



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (täysistunto)

16 päivänä helmikuuta 2022*

Sisällys

I	Asiaa koskevat oikeussäännöt	4
A	Asetus (EY) N:o 1049/2001	4
B	Neuvoston työjärjestys	5
C	Neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevat ohjeet	6
D	Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013	7
E	Varainhoitoasetus	7
II	Riidanalainen asetus	10
III	Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa	19
IV	Vaatimus siitä, ettei Puolan tasavallan kannekirjelmän tiettyjä kohtia oteta huomioon	20
A	Asianosaisten lausumat	20
B	Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	22
V	Kanne	25
A	Ensimmäinen, toinen, viides, kuudes ja yhdestoista kanneperuste, joiden mukaan unionilla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta	25
1.	Asianosaisten lausumat	25
2.	Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	32
a)	Riidanalaisen asetuksen oikeusperusta	33
b)	SEU 7 ja SEUT 269 artiklan kiertäminen	46

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

B	Kolmas kanneperuste, joka koskee pöytäkirjan (N:o 2) rikkomista	52
	1. Asianosaisten lausumat	52
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	53
C	Neljäs kanneperuste, joka koskee SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomista	54
	1. Asianosaisten lausumat	54
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	54
D	Seitsemäs kanneperuste, joka koskee SEU 4 artiklan 1 kohdan, SEU 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja SEU 5 artiklan 2 kohdan rikkomista	55
	1. Asianosaisten lausumat	55
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	56
E	Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan on loukattu SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrättyä periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa ja jätetty kunnioittamatta siinä määrättyä niiden kansallista identiteettiä	58
	1. Asianosaisten lausumat	58
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	59
F	Yhdeksäs kanneperuste, jonka mukaan on loukattu oikeusvarmuuden periaatetta	64
	1. Asianosaisten lausumat	64
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	65
G	Kymmenes kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista	70
	1. Asianosaisten lausumat	70
	2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta	71
VI	Oikeudenkäyntikulut	73

Kumoamiskanne – Asetus (EU, Euratom) 2020/2092 – Yleinen ehdollisuusjärjestelmä Euroopan unionin talousarvion suojaamiseksi – Unionin talousarvion suojaaminen siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita on loukattu jäsenvaltiossa – Oikeusperusta – SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta – SEUT 311 artikla – SEUT 312 artikla – SEU 7 artiklan ja SEUT 269 artiklan väitetty kiertäminen – Väite, jonka mukaan on rikottu SEU 4 artiklan 1 kohtaa, SEU 5 artiklan 2 kohtaa, SEU 13 artiklan 2 kohtaa, SEUT 296 artiklan toista kohtaa ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehtyä pöytäkirjaa (N:o 2) sekä loukattu annetun toimivallan ja oikeusvarmuuden periaatteita, suhteellisuusperiaatetta ja periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa – Väite harkintavallan väärinkäytöstä

Asiassa C-157/21,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 11.3.2021,

Puolan tasavalta, asiamiehinään B. Majczyna ja S. Żyrek,

kantajana,

jota tukee

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi ja A. Pospíšilová Padowska, ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás ja A. Sikora-Kaléda,

vastaajina,

joita tukevat

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään M. Jacobs, C. Pochet ja L. Van den Broeck,

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi M. Søndahl Wolff ja J. Nymann-Lindegren, sittemmin M. Søndahl Wolff ja V. Pasternak Jørgensen,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,

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

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi J. Rodríguez de la Rúa Puig ja S. Centeno Huerta, sittemmin J. Rodríguez de la Rúa Puig ja A. Gavela Llopis,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant ja E. Leclerc,

Luxemburgin suurherttuakunta, asiamiehinään aluksi A. Germeaux ja T. Uri, sittemmin A. Germeaux,

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

Suomen tasavalta, asiamiehinään H. Leppo ja S. Hartikainen,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder ja R. Shabsavan Eriksson,

Euroopan komissio, asiamiehinään D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz ja K. Herrmann,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer sekä tuomarit M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec ja Z. Csehi,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaajat: yksikönpäällikkö M. Aleksejev ja hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä sekä 11.10. ja 12.10.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.12.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Puolan tasavalta vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 (EUVL 2020, L 433I, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus (EY) N:o 1049/2001

- 2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.”

- 3 Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

” _ _

2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

--

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja;

--

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

--

5. Jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta.

6. Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.

7. Edellä 1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojeleminen on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. – –”

4 Asetuksen 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kun jäsenvaltio vastaanottaa pyynnön, joka koskee sen hallussa olevaa toimielimestä peräisin olevaa asiakirjaa, jäsenvaltio kuulee asianomaista toimielintä, jollei ole selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei tule luovuttaa, voidakseen tehdä päätöksen, joka ei vaaranna tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Jäsenvaltio voi tämän asemesta toimittaa pyynnön edelleen asiakirjan laatineelle toimielimelle.”

B Neuvoston työjärjestys

5 Euroopan unionin neuvosto teki 1.12.2009 päätöksen 2009/937/EU neuvoston työjärjestyksen hyväksymisestä (EUVL 2009, L 325, s. 35). Työjärjestyksen (jäljempänä neuvoston työjärjestys) 6 artiklan, jonka otsikko on ”Salassapitovelvollisuus ja asiakirjojen esittäminen oikeudenkäynnissä”, 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Neuvosto tai [jäsenvaltioiden hallitusten pysyvien edustajien komitea (Coreper)] voi antaa luvan esittää oikeudenkäynnissä jäljennöksen tai otteen neuvoston asiakirjoista, joita ei ole vielä saatettu

yleisön saataville niiden säännösten mukaisesti, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin.”

- 6 Työjärjestyksen 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleisön oikeus tutustua neuvoston asiakirjoihin”, määrätään seuraavaa:

”Yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin koskevat erityissäännökset ovat liitteessä II.”

- 7 Saman työjärjestyksen liite II, jonka otsikko on ”Eryityssäännökset yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin”, sisältää 5 artiklan, jossa ovat kyseessä ”jäsenvaltioiden edelleen toimittamat pyynnöt” ja jossa määrätään seuraavaa:

”Kun jäsenvaltio toimittaa pyynnön edelleen neuvostolle, pyyntö käsitellään [asetuksen N:o 1049/2001] 7 ja 8 artiklan ja tässä liitteessä olevien asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Jos tutustumisoikeus evätään kokonaan tai osittain, hakijalle ilmoitetaan, että mahdollinen uudistettu pyyntö on esitettävä suoraan neuvostolle.”

C Neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevat ohjeet

- 8 Neuvosto hyväksyi 10.4.2018 päivätyllä muistiolla 7695/18 neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevat ohjeet. Näiden ohjeiden 1, 2, 20 ja 21 kohdassa todetaan seuraavaa:

”1. Tämä asiakirja sisältää ohjeet sellaisten turvaluokittelemattomien asiakirjojen käsittelylle, jotka on tarkoitettu sisäiseen jakeluun neuvostolle, sen jäsenille, komissiolle, Euroopan ulkosuhdehallinnolle (EUH) ja aiheesta riippuen tietyille muille [Euroopan unionin] toimielimille (esim. Euroopan parlamentille, unionin tuomioistuimelle tai Euroopan keskuspankille) ja elimille (esim. alueiden komitealle tai Euroopan talous ja sosiaalikomitealle). Tällaisten asiakirjojen aiheeton julkitulo voi haitata neuvoston päätöksentekoa.

2. Nämä ohjeet vaikuttavat suoraan neuvoston toimintaan, ja näin ollen jäsenvaltioiden on neuvoston jäsenenä noudatettava niitä [unionin] toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita säätelevän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.

--

20. LIMITE-asiakirjoja ei saa julkistaa, ellei asianmukaisesti valtuutettu neuvoston virkamies, jäsenvaltion kansallinen hallinto (ks. kohta 21) tai tarvittaessa neuvosto ole tehnyt julkistamisen sallivaa päätöstä [asetuksen N:o 1049/2001] ja neuvoston työjärjestyksen mukaisesti.

21. Minkään muun [unionin] toimielimen tai elimen kuin neuvoston henkilöstö ei voi itse päättää LIMITE-asiakirjojen julkistamisesta kuulematta ensin neuvoston pääsihteeristöä. Jäsenvaltion kansallisen hallinnon henkilöstö kuulee neuvoston pääsihteeristöä ennen tällaisen päätöksen tekemistä, ellei ole selvää, että asiakirja voidaan julkistaa [asetuksen N:o 1049/2001] 5 artiklan mukaisesti.”

D Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013

- 9 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1) 2 artiklan 1 alakohdassa säädetään, että tässä asetuksessa sovellettavan määritelmän mukaan ”unionin taloudelliset edut” käsittävät ”Euroopan unionin talousarvioon sekä toimielinten, elinten ja laitosten talousarvioihin sisältyvät tulot, menot ja varat sekä niiden hallinnoimat ja valvomat talousarviot”.

E Varainhoitoasetus

- 10 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL 2018, L 193, s. 1; jäljempänä varainhoitoasetus) 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa

--

7. ’talousarvion toteuttamisella’ tarkoitetaan talousarviomäärärahojen hallinnointia, seuranta, valvontaa ja tarkastusta 62 artiklassa säädettyjen menetelmien mukaisesti;

--

19. ’valvonnalla’ tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus toimien vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, raportoinnin luotettavuudesta, varojen ja tietojen turvaamisesta, petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisystä, havaitsemisesta ja korjaamisesta ja niiden seurannasta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne. Valvontaan voivat kuulua erilaiset tarkastukset sekä ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista koskevien politiikkojen ja menettelyjen toimeenpano;

--

42. ’jäsenvaltion järjestöllä’ tarkoitetaan johonkin jäsenvaltioon sijoittautunutta julkisoikeudellista yhteisöä taikka yksityisoikeudellista yhteisöä, jonka tehtäväksi on annettu julkisen palvelun tehtävien hoitaminen ja jolle kyseinen jäsenvaltio antaa riittävät rahoitustakuut;

--

59. ’moitteettomalla varainhoidolla’ tarkoitetaan talousarvion toteuttamista taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti;

– –”

- 11 Asetuksen 56 artiklassa, jonka otsikko on ”Talousarvion toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio toteuttaa talousarvion tuloja ja menoja tämän asetuksen mukaisesti, omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa.

2. Jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa siten, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.”

- 12 Asetuksen 62 artiklan, jonka otsikko on ”Talousarvion toteuttamistavat”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio toteuttaa talousarviota millä tahansa seuraavista tavoista:

a) suoraan, jäljempänä ’suora hallinnointi’, 125–153 artiklassa säädetyn mukaisesti, jolloin toteutuksesta vastaavat sen yksiköt, mukaan lukien unionin edustustoissa työskentelevä komission henkilöstö edustustojen päälliköiden alaisuudessa 60 artiklan 2 kohdan mukaisesti, tai 69 artiklassa tarkoitetut toimeenpanovirastot;

b) yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoiden, jäljempänä ’yhteistyöhön perustuva hallinnointi’, 63 artiklassa ja 125–129 artiklassa säädetyn mukaisesti;

c) välillisesti, jäljempänä ’välillinen hallinnointi’, 125–149 artiklan ja 154–159 artiklassa säädetyn mukaisesti, kun tästä säädetään perussäädöksessä, tai 58 artiklan 2 kohdan a–d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä:

– –”

- 13 Saman asetuksen 63 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, erityisesti

a) varmistamalla, että talousarviosta rahoitettavat toimet toteutetaan moitteettomasti ja tehokkaasti ja sovellettavien alakohtaisten sääntöjen mukaisesti;

b) nimeämällä 3 kohdan mukaisesti tätä tarkoitusta varten unionin varojen hallinnoinnista ja valvonnasta vastaavat elimet ja valvomalla niitä;

c) ehkäisemällä, toteamalla ja korjaamalla sääntöjenvastaisuudet ja petokset;

d) tekemällä tämän asetuksen ja alakohtaisten sääntöjen mukaisesti yhteistyötä komission, [Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF)], [Euroopan] tilintarkastustuomioistuimen ja niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka osallistuvat [tiivimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa 12.10.2017 annetun] neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 [(EUVL 2017, L 283, s. 1)] mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön, Euroopan syyttäjänviraston, jäljempänä 'EPPO', kanssa.

Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi jäsenvaltioiden on suhteellisuusperiaatetta noudattaen sekä tämän artiklan ja asianomaisten alakohtaisten sääntöjen mukaisesti suoritettava ennako- ja jälkikäteisvalvontaa, johon tarvittaessa kuuluvat myös paikan päällä edustavien ja/tai riskiperusteisten otosten perusteella tehtävät toimien tarkastukset. Niiden on myös perittävä takaisin aiheettomasti maksetut varat sekä tarvittaessa saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltioiden on asetettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia saajille, kun alakohtaisissa säännöissä tai kansallisen lainsäädännön erityissäännöksissä niin edellytetään.

Komissio seuraa riskinarviointinsa yhteydessä ja alakohtaisten sääntöjen mukaisesti jäsenvaltioiden käyttöön ottamia hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä. Komissio noudattaa tarkastustyössään suhteellisuusperiaatetta ja ottaa huomioon arvioidun riskin tason alakohtaisten sääntöjen mukaisesti.”

14 Varainhoitoasetuksen 135 artiklassa, jonka otsikko on ”Unionin taloudellisten etujen suojaaminen riskien havaitsemisen, poissulkemisen ja taloudellisten seuraamusten määräämisen avulla”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi komissio perustaa varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän ja vastaa sen toiminnasta.

Järjestelmän tavoitteena on helpottaa

a) sellaisten 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai yhteisöjen varhaista havaitsemista, jotka aiheuttavat unionin taloudellisille eduille riskin;

--

3. Päätöksen varhaista havaitsemista koskevan tiedon rekisteröinnistä tämän artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuista riskeistä, 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai yhteisöjen poissulkemisesta ja/tai saajalle määrättävästä taloudellisesta seuraamuksesta tekee toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä. Tiedot tällaisista päätöksistä rekisteröidään 142 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tietokantaan. Jos tällainen päätös tehdään 136 artiklan 4 kohdan nojalla, tietokantaan rekisteröityihin tietoihin on sisällytettävä kyseisessä kohdassa tarkoitettuja henkilöitä koskevat tiedot.

4. Päätös tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai yhteisöjen poissulkemisesta tai saajalle määrättävistä taloudellisista seuraamuksista tehdään lainvoimaisen tuomion tai 136 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa poissulkemistilanteissa lopullisen hallinnollisen päätöksen perusteella tai 143 artiklassa tarkoitettun tutkintaelimen alustavan oikeudellisen arvioinnin perusteella 136 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa kyseisten tilanteiden

keskitetyn arvioinnin varmistamiseksi. Toimivaltaisen tulojen ja menojen hyväksyjän on 141 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa hylättävä osallistuja tietystä ratkaisu- tai myöntämismenettelystä.

Toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä voi tehdä päätöksen osallistujan tai saajan poissulkemisesta ja/tai saajalle määrättävästä taloudellisesta seuraamuksesta sekä päätöksen asiaan liittyvien tietojen julkaisemisesta 136 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun alustavan oikeudellisen arvioinnin perusteella vasta sen jälkeen, kun hän on saanut 143 artiklassa tarkoitetun tutkintaelimen suosituksen, sanotun kuitenkin rajoittamatta 136 artiklan 5 kohdan soveltamista.”

II Riidanalainen asetus

- 15 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viittauskappaleista ilmenee, että asetus on annettu ”[EUT-sopimuksen] ja erityisesti sen 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan” sekä ”[Euratomin perustamissopimuksen] ja erityisesti sen 106 A artiklan” nojalla.
- 16 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 2, 3, 5–10, 12–19 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(2) Eurooppa-neuvosto totesi 21 päivänä heinäkuuta 2020 antamissaan päätelmissä, että unionin taloudellisia etuja on suojattava perussopimusten yleisten periaatteiden, erityisesti SEU 2 artiklassa määrättyjen arvojen mukaisesti. Se myös korosti unionin taloudellisten etujen suojaamisen tärkeyttä ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä.
- (3) Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta ([tuomio 29.4.2004, komissio v. CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 63 kohta]), joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden ([tuomio 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi ym., 212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10 kohta]), toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon ([tuomio 21.9.1989, Hoechst v. komissio, 46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 19 kohta]), riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus ([tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 31, 40 ja 41 kohta ja tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 63–67 kohta]), sekä vallanjaon ([tuomio 22.12.2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, 58 kohta; tuomio 10.11.2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 35 kohta ja tuomio 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, 36 kohta]) periaatteita ([Komission tiedonanto, jonka otsikko on ’Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi’ (COM(2014) 158 final), liite I]).

--

- (5) Kun ehdokasmaasta tulee jäsenvaltio, se liittyy oikeudelliseen rakennelmaan, joka nojautuu perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa – ja tunnustaa sen, että nuo muut jäsenvaltiot jakavat sen kanssa – lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa todetaan. Tämä lähtökohta merkitsee sitä – ja perustelee sen –, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että näin ollen kyseiset arvot täytäntöön panevaa unionin oikeutta noudatetaan ([lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014, EU:C:2014:2454, 168 kohta]). Jäsenvaltioiden lakien ja käytäntöjen olisi edelleen oltava unionin perustana olevien yhteisten arvojen mukaisia.
- (6) Vaikka unionin arvojen kesken ei olekaan hierarkiaa, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on keskeisellä sijalla, jotta voidaan suojata muita unionin perustana olevia arvoja, kuten vapautta, demokratiaa, tasa-arvoa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on erottamattomasti sidoksissa demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Ilman oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ei voi olla demokratiaa eikä perusoikeuksien kunnioittamista, ja päinvastoin.
- (7) Kun jäsenvaltiot toteuttavat unionin talousarviota, mukaan lukien varat, jotka on osoitettu [Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi 14.12.2020 annetulla] neuvoston asetuksella (EU) 2020/2094 [(EUVL 2020, L 433I, s. 23)] perustetusta Euroopan unionin elpymisvälineestä taikka unionin talousarviosta taattavista lainoista ja muista välineistä, oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on talousarvion toteuttamistavasta riippumatta keskeinen ennakoedellytys sille, että talousarviota toteutetaan [SEUT] 317 artiklassa vahvistettujen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.
- (8) Jäsenvaltiot voivat varmistaa moitteettoman varainhoidon toteutumisen ainoastaan sillä edellytyksellä, että viranomaiset toimivat lakien mukaisesti, että tutkinta- ja syyttäviviranomaiset käsittelevät tehokkaasti petostapaukset, mukaan lukien veropetokset, verovilppi, korruptio, eturistiriidat tai muut lainrikkomiset, ja että viranomaisten, myös lainvalvontaviranomaisten, mielivaltaiset tai laittomat päätökset voidaan saattaa riippumattomien tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tehokkaan valvonnan kohteeksi.
- (9) Oikeuslaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus olisi taattava aina, ja tutkinta- ja syyttäviviranomaisten olisi voitava hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Oikeuslaitokset sekä tutkinta- ja syyttäviviranomaiset olisi varustettava riittäväillä taloudellisilla ja henkilöresursseilla sekä menettelytavoilla, jotta ne voivat toimia tuloksellisesti ja tavalla, joka täysimääräisesti kunnioittaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, puolustuksen oikeuksien kunnioittaminen mukaan lukien. Lopulliset tuomiot olisi pantava täytäntöön tehokkaasti. Kyseiset edellytykset ovat vähimmäistä sellaisia laittomia ja mielivaltaisia viranomaispäätöksiä vastaan, jotka voisivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.
- (10) Oikeuslaitoksen riippumattomuus edellyttää erityisesti sitä, että asianomainen lainkäyttöelin voi hoitaa sekä asiaankuuluvien sääntöjen mukaan että käytännössä lainkäyttötehtävänsä täysin itsenäisesti, niin että se ei ole hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon eikä ota vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja on siis suojattu sellaisilta ulkopuolisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat

vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa, nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa.

