdassa säädetään, että ”kun komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä siirretään jäsenvaltioille”.

¹⁰ Komissio vakuutti asetusta koskeneessa ehdotuksessaan toissijaisuusperiaatteen osalta, että ”SEUT-sopimuksen 322 artiklassa tarkoitettuja varainhoitosääntöjä ei voitaisi vahvistaa jäsenvaltioiden tasolla” (asiakirja COM(2018) 324 final, 2.5.2018, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, perustelut, 2 kohta, toinen alakohta).

45. Koska toissijaisuusperiaate on voimassa aloilla, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden ja unionin jaetun toimivallan piiriin (SEU 5 artiklan 3 kohta), sitä ei tämän lähtökohdan perusteella sovelleta unionin talousarvion toteuttamiseen. Siinäkin tapauksessa, että näin olisi ja kyseistä periaatetta olisi katsottava sovellettavan, ei mielestäni ole kuitenkaan tehty olennaista menettelyvirhettä, toisin kuin Puolan hallitus väittää.

46. Muistutettakoon pöytäkirjassa N:o 2 olevien 4 artiklan ensimmäisen kohdan, 6 artiklan ensimmäisen kohdan ja 7 artiklan 1 kohdan väitetystä rikkomisesta, että unionin toimielimet hyväksyvät asetukset, kuten muutkin lainsäädäntötoimet, SEUT 288 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Jos jokin unionin toimielin ei osallistu sen antamiseen, vaikka tästä säädetään sitovasti perussopimusten määräyksessä, on johdonmukaista, että tätä menettelyvirhettä pidetään olennaisena ja että se johtaa säädöksen pätemättömyyteen.¹¹

47. Kansallisten parlamenttien tehtävät rajoittuvat puolestaan SEU 12 artiklassa tarkoitettuihin tehtäviin, ja ne sisältävät nyt käsiteltävän asian kannalta tietojen saamisen ja unionin säädöksiksi tehtyjen esitysten saamisen (a alakohta) ja huolehtimisen siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (b alakohta). Pöytäkirjassa N:o 2 olevan 7 artiklan mukaan parlamenttien osallistuminen ei estä lainsäädäntötoimen hyväksymistä vaan velvoittaa komission tarkastelemaan ehdotusta uudelleen, jolloin se voi peruuttaa ehdotuksen, muuttaa sitä tai pitää sen voimassa.

48. Puolan hallitus väittää komission tehneen menettelyvirheen jättämällä täyttämättä velvollisuutensa toimittaa lainsäädäntötoimea koskeva ehdotus kansallisille parlamenteille, kuten pöytäkirjassa N:o 2 olevassa 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään.

49. Tästä alun perin tapahtuneesta rikkomisesta seuraa Puolan hallituksen mielestä pöytäkirjassa N:o 2 olevan 6 artiklan ensimmäisen kohdan rikkominen (kansalliselle parlamentille annettu mahdollisuus antaa perusteltu lausunto ”syistä, joiden perusteella se arvioi, että kyseessä oleva esitys ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen”) ja saman pöytäkirjan 7 artiklan 1 kohdan rikkominen (unionin toimielimet, ”kun kyse on niiden tekemästä esityksestä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, ottavat huomioon kansallisten parlamenttien – – perustellut lausunnot”).

50. Ei pidä kuitenkaan unohtaa, että

- asetuksen 2020/2092 johdanto-osassa ilmaistaan, että parlamentti ja neuvosto ovat antaneet asetuksen ”sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille”¹²
- komission ehdotuksessa todetaan, että esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille, ja

¹¹ Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että Euroopan parlamentin sääntöjenmukainen kuuleminen perussopimuksessa edellytetyissä tilanteissa on olennainen menettelymääräys, jonka laiminlyönti on toimen kumoamisperuste. Parlamentin todellinen osallistuminen päätöksentekomenettelyyn EUT-sopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti on olennainen osa tässä sopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa. Tämä toimivalta on ilmaus perustavanlaatuisesta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä (ks. vastaavasti erityisesti tuomio 11.11.1997, Eurotunnel ym. (C-408/95, EU:C:1997:532, 45 kohta); tuomio 7.3.2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, 24 ja 25 kohta) ja tuomio 6.9.2017, Slovakia v. neuvosto (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 160 kohta).