--

- (12) SEU 19 artiklan, jossa SEU 2 artiklassa vahvistettu oikeusvaltion arvo konkretisoituu, mukaan jäsenvaltioiden on taattava tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, myös silloin, kun on kyse unionin talousarvion toteuttamisesta. Pelkästään se, että unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseksi on olemassa tehokas tuomioistuinvalvonta, kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon ja edellyttää riippumattomia tuomioistuimia ([tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 32–36 kohta]). Kuten perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan, on ensisijaisen tärkeää suojata tuomioistuinten riippumattomuus ([tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 40 ja 41 kohta]). Näin on erityisesti silloin, kun tuomioistuin valvoo sellaisten toimenpiteiden, sopimusten tai muiden instrumenttien pätevyyttä, joista aiheutuu julkisia menoja tai velkoja, muun muassa julkisten hankintamenettelyjen yhteydessä, jotka nekin voidaan saattaa tuomioistuinten käsiteltäväksi.
- (13) Näin ollen oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ovat selvässä yhteydessä toisiinsa.
- (14) Unioni on kehittänyt erilaisia välineitä ja prosesseja, joilla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja sen soveltamista, mukaan lukien taloudellinen tuki kansalaisjärjestöille, eurooppalainen oikeusvaltiomekanismi ja [unionin] oikeusalan tulostaulu, ja joiden avulla unionin toimielimet reagoivat tehokkaasti oikeusvaltioperiaatteen rikkomiseen rikkomusmenettelyjen ja SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn avulla. Tässä asetuksessa säädetty mekanismi täydentää näitä välineitä suojaamalla unionin talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta, jotka vaikuttavat sen moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- (15) Oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset ja erityisesti ne, jotka haittaavat viranomaistoiminnan asianmukaisuutta ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa, voivat vahingoittaa vakavasti unionin taloudellisia etuja. Tämä koskee oikeusvaltion periaatteiden yksittäisiä rikkomistapauksia ja vielä enemmän laajalle levinnyttä rikkomista tai rikkomisia, jotka johtuvat viranomaisten toistuvista käytännöistä tai laiminlyönneistä taikka tällaisten viranomaisten toteuttamista yleisistä toimenpiteistä.
- (16) Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen toteaminen edellyttää, että komissio tekee jäsenvaltion tilanteesta perusteellisen laadullisen arvioinnin. Kyseisen arvioinnin olisi oltava objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen, ja siinä olisi otettava huomioon asiaankuuluvat tiedot käytettävissä olevista lähteistä ja tunnistetuista instituutioista, mukaan lukien Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset, komission oikeusvaltiota koskeva

vuosikertomus ja [unionin] oikeusalan tulostaulu, [OLAFin] ja tapauksen mukaan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kertomukset sekä päätelmät ja suositukset, joita tuottavat asiaankuuluvat kansainväliset järjestöt ja verkostot, mukaan lukien Euroopan neuvoston elimet kuten Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) ja [Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio)], erityisesti sen luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista, sekä Euroopan korkeimpien oikeuksien ja tuomarineuvostojen verkostot. Komissio voisi tarvittaessa kuulla Euroopan unionin perusoikeusvirastoa ja Venetsian komissiota perusteellisen laadullisen arvioinnin valmistelua varten.

- (17) Tämän asetuksen mukaiset toimenpiteet ovat tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa unionin talousarvion tehokkaampi suojaaminen ei ole mahdollista unionin lainsäädännössä säädettyjen muiden menettelyjen avulla. Unionin rahoituslainsäädännössä ja sovellettavissa alakohtaisissa ja varainhoitoa koskevissa säännöissä säädetään erilaisista mahdollisuuksista suojata unionin talousarviota, mukaan lukien maksuajan kulumisen keskeyttäminen ja maksujen keskeyttäminen tai rahoitusoikaisu, jotka liittyvät sääntöjenvastaisuuksiin tai vakaviin puutteisiin hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Olisi määritettävä, mitä toimenpiteitä oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen tapauksessa toteutetaan ja millaista menettelyä noudattaen tällaiset toimenpiteet hyväksytään. Tällaisiin toimenpiteisiin olisi kuuluttava maksujen ja sitoumusten keskeyttäminen, erien maksamisen keskeyttäminen tai lainojen ennaikainen takaisinmaksu, jo hyväksytyjen sitoumusten rahoituksen vähentäminen sekä kieltä tehdä uusia sitoumuksia varojen saajien kanssa tai tehdä uusia sopimuksia unionin talousarviosta taattavista lainoista tai muista välineistä.
- (18) Toteutettavista toimenpiteistä päätettäessä olisi noudatettava suhteellisuusperiaatetta, ja tällöin olisi erityisesti otettava huomioon tilanteen vakavuus; aika, joka on kulunut asiaankuuluvan moitittavan menettelyn alkamisesta; moitittavan menettelyn kesto ja toistuvuus; tahallisuus; asianomaisen jäsenvaltion yhteistyön taso oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten lopettamiseksi; sekä vaikutukset unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin.
- (19) On olennaisen tärkeää, että lopullisten varojen saajien ja edunsaajien oikeudet edut turvataan asianmukaisesti, kun oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen tapauksessa hyväksytään toimenpiteitä. Kun komissio käsittelee toimenpiteiden hyväksymistä, sen olisi otettava huomioon niiden lopullisiin varojen saajiin ja edunsaajiin kohdistuvat mahdolliset vaikutukset. Kun otetaan huomioon, että yhteistyöhön perustuvassa hallinnoinnissa komission jäsenvaltioille suorittamat maksut ovat laillisesti riippumattomia kansallisten viranomaisten edunsaajille suorittamista maksuista, tämän asetuksen mukaisten asianmukaisten toimenpiteiden ei olisi katsottava vaikuttavan edunsaajille tarkoitettuihin maksuihin osoitettavan rahoituksen saatavuuteen sovellettavissa alakohtaisissa ja varainhoitoa koskevissa säännöissä vahvistettujen maksumääräaikojen mukaisesti. Tämän asetuksen nojalla hyväksytyt päätökset ja velvoitteet suhteessa tässä asetuksessa säädettyihin lopullisiin varojen saajiin tai edunsaajiin ovat osa sovellettavaa unionin lainsäädäntöä yhteistyössä hallinnoitavan rahoituksen täytäntöönpanon osalta. Jäsenvaltioiden, joita toimenpiteet koskevat, olisi raportoitava säännöllisesti komissiolle velvoitteidensa noudattamisesta lopullisia varojen saajia tai edunsaajia kohtaan. Komission olisi voitava tarkistaa sovellettavissa alakohtaisissa ja varainhoitoa koskevissa säännöissä vahvistettujen, edunsaajia kohtaan olemassa olevien maksuvelvoitteiden noudattamista

koskevan raportoinnin avulla, että tämän asetuksen nojalla hyväksytyt päätökset eivät vaikuta millään tavalla, eivät suoraan eivätkä välillisesti, sovellettavien alakohtaisten ja varainhoitoa koskevien sääntöjen mukaisesti suoritettaviin maksuihin.

Lopullisten varojen saajien ja edunsaajien suojan parantamiseksi komission olisi annettava tietoja ja ohjausta verkkosivuston tai internetportaalin kautta ja tarjottava riittävät työkalut, joiden avulla komissiolle voidaan ilmoittaa kaikista tapauksista, joissa on rikottu valtiollisten elinten ja jäsenvaltioiden lainmukaista velvoitetta jatkaa maksuja sen jälkeen, kun toimenpiteitä on hyväksytty tämän asetuksen nojalla. Komission olisi tällaisten tietojen perusteella tarkistettava, onko sovellettavia sääntöjä ja erityisesti [Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä 24.6.2021 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 202[1]/1060 [(EUVL 2021, L 231, s. 159)] 69 artiklaa, 74 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 104 artiklaa noudatettu. Tarvittaessa sen varmistamiseksi, että kaikki määrät, jotka valtiollisten elinten tai jäsenvaltioiden on maksettava, maksetaan tosiasiallisesti lopullisille varojen saajille tai edunsaajille, komission olisi perittävä takaisin suoritettut maksut tai tarvittaessa tehtävä rahoitusoikaisu vähentämällä ohjelmalle myönnettävää unionin tukea sovellettavien alakohtaisten ja varainhoitoa koskevien sääntöjen mukaisesti.

--

(26) Toimenpiteiden hyväksymis- ja kumoamismenettelyssä olisi noudatettava objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteita, ja se olisi toteuttava puolueettoman ja näyttöön perustuvan lähestymistavan mukaisesti. Jos poikkeuksellisesti asianomainen jäsenvaltio katsoo, että kyseisiä periaatteita on loukattu vakavasti, se voi pyytää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa ottamaan asian seuraavan Eurooppa-neuvoston käsittelyyn. Tällaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa toimenpiteistä ei olisi tehtävä päätöksiä ennen kuin Eurooppa-neuvosto on keskustellut asiasta. Tämä prosessi ei pääsääntöisesti saa kestää enempää kuin kolme kuukautta siitä, kun komissio on toimittanut ehdotuksensa neuvostolle.”

17 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita rikotaan jäsenvaltioissa.”

18 Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’oikeusvaltioperiaatteella’ SEU 2 artiklassa vahvistettua unionin perustana olevaa arvoa. Siihen kuuluvat laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus, myös perusoikeuksien osalta

ja vallanjaon periaatteet sekä syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta lain edessä koskevat periaatteet. Oikeusvaltioperiaatetta on tarkasteltava yhteydessä SEU 2 artiklassa vahvistettuihin muihin unionin arvoihin ja periaatteisiin;

- b) 'valtiollisella elimellä' viranomaista millä tahansa hallinnon tasolla, mukaan lukien kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset, sekä [varainhoitoasetuksen] 2 artiklan 42 kohdassa tarkoitettuja jäsenvaltioiden järjestöjä.”
- 19 Riidanalaisen asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeusvaltion periaatteiden rikkominen”, säädetään seuraavaa:
- ”Tätä asetusta sovellettaessa seuraavat seikat voivat viitata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen:
- a) oikeuslaitoksen riippumattomuuden vaarantaminen;
- b) se, että laiminlyödään viranomaisten, myös lainvalvontaviranomaisten, mielivaltaisten tai laittomien päätösten ehkäiseminen ja oikaiseminen taikka kyseisistä päätöksistä rankaiseminen, se, että viranomaisilta, myös lainvalvontaviranomaisilta, evätään taloudellisia ja henkilöresursseja ja näin haitataan niiden asianmukaista toimintaa tai sen varmistamista jättäminen, että eturistiriitoja ei synny;
- c) se, että rajoitetaan oikeussuojakeinojen saatavuutta ja tehokkuutta, mukaan lukien rajoittavilla menettelytapasäännöillä ja puuttuvalla tuomioiden täytäntöönpanolla, tai se, että rajoitetaan lainrikkomisiin liittyvän tutkinnan, syyttämisen ja rankaisemisen tehokkuutta.”
- 20 Asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimenpiteiden hyväksymisen edellytykset”, säädetään seuraavaa:
- ”1. Asianmukaisia toimenpiteitä on toteutettava, jos 6 artiklan mukaisesti on osoitettu, että oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan.
2. Tätä asetusta sovellettaessa oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen on koskettava yhtä tai useampaa seuraavista:
- a) unionin talousarvion, mukaan lukien unionin talousarviosta taattavat lainat ja muut välineet, toteuttamisesta vastaavien viranomaisten asianmukainen toiminta, erityisesti julkisten hankintojen tai tukien myöntämistä koskevien menettelyjen yhteydessä;
- b) varainhoidon valvontaa, seuranta ja tarkastuksia suorittavien viranomaisten asianmukainen toiminta sekä tehokkaiden ja avointen varainhoito- sekä vastuuvollisuusjärjestelmien asianmukainen toiminta;
- c) tutkinta- ja syyttäväviranomaisten asianmukainen toiminta, joka liittyy tutkinta- ja syytetoimiin sellaisten petosten, veropetokset mukaan lukien, lahjonta- tai muiden unionin oikeuden rikkomistapausten johdosta, jotka liittyvät unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen;

- d) riippumattomien tuomioistuinten suorittama tehokas oikeudellinen valvonta, joka kohdistuu a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen viranomaisten toimiin tai laiminlyönteihin;
- e) unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvien petosten, veropetokset mukaan lukien, lahjonta- tai muiden unionin oikeuden rikkomistapausten estäminen ja rangaistusten määrääminen niiden johdosta sekä tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten määrääminen varojen saajille kansallisten tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten toimesta;
- f) aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperintä;
- g) tehokas ja nopea yhteistyö OLAFin ja, edellyttäen, että asianomainen jäsenvaltio osallistuu siihen, EPPOn kanssa niiden tutkinta- tai syytetoimissa sovellettavien unionin säädösten nojalla ja vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti;
- h) muut tilanteet tai viranomaisten toimet, jotka ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta.”
- 21 Asetuksen 5 artiklan, jonka otsikkona on ”Toimenpiteet unionin talousarvion suojaamiseksi”, 1–4 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Edellyttäen, että tämän asetuksen 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, tämän asetuksen 6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen voidaan hyväksyä yksi tai useampi seuraavista asianmukaisista toimenpiteistä:
- a) kun komissio toteuttaa unionin talousarviota suoraan tai välillisesti hallinnoiden varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaisesti ja kun varojen saaja on valtiollinen elin:
- i) maksujen tai oikeudellisen sitoumuksen täyttämisen keskeyttäminen tai oikeudellisen sitoumuksen purkaminen varainhoitoasetuksen 131 artiklan 3 kohdan nojalla;
 - ii) kieltä tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia;
 - iii) erien maksamisen keskeyttäminen kokonaan tai osittain taikka unionin talousarviosta taattujen lainojen ennaikainen takaisinmaksu;
 - iv) unionin talousarviosta taatun välineen mukaisen taloudellisen edun keskeyttäminen tai pienentäminen;
 - v) kieltä tehdä uusia sopimuksia unionin talousarviosta taattavista lainoista tai muista välineistä;
- b) kun komissio toteuttaa unionin talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoiden varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti:
- i) yhden tai useamman ohjelman hyväksynnän keskeyttäminen tai sen muuttaminen;
 - ii) sitoumusten keskeyttäminen;
 - iii) sitoumusten vähentäminen, muun muassa tekemällä rahoitusoikaisuja tai siirtoja muihin rahoitusohjelmiin;
 - iv) ennakkorahoituksen vähentäminen;
 - v) maksujen määräaikojen kulumisen keskeyttäminen;
 - vi) maksujen keskeyttäminen.
2. Jollei toimenpiteiden hyväksymistä koskevassa päätöksessä toisin määrätä, asianmukaisten toimenpiteiden määrääminen ei vaikuta 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen valtiollisten elinten

tai 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden velvollisuuksiin toteuttaa sellaiseen ohjelmaan tai rahastoon liittyviä toimia, jota toimenpide koskee, eikä varsinkaan velvollisuuksiin, joita niillä on suhteessa lopullisiin varojen saajiin tai edunsaajiin, mukaan lukien velvollisuus suorittaa maksuja tämän asetuksen ja sovellettavien alakohtaisten tai varainhoitoa koskevien sääntöjen nojalla. Kun unionin varoja hallinnoidaan yhteistyössä, jäsenvaltioiden, joita tämän asetuksen nojalla hyväksytyt toimenpiteet koskevat, on raportoitava komissiolle siitä, miten ne noudattavat kyseisiä velvollisuuksia, kolmen kuukauden välein kyseisten toimenpiteiden hyväksymisestä.

Komissio tarkistaa, onko sovellettavaa lainsäädäntöä noudatettu, ja toteuttaa tarvittaessa kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin talousarvion suojaamiseksi alakohtaisten ja varainhoitoa koskevien sääntöjen mukaisesti.

3. Toteutettavien toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia. Ne on määritettävä sen tosiasiallisen tai mahdollisen vaikutuksen perusteella, joka oikeusvaltion periaatteiden rikkomisella on unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin. Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen luonne, kesto, vakavuus ja laajuus on otettava asianmukaisesti huomioon. Toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin rikkominen vaikuttaa.

4. Komissio antaa lopullisille varojen saajille tai edunsaajille tietoja ja ohjausta 2 kohdassa tarkoitetuista jäsenvaltioiden velvoitteista verkkosivuston tai internetportaalin avulla. Komissio myös tarjoaa saman verkkosivuston tai internetportaalin avulla lopullisille varojen saajille tai edunsaajille asianmukaiset välineet, joiden avulla komissiolle voidaan ilmoittaa kaikesta kyseisten velvoitteiden rikkomisesta, jonka lopulliset varojen saajat tai edunsaajat katsovat vaikuttavan suoraan itseensä. Tätä kohtaa sovellettaessa on varmistettava unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelu [unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23.10.2019 annetussa] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2019/1937 [(EUVL 2019, L 305, s. 17)] säädettyjen periaatteiden mukaisesti. Lopullisten varojen saajien tai edunsaajien tämän kohdan mukaisesti ilmoittamiin tietoihin on liitettävä todisteet siitä, että asianomainen lopullinen varojen saaja tai edunsaaja on esittänyt virallisen valituksen asianomaisen jäsenvaltion asiaankuuluvalla viranomaiselle.”

22 Saman asetuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos komissio toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa, että 4 artiklassa säädetty edellytykset täyttyvät, se lähettää asianomaiselle jäsenvaltiolle kirjallisen ilmoituksen, jossa esitetään komission havaintojen perusteena olevat tosiseikat ja erityiset perusteet, ellei se katso voivansa suojata unionin talousarviota tehokkaammin muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen avulla. Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viipymättä kaikista tällaisista ilmoituksista ja niiden sisällöstä.

2. Euroopan parlamentti voi 1 kohdan nojalla saamiensa tietojen perusteella pyytää komission käymään jäsenneltyä vuoropuhelua tämän havainnoista.

3. Arvioidessaan 4 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttymistä komissio ottaa huomioon käytettävissä olevista lähteistä saatavat asiaankuuluvat tiedot, mukaan lukien unionin toimielinten, muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen ja muiden tunnustettujen instituutioiden päätökset, päätelmät ja suositukset.