¹² Pöytäkirjan N:o 1 3 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Kansalliset parlamentit voivat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa määrättyä menettelyä noudattaen toimittaa Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille perustellun lausunnon siitä, onko esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen”.

- Puolan hallitus myöntää, että jotkin kansalliset parlamentit, mukaan lukien Puolan tasavallan parlamentti, toimittivat komissiolle lausuntonsa ehdotuksen yhteensopivuudesta toissijaisuusperiaatteen kanssa.¹³

51. Se, että Puolan hallitus nimenomaisesti myöntää, että komission ehdotus toimitettiin kansallisille parlamenteille,¹⁴ ei estä tätä samaa hallitusta toteamasta, että komission olisi pitänyt suorittaa toinen tiedoksianto, koska kyseistä ehdotusta muutettiin merkittäväällä tavalla lainsäädäntömenettelyn aikana.

52. Puolan hallitus muistuttaa väitteensä tueksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä,¹⁵ jonka nojalla ”vaatimus kuulla Euroopan parlamenttia päätösmenettelyssä perussopimuksessa edellytetyissä tilanteissa sisältää vaatimuksen parlamentin uudelleen kuulemisesta joka kerta, kun lopullisesti hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä, josta parlamenttia jo on kuultu, paitsi jos muutokset vastaavat olennaisilta osin parlamentin itsensä ilmaisemia toiveita”.

53. Tätä oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan, koska pöytäkirjassa N:o 2 ei määrätä toisesta (tai myöhemmistä) lainsäädäntötoimia koskevien ehdotusten toimituksesta kansallisille parlamenteille, kun niiden sisältöä muutetaan neuvostossa ja parlamentissa käytävässä menettelyssä. Asetuksen 2020/2092 tapauksessa komissio ei muuttanut alkuperäistä esitystään, vaan neuvosto ja parlamentti muuttivat sitä siihen muotoon, jossa se lopulta hyväksyttiin.

54. Edellä esitetyn perusteella kolmas kanneperuste on hylättävä.

VIII Neljäs kanneperuste: perusteluvelvollisuuden laiminlyönti (SEUT 296 artiklan toinen kohta)

A Asianosaisten lausumat

55. Puolan hallitus väittää tiivistettynä, että komission ehdotukseen sisältyneet asetuksen perustelut eivät olleet SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa asetetun velvoitteen mukaisia, siten kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut.

56. Se lisää erityisesti, että ehdotuksessa ei perusteltu tarvetta asetuksen 2020/2092 antamiseen eikä SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan valintaa oikeusperustaksi.

57. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B Oikeudellinen arviointi

58. Tämä kanneperuste on ensinnäkin tehoton, koska se koskee yksinomaan komission alkuperäistä ehdotusta eikä asetuksen 2020/2092 lopullista sisältöä. Kannekelpoinen toimi on lainsäädäntötoimi, ei sitä koskeva ehdotus.

¹³ Puolan hallituksen kannekirjelmän 44 ja 45 kohta.

¹⁴ Ibidem, 49 kohta, viimeinen virke.

¹⁵ Tuomio 13.11.1990, The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food (C-331/88, EU:C:1990:391, 39 kohta) ja tuomio 6.9.2017, Slovakia v. neuvosto (C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 161 kohta).

59. Vaikka unionin toimen lainsäädäntökäsittelyssä käsitellyt tekstit voidaan ottaa huomioon tarkasteltaessa sen perusteluja, merkityksellistä on ainoastaan se, mitä lainsäädäntötoimi sisältää, sellaisena kuin se on hyväksytty ja julkaistu. Tämän toimen perusteluja ovat johdonmukaisesti ne, jotka esitetään sen johdanto-osan perustelukappaleissa.

60. Toiseksi unionin tuomioistuin on katsonut, että SEUT 296 artiklan toisen kohdan¹⁶ mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy toimen luonteen mukaan ja että perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden.¹⁷

61. Tässä tapauksessa unionin lainsäätäjä on perustellut riittävästi asetuksen 2020/2092 antamista sen johdanto-osan kaiken kaikkiaan 29 perustelukappaleessa. Tämän johdanto-osan ensimmäisessä viittauskappaleessa viitataan erityisesti SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

62. Näissä perustelukappaleissa todetaan syyt, jotka ovat johtaneet siihen, että on otettu käyttöön rahoituksen ehdollisuuden mekanismi unionin talousarvion suojaamiseksi siltä varalta, että jäsenvaltiot mahdollisesti loukkaavat oikeusvaltion periaatteita.

63. ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti” ja niiden välinen yhteys asetuksen 2020/2092 keskeisenä osatekijänä yksilöidään erityisellä tavalla sen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa.

64. Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä.

IX Viides kanneperuste: SEU 7 artiklan rikkominen

65. Puolan hallituksen mielestä asetuksella 2020/2092 otetaan käyttöön uusi mekanismi, josta ei ole määrätty perussopimuksissa ja jolla valvotaan sitä, että jäsenvaltiot noudattavat oikeusvaltion periaatteita. Sillä on siten perussopimusten muuttamista vastaava vaikutus, jota ei voida toteuttaa pelkällä johdetun oikeuden säännöksellä.

66. Koska asetuksen 2020/2092 tavoite on lisäksi sama kuin SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn, sillä kierretään sen mielestä viimeksi mainitun artiklan soveltamista, koska tämän artiklan edellytykset ovat tiukemmat ja sillä annetaan jäsenvaltioille enemmän takeita.

67. Ehdotan viidennen kanneperusteen hylkäämistä sen tarkastelun perusteella, jonka olen esittänyt näistä väitteistä ratkaisuehdotukseni C-156/21 vastaavissa kohdissa.

¹⁶ ”Säädökset perustellaan ja niissä viitataan perussopimuksissa määrättyihin ehdotuksiin, aloitteisiin, suosituksiin, pyyntöihin tai lausuntoihin.”

¹⁷ Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja. Perusteluja ei pidä arvioida vain niiden sanamuodon mukaan, vaan lisäksi on otettava huomioon myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Näin on varsinkin silloin, kun jäsenvaltiot ovat osallistuneet tiiviisti riidanalaisen toimen valmisteluun ja tuntevat tämän vuoksi sen taustalla olevat syyt. Silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen toteuttamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. Olisi kohtuutonta vaatia, että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen, jos riidanalaisesta toimesta käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä. Ks. tuomio 30.4.2019, Italia v. neuvosto (Välimeren miekkakalan kalastuskiintiö) (C-611/17, EU:C:2019:332, 40–42 kohta); tuomio 22.11.2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, 79 kohta) ja tuomio 17.3.2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 58 kohta).

X Kuudes kanneperuste: SEUT 269 artiklan ensimmäisen kohdan rikkominen

68. Puolan hallituksen mielestä asetuksen 2020/2092 antaminen merkitsee tosiasiallisesti SEUT 269 artiklan ensimmäisen kohdan rikkomista, koska sillä laajennetaan unionin tuomioistuimen toimivaltaa (joka tämän artiklan mukaan koskee vain menettelyä koskevien sääntöjen noudattamisen valvontaa) siten, että se koskee mitä tahansa tilannetta, jossa jäsenvaltiot loukkaavat oikeusvaltion periaatteita, joiden ulottuvuus määritetään, niin ikään täysin perusteluitta, asetuksella 2020/2092.

69. Ehdotan kuudennen kanneperusteen hylkäämistä sen tarkastelun perusteella, jonka olen esittänyt näistä väitteistä ratkaisuehdotukseni C-156/21 vastaavissa kohdissa.

XI Seitsemäs kanneperuste: SEU 4 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan toisen virkkeen sekä SEU 5 artiklan 2 kohdan rikkominen

A Asianosaisten lausumat

70. Puolan hallituksen mielestä unionin lainsäätäjä on ottaessaan asetuksella 2020/2092 käyttöön ehdollisuuden mekanismin, joka liittyy oikeusvaltion periaatteiden noudattamiseen

- loukannut SEU 4 artiklan 1 kohdassa ja SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta ja
- lyönyt laimin veloitteensa kunnioittaa valtion olennaisia tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen (SEU 4 artiklan 2 kohdan toinen virke).

71. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B Oikeudellinen arviointi

72. Toistettakoon, ettei väite, jonka mukaan annetun toimivallan periaatetta (SEU 4 artiklan 1 kohta ja SEU 5 artiklan 2 kohta) olisi loukattu, voi menestyä, koska unionilla on käytettävissään SEU 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa oikeusperusta asetuksen 2020/2092 antamiseen. Viitataan tarkasteluun, jonka suoritin ratkaisuehdotuksessani C-156/21.

73. Puolan hallitus ei vetoa SEU 4 artiklan 2 kohdan osalta tässä kanneperusteessa¹⁸ ensimmäisen (eli kansallista identiteettiä koskevan) virkkeen rikkomiseen¹⁹ vaan yksinomaan jälkimmäisen, jossa viitataan valtion keskeisten tehtävien kunnioittamiseen.²⁰

¹⁸ Vaan tekee sen kahdeksannessa kanneperusteessa.

¹⁹ Jäsenvaltioiden poliittisiin ja perustuslaillisiin perusrakenteisiin (jotka ovat unionin oikeuden itsenäisiä käsitteitä) sisältyvän kansallisen identiteetin kunnioittamista koskeva edellytys vahvistetaan SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, jotta rajoitettaisiin unionin oikeuden vaikutusta aloilla, joita pidetään jäsenvaltioiden kannalta keskeisinä. Se on voimassa unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivallan vertikaalisen rajaamisen osalta ja liittyy myös vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, joka siihen yhdistetään SEU 4 artiklan 3 kohdassa.

²⁰ "[Unioni] kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla".

74. Toisin kuin Puolan hallitus väittää, asetuksella 2020/2092 ei aseteta komission valvontaan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden kannalta ratkaisevan tärkeitä aloja, kuten sen alueellisen koskemattomuuden turvaamista, yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja kansallisen turvallisuuden takaamista.

75. Pitää paikkansa, että asetuksen 2020/2092 mekanismin vaikutukset voivat laajentua koskemaan joidenkin kansallisten viranomaisten (kuten viranomaisten, jotka vastaavat varainhoidon valvonnasta tai julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisestä, tutkinta- ja syyttäväviranomaisten ja tuomioistuinten) toimintaa, mutta ainoastaan siltä osin kuin mekanismi vaikuttaa unionin talousarvion toteuttamiseen tai heikentää unionin taloudellisia etuja.

76. SEU 4 artiklan 2 kohdan toinen virke ei anna jäsenvaltioille lupaa poiketa velvoitteista, joita niille asetetaan unionin oikeudessa kansalliseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla, jotka liittyvät valtion keskeisten tehtävien hoitamiseen.

77. Unionin tuomioistuin on todennut näin niinkin herkillä aloilla kuin sisäinen ja ulkoinen turvallisuus,²¹ kansallisen oikeuslaitoksen järjestäminen²² ja jopa asevoimien organisointi,²³ kun kyseessä ovat olleet unionin oikeudessa säädetyt asiat. Sen ”välttämätön noudattaminen” ei merkitse sitä, että unionin toimielinten toimilla ei voitaisi puuttua valtion viranomaisten toimiin näillä aloilla, kunhan unionin toimielimet käyttävät toimivaltaansa lainmukaisesti.

78. Tietenkin, kuten Puolan tasavalta esittää, asetuksessa 2020/2092 yksilöityjen valtion toimielinten (mm. tutkinta- ja syyttäväviranomaiset tai tuomioistuimet) organisoinnin ja toiminnan sääntely kuuluu kansalliseen toimivaltaan, jota koskee SEU 4 artiklan 2 kohdan toinen virke.

79. Asetuksella 2020/2092 ei kuitenkaan aseteta jäsenvaltioille mitään näiden valtion elinten organisointia ja toimintaa koskevaa *uutta* velvoitetta, joka saattaisi heikentää sen keskeisten tehtävien hoitoa. Se, että edellä mainitut ja jotkin muut viranomaiset ovat velvollisia noudattamaan toiminnassaan oikeusvaltion periaatteita kaikille jäsenvaltioille yhteisenä arvona, on tietenkin edeltänyt asetuksen 2020/2092 hyväksymistä ja perustuu suoraan perussopimuksiin.

80. Koska oikeusvaltion periaatteita loukkaava viranomaisten toiminta saattaisi vahingoittaa unionin talousarvion hallinnointia tai sen taloudellisia etuja, asetuksessa 2020/2092 sallitut korjaavat toimenpiteet kuuluvat unionin oman toimivallan käyttämiseen.

²¹ Tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net* ym. (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 99 kohta) ja tuomio 2.4.2020, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi) (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 143 ja 170 kohta).

²² Unionin tuomioistuimen mukaan oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita. Ks. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 52 kohta); tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus) (C-192/18, EU:C:2019:924, 102 kohta); tuomio 19.11.2019, A.K. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitajaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 75 kohta); tuomio 2.3.2021, A.B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku) (C-824/18, EU:C:2021153, 68 kohta) ja tuomio 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 40 kohta).