4. Komissio voi pyytää kaikkia lisätietoja, joita se tarvitsee 3 kohdassa tarkoitettua arviota varten, sekä ennen kuin se lähettää kirjallisen ilmoituksen 1 kohdan nojalla että sen jälkeen.
5. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava pyydetty tiedot, ja se voi esittää huomautuksia 1 kohdassa tarkoitettussa ilmoituksessa esitetyistä havainnoista komission asettamassa määräajassa, jonka on oltava vähintään yksi kuukausi mutta enintään kolme kuukautta havaintojen ilmoituspäivästä. Huomautuksissaan jäsenvaltio voi ehdottaa korjaavien toimenpiteiden hyväksymistä komission ilmoituksessa esitettyjen havaintojen ratkaisemiseksi.
6. Kun komissio päättää, antaako se ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi asianmukaisista toimenpiteistä, se ottaa huomioon saamansa tiedot ja asianomaisen jäsenvaltion esittämät huomautukset sekä ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden riittävyyden. Komissio suorittaa arviointinsa yhden kuukauden suuntaa-antavan määräajan kuluessa asianomaisen jäsenvaltion toimittamien tietojen tai sen esittämien huomautusten vastaanottamisesta, tai jos tietoja tai huomautuksia ei ole vastaanotettu, 5 kohdan mukaisesti asetetun määräajan päättymisestä, ja joka tapauksessa kohtuullisessa ajassa.
7. Jos komissio aikoo antaa ehdotuksen 9 kohdan nojalla, se antaa sitä ennen jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää kuukauden kuluessa huomautuksensa erityisesti suunniteltujen toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta.
8. Arvioidessaan määrättävien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta komissio ottaa huomioon 3 kohdassa tarkoitettut tiedot ja ohjeet.
9. Jos komissio katsoo, että 4 artiklan edellytykset täyttyvät ja että jäsenvaltion 5 kohdan nojalla mahdollisesti ehdottamalla korjaavilla toimenpiteillä ei ratkaista riittävällä tavalla komission ilmoituksessa esitettyjä havaintoja, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi asianmukaisista toimenpiteistä kuukauden kuluessa jäsenvaltion huomautusten vastaanottamisesta tai, jos huomautuksia ei ole esitetty, ilman aiheutonta viivytystä ja joka tapauksessa kuukauden kuluessa 7 kohdassa säädetystä määräajasta. Ehdotuksessa esitetään erityiset perusteet ja näyttö, joihin komissio perusti havaintonsa.
10. Neuvosto hyväksyy tämän artiklan 9 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanopäätöksen kuukauden kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta. Poikkeuksellisten olosuhteiden ilmetessä kyseisen täytäntöönpanopäätöksen hyväksymistä koskevaa määräaikaa voidaan jatkaa enintään kahdella kuukaudella. Sen varmistamiseksi, että päätös hyväksytään ripeästi, komissio käyttää SEUT 237 artiklan mukaisia oikeuksiaan, jos se katsoo sen aiheelliseksi.
11. Neuvosto voi määräenemmistöllä muuttaa komission ehdotusta ja hyväksyä muutetun tekstin täytäntöönpanopäätöksenä.”
- 23 Riidanalaisen asetuksen 7 artiklan, jonka otsikko on ”Toimenpiteiden kumoaminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Asianomainen jäsenvaltio voi milloin tahansa hyväksyä uusia korjaavia toimenpiteitä ja toimittaa komissiolle kirjallisen ilmoituksen, johon sisältyy asiaa koskevaa näyttöä, sen osoittamiseksi, että 4 artiklan edellytykset eivät enää täyty.
2. Asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ja viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun neuvosto on hyväksynyt toimenpiteet, komissio arvioi asianomaisen jäsenvaltion

tilanteen ottaen huomioon asianomaisen jäsenvaltion toimittaman näytön sekä asianomaisen jäsenvaltion mahdollisesti hyväksymien uusien korjaavien toimenpiteiden riittävyden.

Jos komissio katsoo, että 4 artiklan edellytykset eivät enää täyty, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi hyväksytyjen toimenpiteiden kumoamisesta.

Jos komissio katsoo, että toimenpiteiden hyväksymiseen johtanut tilanne on korjaantunut osittain, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi hyväksytyjen toimenpiteiden mukauttamisesta.

Jos komissio katsoo, että toimenpiteiden hyväksymiseen johtanut tilanne ei ole korjaantunut, se osoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle perustellun päätöksen ja ilmoittaa tästä neuvostolle.

Kun asianomainen jäsenvaltio toimittaa 1 kohdan nojalla kirjallisen ilmoituksen, komissio antaa ehdotuksensa tai hyväksyy päätöksensä kuukauden kuluessa kyseisen ilmoituksen vastaanottamisesta. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa, ja tässä tapauksessa komissio ilmoittaa viipymättä asianomaiselle jäsenvaltiolle jatkamisen systä.

Edellä olevan 6 artiklan 3, 4, 5, 6, 9, 10 ja 11 kohdassa säädettyä menettelyä sovelletaan tarvittaessa soveltuvin osin.”

III Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

- 24 Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen asetuksen ja velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 25 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 26 Parlamentti pyysi 12.5.2021 päivätyllä hakemuksella, että nyt käsiteltävänä oleva asia käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 133 artiklassa määrättyssä nopeutetussa menettelyssä. Pyyntönsä tueksi parlamentti vetosi siihen, että riidanalaisen asetuksen antaminen oli olennainen poliittinen edellytys sille, että se hyväksyisi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta 17.12.2020 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 (EUVL 2020, L 433I, s. 11; jäljempänä vuosia 2021–2027 koskeva monivuotinen rahoituskehys) ja että kun taloudellinen kiireellisyys otetaan huomioon, *Next Generation EU* -nimisen covid-19-elpymissuunnitelman perusteella käytettävissä olevat varat on saatettava jäsenvaltioiden käyttöön äärimmäisen lyhyissä määräajoissa. Se täsmensi tämän osalta erityisesti, että asetuksen 2020/2094 3 artiklan 4 kohdan mukaan vähintään 60 prosenttia oikeudellisista sitoumuksista on tehtävä viimeistään 31.12.2022 ja että kaikki oikeudelliset sitoumukset on tehtävä viimeistään 31.12.2023. Lisäksi parlamentti korosti, että Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta 14.12.2020 annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 (EUVL 2020, L 424, s. 1) tultua voimaan komissio laskee jo kesällä 2022 liikkeelle lainansa pääomamarkkinoilla edellä mainitun elpymissuunnitelman rahoittamiseksi. Parlamentin mukaan erittäin suurten varojen lainaaminen ja käyttöön saattaminen hyvin lyhyissä määräajoissa aiheuttaa väistämättä riskejä unionin talousarviolle, jota riidanalaisella asetuksella pyritään suojaamaan. Tällainen suoja on tärkeä, sillä kyvyttömyydestä suojata tehokkaasti kyseistä talousarviota voisi aiheutua vahingollisia jälkiseurauksia, erityisesti solidaarisuudelle unionissa pitkällä aikavälillä.

- 27 Työjärjestyksen 133 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kantajan tai vastaajan pyynnöstä unionin tuomioistuimen presidentti voi vastapuolta, esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan päättää, että asia käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos asian laatu edellyttää sen käsittelemistä mahdollisimman nopeasti.
- 28 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen presidentti päätti 9.6.2021 muita osapuolia, esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan hyväksyä mainitun pyynnön. Tämä päätös perusteltiin sillä perustavanlaatuisella merkityksellä, joka nyt käsiteltävällä asialla on unionin oikeusjärjestykselle erityisesti siltä osin kuin asia koskee unionin toimivaltaa suojata talousarviotaan ja taloudellisia etujaan vaikutuksilta, joita SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen loukkauksista voi aiheutua.
- 29 Unionin tuomioistuimen presidentin 25.6.2021 tekemällä päätöksellä Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan parlamentin ja neuvoston vaatimuksia.
- 30 Unionin tuomioistuimen presidentin samana päivänä tekemällä päätöksellä Unkari hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan Puolan tasavallan vaatimuksia.
- 31 Neuvosto vaati 11.5.2021 päivätyllä hakemuksella, että unionin tuomioistuin jättäisi huomiotta Puolan tasavallan kannekirjelmän ja sen liitteiden ne kohdat, joissa viitataan 25.10.2018 päivätyyn neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoon nro 13593/18, joka koskee riidanalaisen asetuksen taustalla olevaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final) (jäljempänä oikeudellinen lausunto nro 13593/18), tai joissa toistetaan tämän oikeudellisen lausunnon sisältö tai siinä esitetty päättely. Unionin tuomioistuin päätti 29.6.2021 käsitellä tämän vaatimuksen pääasian yhteydessä.
- 32 Unionin tuomioistuin piti nyt käsiteltävää asiaa poikkeuksellisen merkittävänä, joten se päätti 7.9.2021 julkisasiamiestä kuultuaan antaa asian täysistunnon ratkaistavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 16 artiklan viimeisen kohdan mukaisesti.

IV Vaatimus siitä, ettei Puolan tasavallan kannekirjelmän tiettyjä kohtia oteta huomioon

A Asianosaisten lausumat

- 33 Neuvosto vaatii Puolan tasavallan kannekirjelmän 53, 75, 126, 133 ja 139 kohdan huomiotta jättämistä siltä osin kuin näissä kohdissa viitataan oikeudelliseen lausuntoon nro 13593/18, toistetaan sen sisältö tai kuvataan siinä esitettyä tarkastelua ja vetoaa vaatimuksensa tueksi siihen, että kyseinen oikeudellinen lausunto on sisäinen turvaluokittelematon asiakirja, jonka merkintänä on ”LIMITE”. Niinpä se väittää kyseisen lausunnon kuuluvan salassapitovelvollisuuden piiriin, ja sen esittämiselle oikeudenkäynnissä on asetettu niiden edellytysten täytyminen, joista määrätään muun muassa neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdassa ja neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevien ohjeiden 20 ja 21 kohdassa.