²³ Tuomio 15.7.2021, *Ministrstvo za obrambo* (C-742/19, EU:C:2021:597, 40 kohta): “ – – vaikka yksin jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusetsunsa ja toteuttaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet – mukaan lukien asevoimien organisointia koskevat päätökset – pelkästään se, että kansallinen toimenpide on toteutettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta – –. Saman on koskettava kansallisia toimenpiteitä, jotka on toteutettu jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden suojaamiseksi”.

81. Puolan hallitus toistaa todellisuudessa tässä kanneperusteessa vastaavia perusteluja, joita se on esittänyt muissa oikeudenkäynneissä (joko kanteissa tai ennakkoratkaisupyynnöissä) siitä, että ei ole mahdollista vedota SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jotta voitaisiin kyseenalaistaa Puolan tasavallan oikeussäännöt, jotka liittyvät kansallisten tuomareiden tai tuomioistuinten asemaan. Unionin tuomioistuin on hylännyt nämä perustelut, joissa vedottiin muun muassa SEU 4 artiklaan, SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohtaan ja SEU 13 artiklan 2 kohtaan.²⁴

82. Edellä esitetyn perusteella seitsemäs kanneperuste on hylättävä.

XII Kahdeksas kanneperuste: jäsenvaltioiden yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen loukkaaminen (SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke)

A Asianosaisten lausumat

83. Puolan hallitus väittää, että asetus 2020/2092 ei ainoastaan loukkaa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatetta vaan jopa osaltaan muuttaa sen loukkaukset pysyviksi.

84. Sen mielestä asetuksella 2020/2092 ei taata sitä, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen toteamista edeltäisi komission ”perusteellinen laadullinen arviointi”, jota voidaan pitää objektiivisena, puolueettomana ja oikeudenmukaisena.

85. Se väittää lisäksi, että unionin talousarvion suojaamista koskevien toimenpiteiden toteuttamista koskevalla menettelyllä syrjitään suoraan ja kiistatta *pieniä* ja *keskisuuria* jäsenvaltioita *suuriin* jäsenvaltioihin nähden, sillä neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä sellaisen järjestelmän perusteella, jossa viimeksi mainittujen äänet saavat laskennassa ”suhteettoman painoarvon”.

86. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B Oikeudellinen arviointi

87. Tätä kanneperustetta koskevassa käsittelyssä sekoittuu hyvin erilaisia kysymyksiä, joista kaikki eivät liity siihen, minkä pitäisi teoriassa olla sen ainoa kohde (eli yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen).

88. Jos olen ymmärtänyt Puolan hallituksen perustelut oikein, se arvostelee ensisijaisesti sitä, että komissio ei kykene toteuttamaan objektiivista, puolueetonta ja oikeudenmukaista arviointia, koska yksi harkittavista osatekijöistä ovat Venetsian komission²⁵ lausunnot. Venetsian komissio on neuvoa-antava elin, joka eräässä tapauksessa²⁶ erotti toisistaan *perinteiset* ja *uudet* demokriat arvioidessaan tuomareiden nimittämisen yhteensopivuutta oikeusvaltion vaatimusten kanssa.

²⁴ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 22 mainitut tuomiot.

²⁵ Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio).

²⁶ Asiakirja CDL-AD(2007)028-f, de 16-17.3.2007, Nominations judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière.

89. Asetuksen 2020/2092 johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan komission on otettava huomioon ”asiaankuuluvat tiedot käytettävissä olevista lähteistä ja tunnistetuista instituutioista”. Näihin lähteisiin ja instituutioihin kuuluvat muun muassa Euroopan neuvoston elimet, kuten Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) ja Venetsian komissio.

90. Tässä samassa perustelukappaleessa todetaan kuitenkin, että komission on tehtävä ”objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen – –” arviointi, joka on tyhjentävä. Komission arviointia eivät sido Venetsian komission asiakirjat, eikä sen tarvitse ottaa niitä huomioon, jos niistä seuraa jäsenvaltioiden epäyhdenvertainen kohtelu asetuksen 2020/2092 soveltamisessa.²⁷

91. Asetuksen 2020/2092 johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”– – menettelyssä olisi noudatettava objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteita, ja se olisi toteuttava puolueettoman ja näyttöön perustuvan lähestymistavan mukaisesti”.

92. Minusta vaikuttaa johdonmukaiselta, että komissio voi tässä tarkoituksessa kerätä tietoja kaikista käytettävissä olevista lähteistä, kuten todetaan asetuksen 2020/2092 6 artiklan 3 kohdassa. Jos sääntöjä rikkonut valtio uskoo, että nämä tiedot eivät ole paikkansapitäviä, se voi hyödyntää kahta kuulemiskierrosta vaatiakseen niiden hylkäämistä komissiossa ennen kuin tämä ehdottaa toimenpiteitä neuvostolle.

93. Toiseksi Puolan hallituksen väitteissä, jotka koskevat jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, ei yksilöidä tarkasti, millä tavoin asetuksella 2020/2092 syrjittäisiin joitain valtioita joihinkin muihin nähden. Tämän asetuksen 6 artiklan 6 ja 9 kohdassa annetaan kaikille niille erotuksetta mahdollisuus esittää komissiolle huomautuksia sen tekemästä arvioinnista sekä sen neuvostolle ehdottamista toimenpiteistä.

94. Puolan hallitus näyttää viittaavan syrjivyyteen siinä, että *pienillä* ja *keskisuurilla* jäsenvaltioilla ei ole neuvostossa ”painoarvoa hyväksyä tai hylätä päätöksiä”, mutta sitä on *suurilla* valtioilla määräenemmistön saavuttamiseksi sovellettavan laskentajärjestelmän perusteella.²⁸

95. Tässä arvostelussa ei voida johdonmukaisesti viitata itse äänestysjärjestelmään, josta määrätään perussopimuksissa ja jota unionin tuomioistuin ei voisi kumota. Jos ymmärrän Puolan hallituksen näkemyksen oikein, sen moite kohdistuu siihen, että käytetään tätä äänestysjärjestelmää ja neuvosto hyväksyy asetuksen 2020/2092 soveltamista koskevat päätökset määräenemmistöllä (6 artiklan 10 ja 11 kohta).

96. Kuten neuvosto muistuttaa, SEU 16 artiklan 3 kohdan nojalla ”neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä”. En löydä unionin primäärioikeudesta määräystä, joka johtaisi tässä tapauksessa erilaiseen lopputulokseen.

97. Koska Puolan hallitus toistaa tässä kanneperusteessa perusteluja, jotka koskevat asetuksen 2020/2092 toimenpiteiden luonnetta seuraamuksina ja jotka eivät kohdistuisi unionin talousarvion suojeluun vaan suoraan oikeusvaltioon, viitataan muilta osin asiassa C-156/21 antamaani ratkaisuehdotukseen, jossa selitän, miksi en yhdy näihin perusteluihin.

²⁷ Ks. näiden asiakirjojen arvosta julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Asociația ”Forumul Judecătorilor Din România” ym. (C-83/19, C-291/19 ja C-355/19, EU:C:2020:746, 170 kohta) ja julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, 88 kohta).

²⁸ Määräenemmistöllä suoritettavaa äänestystä koskevan sääntelyn yksityiskohdat vahvistetaan SEU 16 artiklan 4 kohdassa ja SEUT 238 artiklan 2 kohdassa, jossa viitataan ensin mainittuun.

98. Edellä esitetyn perusteella kahdeksas kanneperuste on hylättävä.

XIII Yhdeksäs kanneperuste: oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

99. Puolan hallitus väittää, että asetus 2020/2092, erityisesti sen 3 artikla ja 4 artiklan 2 kohta, eivät täytä oikeusvarmuuden periaatteeseen kuuluvia selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

100. Jälleen kerran esitän tämän väitteen hylkäämistä asiassa C-156/21 antamani ratkaisuehdotuksen vastaavissa kohdissa esittämäni arvioinnin perusteella.

XIV Kymmenes kanneperuste: suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen (SEU 5 artiklan 4 kohta)

A Asianosaisten lausumat

101. Puolan hallitus katsoo, että asetuksella 2020/2092 loukataan SEU 5 artiklan 4 kohdassa vahvistettua suhteellisuusperiaatetta, kun siinä ei perustella unionin talousarvion suojaamisen ja oikeusvaltion periaatteiden loukkausten välistä yhteyttä.

102. Se väittää, että lainsäätäjä ei ole osoittanut asetuksella 2020/2092 käyttöön otetun mekanismin lisäarvoa jo olemassa oleviin unionin rahoitussääntöihin nähden.