- 34 Neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan vain neuvosto tai Coreper voi antaa luvan esittää oikeudenkäynnissä jäljennöksen tai otteen neuvoston asiakirjoista, joita ei ole vielä saatettu yleisön saataville niiden unionin oikeuden säännösten mukaisesti, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua neuvoston asiakirjoihin. Lisäksi kyseisten ohjeiden 20 ja 21 kohdan mukaan LIMITE-asiakirjaa ei saa julkistaa, ellei asianmukaisesti valtuutettu neuvoston virkamies, jäsenvaltion kansallinen hallinto neuvoston pääsihteeristöä kuultuaan tai tarvittaessa neuvosto ole tehnyt julkistamisen sallivaa päätöstä asetuksen N:o 1049/2001 ja neuvoston työjärjestyksen mukaisesti.
- 35 Neuvosto toteaa nyt käsiteltävässä asiassa, että se on tähän päivään mennessä julkistanut asetuksen N:o 1049/2001 nojalla vain kahdeksan ensimmäistä kohtaa oikeudellisesta lausunnosta nro 13593/18 ja ettei se myöskään ole antanut Puolan tasavallalle lupaa esittää tätä lausuntoa nyt vireillä olevan tuomioistuinmenettelyn yhteydessä.
- 36 Unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että olisi vastoin sitä yleistä etua, jonka mukaan toimielinten on voitava saada käyttöönsä oikeudellisen yksikkönsä lausunnot, jotka on annettu täysin riippumattomasti, jos katsottaisiin, että tällaiset sisäiset asiakirjat voitaisiin esittää unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa ilman, että asianomainen toimielin olisi antanut luvan niiden esittämiseen tai että tämä tuomioistuin olisi määrännyt niiden esittämisestä.
- 37 Neuvosto huomauttaa, että se, että se on antanut oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 vain osittain tutustuttavaksi asetukseen N:o 1049/2001 perustuvien pyyntöjen seurauksena, johtuu erityisesti siitä riskistä, että riidanalaisen asetuksen pätevyyttä koskevan oikeusriidan yhteydessä kantaja voisi vedota neuvostoa vastaan niihin argumentteihin, jotka tämän oma oikeudellinen yksikkö on kyseisessä oikeudellisessa lausunnossa ilmaissut, mikä olisi vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tuomioistuinmenettelyn asianosaisten välisen prosessuaalisen yhdenvertaisuuden vaatimuksia. Nämä riskit ovat sitä paitsi toteutuneet nyt käsiteltävän kanteen nostamisen myötä.
- 38 Neuvoston mukaan on muutenkin niin, että Puolan tasavalta on aina äänestänyt kyseisten argumenttien perusteella sellaisten päätösten puolesta, joilla on kieltäydytty antamasta oikeudellista lausuntoa nro 13593/18 yleisön tutustuttavaksi. Jos kyseinen jäsenvaltio olisi toivonut kyseisen oikeudellisen lausunnon julkistamista, sen olisi pitänyt esittää tällainen pyyntö asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tai pyytää lupaa neuvoston työjärjestyksen tai neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevien ohjeiden mukaisesti.
- 39 Neuvosto väittää, että jos Puolan tasavallalle annettaisiin lupa käyttää oikeudellista lausuntoa nro 13593/18 nyt käsiteltävässä asiassa, vaikkei se ole noudattanut tähän tarkoitettua menettelyä ja kun kysymystä ei ole saatettu tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan, asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyt ja neuvoston työjärjestyksessä määrätyt menettelyt tulisivat kierretyiksi. Se palauttaa tältä osin mieleen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, jossa hyväksytään toimielinten pyynnöt saada sisäiset asiakirjansa poistetuiksi unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta silloin, kun ne eivät ole antaneet lupaa niiden esittämiseen oikeudenkäynnissä, ja katsoo tästä oikeuskäytännöstä seuraavan, ettei oikeudellista lausuntoa nro 13593/18 voida käyttää nyt käsiteltävässä asiassa.
- 40 Lisäksi neuvosto väittää, että jos oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 esittäminen nyt käsiteltävässä asiassa hyväksyttäisiin, se joutuisi esittämään unionin tuomioistuimissa arvioita lausunnosta, joka on tarkoitettu sisäiseen käyttöön ja jonka sen oma oikeudellinen yksikkö on

antanut riidanalaisen asetuksen laatimisen yhteydessä, mikä olisi vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja vaikuttaisi neuvoston mahdollisuuteen saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja.

- 41 Lopuksi neuvosto toteaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, että oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 sisältämät tiedot on ilman neuvoston lupaa ilmaistu erään tiedotusvälineen internetsivustolla ja että sen sisältö on täten paljastettu yleisölle, ei vaikuta mitenkään kyseisiin näkökohtiin. Lisäksi vahinko, joka neuvostolle ja muille unionin toimielimille aiheutuisi kyseisen oikeudellisen lausunnon luvattomasta käytöstä nyt käsiteltävässä asiassa, olisi paljon suurempi kuin vahinko, joka on aiheutunut kyseisen oikeudellisen lausunnon julkaisemisesta lehdistössä. Se, että Puolan tasavallan sallittaisiin tukeutua tähän samaan oikeudelliseen lausuntoon, uhkaisi nimittäin sitä yleistä etua, jossa on kyse siitä, että toimielimet voivat saada käyttöönsä oikeudellisen yksikkönsä täysin riippumattomasti antamat lausunnot, ja tekisi täysin tehottomiksi menettelyt, joilla kyseistä etua on tarkoitus suojata.
- 42 Puolan tasavalta kiistää neuvoston argumentaation.

B Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 43 Neuvosto väittää argumentaatiossaan pääasiallisesti, että toistaessaan kannekirjelmän 53, 126, 133 et 139 kohdassa oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 kohtia ja muotoillessaan kannekirjelmän 75 kohdassa kyseisen lausunnon sisällön uudelleen Puolan tasavalta on ensiksi rikkonut neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohtaa; toiseksi jättänyt huomiotta yleisen edun, jossa on kyse siitä, että neuvosto voi saada käyttöönsä oikeudellisen yksikkönsä täysin riippumattomasti antamat lausunnot; kolmanneksi saattanut neuvoston tilanteeseen, jossa se voi joutua lausumaan pääasiaa koskevassa menettelyssä oman oikeudellisen yksikkönsä esittämistä tarkasteluista, mikä loukkaa prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatetta; neljänneksi rikkonut neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevien ohjeiden 20 ja 21 kohtaa ja viidenneksi jättänyt huomiotta asetuksen N:o 1049/2001.
- 44 Neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevasta väitteestä on muistutettava, että tämän määräyksen mukaan ”neuvosto tai Coreper voi antaa luvan esittää oikeudenkäynnissä jäljennöksen tai otteen neuvoston asiakirjoista, joita ei ole vielä saatettu yleisön saataville”.
- 45 Tältä osin on todettava aivan aluksi, että kannekirjelmässä viitataan oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 muihin kuin niihin kahdeksaan kohtaan, jotka neuvosto on julkistanut asetuksen N:o 1049/2001 nojalla; seuraavaksi, että Puolan tasavalta ei ole pyytänyt neuvostolta lupaa esittää oikeudenkäynnissä jäljennöstä tai otteita kyseisestä oikeudellisesta lausunnosta; ja lopuksi, että kyseinen jäsenvaltio ei ole liittännyt kannekirjelmänsä jäljennöstä mainitusta oikeudellisesta lausunnosta.
- 46 Niinpä on syytä selvittää, onko katsottava, että koska Puolan tasavalta on toistanut tai muotoillut uudelleen kannekirjelmässään oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 kohtia lainaamalla niitä, se on esittänyt oikeudenkäynnissä neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja otteita kyseisestä lausunnosta.
- 47 Tässä yhteydessä on korostettava, että kannekirjelmän 53, 126 ja 133 kohta sisältävät lainauksia kyseisestä lausunnosta, kun taas kannekirjelmän 75 ja 139 kohta ja myös sen 126 kohta sisältävät Puolan tasavallan oman argumentaation, jonka kyseinen jäsenvaltio väittää ilmentävän kyseisessä oikeudellisessa lausunnossa tehtyä tarkastelua. Tällaisia omia argumentaatioita, joihin sisältyy

pelkkiä väitteitä yhtäpitävyydestä oikeudellisen lausunnon nro 13593/18 kanssa ja joiden paikkansapitävyyden neuvosto sitä paitsi kiistää, ei kuitenkaan voida pitää otteina mainitusta oikeudellisesta lausunnosta.