103. Puolan hallituksen mielestä ”on käytännössä mahdotonta” noudattaa asetuksella 2020/2092 hyväksytyjen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, kun otetaan huomioon edellytykset, joita se sisältää niiden toteuttamista varten.

104. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B Oikeudellinen arviointi

105. SEU 5 artiklan 4 kohdan nojalla ”unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi”.

106. Katson parlamentin ja neuvoston noudattaman linjan mukaisesti, että asetuksella 2020/2092 ei rikota tätä määräystä eli että se ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen.²⁹ Tulkitsen asiaa näin useista eri syistä.

²⁹ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että ”kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi”. Ks. tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-620/18, EU:C:2020:1001, 111 kohta); tuomio 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035, 76 kohta) ja tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 67 kohta).

107. Ensinnäkin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, kun se käyttää toimivaltaansa,³⁰ eikä asetus 2020/2092 ole mielestäni ilmeisen soveltumaton sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen eli sellaisen rahoituksen ehdollisuuden mekanismin käyttöönottoon, jolla vastustetaan oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia, jotka liittyvät suoraan unionin talousarvion toteuttamiseen.

108. Toiseksi unionin lainsäätäjä on mielestäni perustellut riittävällä tavalla asetuksen 2020/2092 tarpeellisuutta sekä lisäarvoa, joka siitä saadaan jo olemassa olevaan unionin rahoituslainsäädäntöön nähden. Pidän lähtökohtana sitä, että yhteys unionin talousarvion suojaamisen ja oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisten välillä on näytetty toteen, kuten esitän tämän ratkaisuehdotuksen muissa kohdissa ja asiassa C-156/21 antamassani ratkaisuehdotuksessa.

109. Tämä lisäarvo selitetään asetuksen 2020/2092 johdanto-osan 17 perustelukappaleessa, kun siinä todetaan, että sen toimenpiteet ”ovat tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa unionin talousarvion tehokkaampi suojaaminen ei ole mahdollista unionin lainsäädännössä säädettyjen muiden menettelyjen avulla”.

110. Asetuksen 2020/2092 mukainen menettely, jota sovelletaan silloin, jos on loukattu talousarvion toteuttamiseen vaikuttavia oikeusvaltion periaatteita, lisätään siten unionin aikaisempiin rahoitussääntöihin, joissa on ehdollisuuden mekanismeja, jotka liittyvät velvoitteisiin, joita sisältyy varojen siirtoa jäsenvaltioille koskeviin ohjelmiin.

111. Uutta asetuksessa 2020/2092 ja sen horisontaalisuudessa aikaisempiin säädöksiin nähden on se, että sen perusteella voidaan ottaa huomioon oikeusvaltion periaatteiden loukkaamiset, jotka vaikuttavat riittävän suorasti unionin talousarvion toteuttamiseen, kun tämä vaikutus johtuu kansallisten viranomaisten toimista.

112. Aikaisempiin rahoitussäädöksiin ei sisältynyt erityisiä mekanismeja, joilla olisi voitu puuttua tilanteeseen yhtä vahvasti kuin asetuksen 2020/2092 mukaisella mekanismilla siltä osin kuin nämä oikeusvaltion periaatteiden vastaiset toimet saattaisivat vaikuttaa unionin talousarvion asianmukaiseen hallintointiin.

113. Asetus 2020/2092 on siten suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska lainsäätäjän kannalta siinä vahvistettu ehdollisuuden mekanismi on käytettävissä, ”ellei se katso voivansa suojata unionin talousarviota tehokkaammin muiden – – menettelyjen avulla” (6 artiklan 1 kohta).

114. Kolmanneksi mikään ei estä sitä, että unionin talousarvion suojaamiseksi tulevaisuudessa toteutettavissa toimenpiteissä, kuten asetuksen 2020/2092 mukaisissa toimenpiteissä, otetaan huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Tähän on jopa velvollisuus asetuksen 5 artiklan 3 kohdan ja johdanto-osan 18 perustelukappaleen nojalla.

115. Edellä esitetyn perusteella kymmenes kanneperuste on hylättävä.

³⁰ ”Unionin tuomioistuimien on katsonut näiden edellytysten noudattamiseen kohdistuvan tuomioistuimivalvonnan osalta, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaiseen alaan kuuluva toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen” (tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-620/18, EU:C:2020:1001, 112 kohta) ja tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. parlamentti ja neuvosto (C-482/17, EU:C:2019:1035, 77 kohta oikeustapausviittauksineen).

XV Yhdestoista kanneperuste: vallan väärinkäyttö

A *Asianosaisten lausumat*

116. Puolan hallituksen mielestä unionin lainsäätäjä on käyttänyt valtaansa väärin hyväksyessään asetuksen 2020/2092. Se esittää tämän väitteen kahdesta näkökulmasta:

- Asetuksen 2020/2092 *ilmaistu* tavoite poikkeaa sen *todellisesta* tavoitteesta. Todellisena tavoitteena ei ole sen mielestä unionin talousarvion suojaaminen, vaikka niin julistetaan asetuksen otsikossa, vaan oikeusvaltion suojaaminen.
- Asetuksella 2020/2092 käyttöön otetulla mekanismilla yritetään kiertää SEU 7 artiklan mukainen menettely, jonka vaatimukset ovat tiukempia, jotta voidaan määrätä seuraamuksia oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisista.

117. Parlamentti ja neuvosto kiistävät näiden väitteiden oikeellisuuden.

B *Oikeudellinen arviointi*

118. Puolan hallitus perustelee tätä kanneperustetta aiemmissä väitteissään jo esittämänsä mukaisesti. Kuten se itsekin myöntää, se käsittelee erityisesti asetuksen 2020/2092 tarkoitukseen liittyviä kysymyksiä ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä.³¹

119. Todellisuudessa näissä perusteluissa ei ole mitään uutta siihen nähden, mitä on esitetty jo tutkituissa ensimmäisessä, toisessa, seitsemännessä, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa. Tämä ei koske pelkästään asetuksen 2020/2092 tarkoitusta vaan myös sillä käyttöön otettua menettelyä SEU 7 artiklan kannalta.

120. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita varten kyseessä oleva toimivalta on annettu, tai EUT-sopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi”.³²

121. Kuten olen jo toistanut, asetuksen 2020/2092 tarkoituksena on luoda rahoituksen ehdollisuuden mekanismi, jolla helpotetaan toimenpiteiden toteuttamista unionin talousarvion suojaamiseksi, jos kyseisen talousarvion toteuttamiseen suoraan liittyviä oikeusvaltion periaatteita loukataan.

122. SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa annetaan unionin lainsäätäjälle valtuudet ottaa unionin talousarvion suojaamiseksi käyttöön tällaisia ehdollisuuden mekanismeja, joista asetus 2020/2092 on esimerkki.

³¹ Sen kannekirjelmän 123 kohta, jossa viitataan 28–33 kohtaan.

³² Tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto (C-620/18, EU:C:2020:1001, 82 kohta); tuomio 5.5.2015, Espanja v. parlamentti ja neuvosto (C-146/13, EU:C:2015:298, 56 kohta) ja tuomio 13.11.1990, Fedesa ym. (C-331/88, EU:C:1990:391, 24 kohta).

123. Asetuksella 2020/2092 ei oteta käyttöön samankaltaista (vaikkakin lievemmin edellytyksin sovellettavissa olevaa) menettelyä kuin SEU 7 artiklassa seuraamusten määräämiseksi oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisista. Korostan, että nämä kaksi ovat erillisiä oikeudellisia instrumentteja.

124. Näissä olosuhteissa yhdestoista kanneperuste on hylättävä.

XVI Oikeudenkäyntikulut

125. Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan nojalla asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet Puolan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

126. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla Euroopan komissio, Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Unkari, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

XVII Ratkaisuehdotus

127. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- 1) hylkää neuvoston liitännäisen vaatimuksen, jonka mukaan ei pitäisi ottaa huomioon Puolan tasavallan kannekirjelmän ja sen liitteiden kappaleita, joissa viitataan neuvoston oikeudellisen yksikön 25.10.2018 päivättyyn lausuntoon (neuvoston asiakirja 13593/18), toistetaan sen sisältö tai esitetään siihen perustuvia näkemyksiä,
- 2) hylkää kumoamiskanteen, jonka Puolan tasavalta on nostanut yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU, Euratom) 2020/2092,
- 3) veloittaa Puolan tasavallan korvaamaan Euroopan parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut, minkä lisäksi se vastaa omista kuluistaan, ja
- 4) Euroopan komissio, Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Unkari, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.