- 48 Niinpä on katsottava, että ainoastaan kannekirjelmän 53, 126 ja 133 kohdan voidaan katsoa sisältävän neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”otteita” oikeudellisesta lausunnosta nro 13593/18. Lisäksi tällaisten otteiden esittäminen oikeudenkäyntiasiakirjassa merkitsee mainituissa määräyksessä tarkoitettua ”esittä[mistä] oikeudenkäynnissä”.
- 49 Niinpä Puolan tasavalta oli neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla lähtökohtaisesti velvollinen hankkimaan neuvostolta luvan esittää unionin tuomioistuimessa kannekirjelmän 53, 126 ja 133 kohtaan sisältyvät otteet oikeudellisesta lausunnosta nro 13593/18.
- 50 Tältä osin – kuten neuvosto toteaa – unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kyllä ilmenee, että olisi vastoin sitä yleistä etua, että toimielimet voivat saada käyttöönsä oikeudellisen yksikkönsä lausunnot, jotka on annettu täysin riippumattomasti, jos katsottaisiin, että tällaiset sisäiset asiakirjat voitaisiin esittää unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa ilman, että asianomainen toimielin olisi antanut luvan niiden esittämiseen tai että tämä tuomioistuin olisi määrännyt niiden esittämisestä (määräys 14.5.2019, Unkari v. parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 8 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 31.1.2020, Slovenia v. Kroatia, C-457/18, EU:C:2020:65, 66 kohta).
- 51 Esittämällä tällaisen oikeudellisen lausunnon luvatta kantaja nimittäin vetoaa riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevassa menettelyssä asianomaista toimieliintä vastaan lausuntoon, jonka tämän oma oikeudellinen yksikkö on antanut kyseisen toimen valmistelun yhteydessä. Lähtökohtaisesti on niin, että sen salliminen, että kyseinen kantaja voi sisällyttää asiakirja-aineistoon toimielimien sellaisen oikeudellisen lausunnon, jonka sisältämien tietojen ilmaisemiseen tämä toimielin ei ole antanut lupaa, olisi vastoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja merkitsisi asetuksella N:o 1049/2001 käyttöön otetun tällaiseen asiakirjaan tutustumista koskevan pyynnön esittämistä koskevan menettelyn kiertämistä (ks. vastaavasti määräys 14.5.2019, Unkari v. parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 14 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 31.1.2020, Slovenia v. Kroatia, C-457/18, EU:C:2020:65, 68 kohta).
- 52 On kuitenkin otettava huomioon SEU 1 artiklan toiseen kohtaan ja SEU 10 artiklan 3 kohtaan sekä SEUT 15 artiklan 1 kohtaan ja SEUT 298 artiklan 1 kohtaan kirjattu avoimuusperiaate, jolla voidaan muun muassa varmistaa, että hallinto on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin legitiimimpää, tehokkaampaa ja vastuullisempaa (ks. vastaavasti määräys 14.5.2019, Unkari v. parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Mahdollistamalla sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista keskustellaan avoimesti, avoimuus lisäksi lisää unionin kansalaisten luottamusta (tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 On totta, että ainoastaan poikkeuksellisesti avoimuusperiaate voi oikeuttaa sen, että tuomioistuinmenettelyssä ilmaistaan tietoja toimielimien sellaisesta asiakirjasta, jota ei ole saatettu yleisön saataville ja joka sisältää oikeudellisen lausunnon. Siksi unionin tuomioistuin on katsonut, että toimielimien oikeudellisen lausunnon sisältävän asiakirjan säilyttämistä asian asiakirja-aineistossa ei voida oikeuttaa millään ylivoimaisella yleisellä edulla silloin, kun yhtäältä kyseinen oikeudellinen lausunto ei koske lainsäädäntömenettelyä, jolta edellytetään laajempaa avoimuutta, ja toisaalta asianomaisen jäsenvaltion kannalta kyseisen säilyttämisen intressi on vain

siinä, että se voi vedota kyseiseen oikeudelliseen lausuntoon oikeusriidan yhteydessä. Unionin tuomioistuimen mukaan nimittäin tällaisen oikeudellisen lausunnon esittäminen vaikuttaisi palvelevan kantajan omia intressejä eli sen intressiä tukea esittämäänsä argumentaatiota eikä mitään ylivoimaista yleistä etua, jollainen olisi esimerkiksi riidanalaiseen toimeen johtaneen menettelyn julkistaminen (ks. vastaavasti määräys 14.5.2019, Unkari v. parlamentti, C-650/18, ei julkaistu, EU:C:2019:438, 18 kohta ja tuomio 31.1.2020, Slovenia v. Kroatia, C-457/18, EU:C:2020:65, 71 kohta).

- 54 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että toisin kuin edellisessä kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön johtaneissa asioissa oikeudellinen lausunto nro 13593/18 koskee lainsäädäntömenettelyä.
- 55 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, että sellaisten asiakirjojen ilmaiseminen, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, jotka ovat nousseet esiin lainsäädäntöaloitteita koskevien neuvotteluiden yhteydessä, on omiaan lisäämään lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta ja vahvistamaan unionin kansalaisten oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä säädös perustuu. Se on päätelty tästä, että lainsäädäntömenettelyä koskevien neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen osalta ei ole olemassa yleistä luottamuksellisuuden tarvetta ja että asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista näiden lausuntojen sisältämät tiedot (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 67 ja 68 kohta).
- 56 On nimittäin niin, että tältä osin nimenomaan avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, vähentää osaltaan kansalaisten mielessä epäilyjä paitsi yksittäisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän säädöksen laillisuudesta myös koko lainsäädäntömenettelyn legitimitetistä (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59 kohta) ja vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään SEU 6 artiklassa ja perusoikeuskirjassa, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan.
- 57 Tällainen avoimuus ei kuitenkaan ole esteenä sille, että sellaisen erityisen oikeudellisen lausunnon, joka on annettu tietyn lainsäädäntömenettelyn yhteydessä mutta joka on erityisen arkaluonteinen tai jonka ulottuvuus on erityisen laaja ja ylittää kyseisen lainsäädäntömenettelyn yhteyden, ilmaiseminen voidaan evätä oikeudellisten neuvonantojen suojan nojalla; tällaisessa tapauksessa asianomaisen toimielimen on perusteltava epäminen yksityiskohtaisesti (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 69 kohta).
- 58 Kuten julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona on todennut asiassa Unkari v. parlamentti ja neuvosto antamansa ratkaisuehdotuksen (C-156/21, EU:C:2021:974) 70–72 kohdassa, nyt käsiteltävässä asiassa neuvosto ei kuitenkaan ole osoittanut, että oikeudellinen lausunto nro 13593/18 olisi erityisen arkaluonteinen tai että sen ulottuvuus olisi erityisen laaja ja ylittäisi siihen liittyvän lainsäädäntömenettelyn yhteyden.
- 59 Näin ollen neuvoston työjärjestyksen 6 artiklan 2 kohta ja tämän tuomion 50 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö eivät kumpikaan olleet esteenä sille, että Puolan tasavalta ilmaisi kannekirjelmässään kyseisen oikeudellisen lausunnon sisältämät tiedot kokonaan tai osittain.

- 60 Tätä toteamusta ei kyseenalaista se, että Puolan tasavallalla on oma intressi siihen, että unionin tuomioistuin ottaa Puolan tasavallan kannekirjelmän riidanalaiset kohdat huomioon. On nimittäin niin, että koska tällainen huomioon ottaminen voi myös osaltaan vähentää kansalaisten mielessä epäilyjä paitsi riidanalaisen asetuksen laillisuudesta myös koko lainsäädäntömenettelyn legitimitetistä, se palvelee joka tapauksessa tämän tuomion 55 ja 56 kohdassa mieleen palautettua ylivoimaista yleistä etua.
- 61 On siis niin, että tarvitsematta lausua erikseen perusteista, jotka koskevat neuvoston sisäisten asiakirjojen käsittelyä koskevien ohjeiden 20 ja 21 kohdan ja asetuksen N:o 1049/2001 rikkomista sekä prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaamista, sillä nämä perusteet eivät missään tapauksessa voi menestyä, kun tämän tuomion 52–60 kohdassa tehdyt arvioinnit otetaan huomioon, neuvoston vaatimus siitä, että Puolan tasavallan kannekirjelmän kohdat jätettäisiin huomiotta siltä osin kuin niissä viitataan oikeudelliseen lausuntoon nro 13593/18, toistetaan sen sisältö tai kuvataan siinä esitettyä tarkastelua, on hylättävä perusteettomana.

V Kanne

- 62 Puolan tasavalta esittää kanteensa tueksi yksitoista kanneperustetta. Ensiksi on tutkittava yhdessä ensimmäinen, toinen, viides, kuudes ja yhdestoista kanneperuste, joissa väitetään pääasiallisesti, ettei unionilla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta.

A Ensimmäinen, toinen, viides, kuudes ja yhdestoista kanneperuste, joiden mukaan unionilla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta

1. Asianosaisten lausumat

- 63 Ensimmäisessä kanneperusteessaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että perussopimuksissa unionille annetun toimivallan luonne ja laajuus eivät mahdollista sitä, että neuvosto ottaa käyttöön riidanalaisessa asetuksessa säädetyn kaltaisen mekanismin, jolla unionin toimielimet valvovat sitä, noudattavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita, ja jonka mukaan unionin talousarviosta peräisin olevien varojen maksaminen edellyttää kyseisten periaatteiden noudattamista.
- 64 Unionin lainsäätäjät voi kyllä laillisesti ottaa SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla käyttöön mekanismin, jossa unionin talousarviosta suoritettavien maksujen edellytykseksi asetetaan se, että jäsenvaltiot noudattavat moitteettoman varainhoidon periaatetta. Tästä periaatteesta, sellaisena kuin se määritellään varainhoitoasetuksen 2 artiklan 59 alakohdassa, ja tämän asetuksen 56 artiklan 2 kohtaan sisältyvistä täsmennyksistä kuitenkin ilmenee, että jäsenvaltioille mainitun periaatteen nojalla kuuluvien velvoitteiden on oltava konkreettisia ja niiden on perustuttava sellaisiin erityisiin oikeussääntöihin, jotka osoittavat suoran yhteyden asetettujen vaatimusten ja unionin varojen moitteettoman varainhoidon ja unionin taloudellisten etujen suojaamisen välillä.
- 65 Unionin lainsäätäjät on kuitenkin riidanalaisella asetuksella – kuten sen 1 artiklasta ilmenee – luonut mekanismin, jossa unionin talousarviosta suoritettavien maksujen edellytykseksi ei aseteta sitä, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeuteen perustuvia moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamiseen liittyviä konkreettisia velvoitteita, vaan se, että noudatetaan oikeusvaltion periaatteita.

- 66 Puolan tasavalta katsoo, että tällaisen mekanismin käyttöönotto ei kuulu SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa unionin lainsäätäjälle annettuun toimivaltaan, vaikka riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että oikeusvaltion periaatteiden todetun loukkaamisen on vaikutettava tai uhattava vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 67 Se väittää ensiksi, että unionin lainsäätäjä ei voi SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla annetussa asetuksessa määrittellä oikeusvaltion käsitettä eikä määrittää seikkoja, joiden perusteella voidaan todeta, että kyseisen käsitteen muodostavia periaatteita on loukattu.
- 68 Ensinnäkin oikeusvaltion periaatteet perustuvat jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteisiin ja poliittisiin perinteisiin ja niiden sisältöä täsmennetään perustuslakituomioistuinten oikeuskäytännössä. Vaikka on totta, että kansainväliset järjestöt, muiden muassa Euroopan neuvosto, ovat laatineet tiettyjä arviointiperusteita kyseisten periaatteiden noudattamisen osalta, näiden periaatteiden konkretisoiminen on unionin oikeudessa rajoittunut niillä tavoiteltavien päämäärien mainintaan. Kun otetaan huomioon erot jäsenvaltioiden välillä siltä osin kuin kyse on niiden kansallisista identiteeteistä, perustuslaillisista ja oikeudellisista järjestelmistä sekä oikeudellisista perinteistä, unionin lainsäätäjä ei voi täsmentää kaikkien oikeusvaltion periaatteiden osalta, millä keinoilla niiden tavoitteet voidaan saavuttaa. Niinpä jäsenvaltioiden velvollisuus noudattaa näitä periaatteita rajoittuu tarpeeseen taata niiden olennainen sisältö.
- 69 Puolan tasavalta toteaa seuraavaksi, että vaikka unioni perustuu SEU 2 artiklan sisältämiin arvoihin, perussopimuksissa ei täsmennetä niiden sisältöä eikä anneta unionin lainsäätäjälle mitään toimivaltaa määrittellä niiden ulottuvuutta johdetun oikeuden toimissa edes SEU 19 artiklan nojalla. Tässä viimeksi mainitussa määräyksessä ei nimittäin aseteta mitään konkreettista velvoitetta siltä osin kuin kyse on jäsenvaltioissa oikeuslaitoksen järjestämisestä, joka kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.
- 70 Lopuksi unionin lainsäätäjä on sille SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa annetun toimivallan ylittäen määrittellyt riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa oikeusvaltion käsitteen siten, että se on laajentanut sen ulottuvuuden muihinkin SEU 2 artiklan sisältämiin arvoihin. Samoin sen lisäksi, että kyseisen asetuksen 3 artiklassa mainitaan kriteerejä, jotka voivat ”viitata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen”, kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa luetellaan tilanteita tai viranomaisten toimia, joita oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen on koskettava samaa asetusta sovellettaessa; unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan täsmennä kyseisten säännösten välistä suhdetta eikä kyseinen luettelo ole tyhjentävä, kun sen h alakohta otetaan huomioon.
- 71 Näin tehdessään unionin lainsäätäjä on myös antanut komissiolle ja neuvostolle toimivallan edelleen täsmentää riidanalaista asetusta sovellettaessa oikeusvaltion kunnioittamiseen liittyviä vaatimuksia. Lisäksi tällaista valtaa käytetään jälkikäteen arvioimalla jäsenvaltiossa vallitsevaa tilannetta, jolloin kyseiset toimielimet voivat mukauttaa kyseisiä vaatimuksia loukkaamiseen, josta asianomaista jäsenvaltiota moititaan, ja soveltaa niitä tutkittavaan tilanteeseen taannehtivasti.
- 72 Puolan tasavalta väittää toiseksi, että unionin lainsäätäjä ei SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla voinut ottaa käyttöön SEU 7 artiklassa ja SEUT 258 artiklassa määräytyville menettelyille vaihtoehtoista menettelyä antamalla komissiolle ja neuvostolle toimivallan todeta, että jäsenvaltiot ovat loukanneet oikeusvaltion periaatteita.

- 73 Tällaisen loukkaamisen voi nimittäin todeta ainoastaan Eurooppa-neuvosto SEU 7 artiklan nojalla. Tästä Eurooppa-neuvoston yksinomaisesta toimivallasta voidaan poiketa vain soveltamalla SEU 19 artiklan 1 kohtaa ja siinä määrättyä velvollisuutta varmistaa tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, jolloin unionin tuomioistuimien voi todeta tämän velvollisuuden laiminlyönnin SEUT 258 artiklan nojalla aloitetun menettelyn yhteydessä.
- 74 Eurooppa-neuvoston yksinomainen toimivalta todeta SEU 7 artiklan nojalla oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia on oikeutettavissa sillä, että oikeusvaltion arvion noudattamisen valvonta on harkinnanvaraista ja voi riippua poliittisista näkökohdista. Niinpä perussopimusten mukaan jäsenvaltioiden hallitusten edustajien tehtävänä on tehdä tällaisia toteamuksia, eivätkä nämä toteamukset kuulu mihinkään aineelliseen tuomioistuimivalvontaan. Selkeiden vaatimusten puuttuessa unionin tuomioistuimien ei nimittäin voi arvioida sitä, ovatko Eurooppa-neuvoston toteamukset kyseisestä arvosta johtuvien vaatimusten mukaisia. Tästä syystä SEUT 269 artiklassa unionin tuomioistuimen harjoittama tuomioistuimivalvonta rajataan koskemaan SEU 7 artiklassa määriteltyjen ”menettelymääräysten” noudattamista, eikä tämä valvonta voi koskea Eurooppa-neuvoston toteamusta siitä, että jäsenvaltio ”loukkaa vakavasti ja jatkuvasti” kyseistä arvoa.
- 75 On siis kysyttävä, voiko neuvoston täytäntöönpanopäätös, jossa todetaan riidanalaisen asetuksen mukaisesti, että jäsenvaltio on loukannut oikeusvaltion periaatteita, olla asiaratkaisun osalta tuomioistuimivalvonnan kohteena siten, ettei loukata SEU 7 artiklaan ja SEUT 269 artiklaan perustuvaa Eurooppa-neuvoston yksinomaista toimivaltaa arvioida, noudattavatko jäsenvaltiot SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja.
- 76 Puolan tasavalta väittää kolmanneksi, että ottaessaan käyttöön mekanismin, jonka avulla jäsenvaltioille voidaan määrätä taloudellisia seuraamuksia, unionin lainsäätäjän on ylittänyt sille SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa annetun toimivallan.
- 77 Tältä osin Puolan tasavalta muistuttaa Unkarin tukemana, että unionin oikeusjärjestelmässä horisontaalisen ja alakohtaisen ehdollisuusmekanismin, joka koskee unionin talousarviosta peräisin olevien varojen maksamista, on täytettävä kolme vaatimusta. Aivan ensiksi siinä on määriteltävä täsmällisesti unionin varojen saamisedellytykset ja näiden edellytysten täyttymistä koskevat arviointiperusteet. Sitten mekanismin yhteydessä vahvistetuilla maksujen saamisedellytyksillä on oltava ”riittävän suora yhteys” mekanismin tavoitteeseen niin, että edellytyksen noudattamatta jättäminen uhkaa suoraan rahoituksen tavoitetta, moitteetonta varainhoitoa tai unionin taloudellisia etuja. Lopuksi on osoitettava, että edellytyksen noudattamatta jättämisen ja rahoituksen menettämisen välillä on todellinen yhteys erityisesti arvioitaessa unionin talousarvion suojelutoimenpiteen oikeasuhteisuutta.
- 78 Näistä vaatimuksista ilmenee, että ehdollisuusmekanismia ei voida käyttää seuraamusten määräämiseen sellaisista unionin oikeuden rikkomisista, joilla ei ole suoraa vaikutusta rahoitustavoitteen toteutumiseen tai varojen moitteettomaan käyttöön.
- 79 Ensimmäinen vaatimus ei kuitenkaan täyty nyt käsiteltävässä asiassa. Oikeusvaltion periaatteet eivät nimittäin voi kuulua tällaisen ehdollisuusmekanismin piiriin, koska näitä periaatteita tai niitä konkreettisia velvoitteita, joita jäsenvaltioiden on tältä osin noudatettava, ei täsmennetä perussopimuksissa eikä myöskään johdetussa oikeudessa.

- 80 Unionilla ei sitä paitsi ole mitään toimivaltaa oikeusvaltion, sellaisena kuin se määritellään riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa, useiden näkökohtien osalta, kuten sen, joka koskee vaatimusta läpinäkyvästä, vastuuvollisesta, demokraattisesta ja moniarvoisesta lainsäädäntöprosessista. Koska kyseisen asetuksen 3 artikla ja 4 artiklan 2 kohta on muotoiltu hyvin yleisluonteisin sanamuodoin, sen toteaminen, että jäsenvaltio on loukannut oikeusvaltion periaatteita, ei myöskään edellytä konkreettisten velvoitteiden rikkomisen näyttämistä toteen vaan se kuuluu harkinnanvaraisen arvioinnin piiriin. Niinpä ei voida sulkea pois sitä, että tällainen arviointi on riippuvainen poliittisista näkökohdista, että se on mielivaltaista tai että sitä suoritetaan vastoin periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa.
- 81 Toinenkaan vaatimus ei täyty. Ne tapaukset nimittäin, joissa jäsenvaltio loukkaa oikeusvaltion periaatteita, sellaisina kuin kyseiset tapaukset mainitaan riidanalaisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa, on muotoiltu yleisluonteisesti, ne sisältyvät luetteloon, joka ei ole tyhjentävä, eikä niissä vahvisteta mitään täsmällistä oikeudellista veloitetta. Nämä eri ominaispiirteet vievät kohteen velvollisuudelta osoittaa, että todetun loukkaamisen ja unionin varojen moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvan uhan välillä on ”riittävän suora yhteys”. Niinpä Puolan tasavallan mielestä kyseinen vaatimus, joka omaksutun olettaman mukaan joko täyttyy automaattisesti tai on mahdoton näyttää toteen, on välttämättä poliittisen arvioinnin kohteena ja tarjoaa komissiolle ja neuvostolle kaiken toimintavapauden rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta saada unionin rahoitusta.
- 82 Ehdollisuusmekanismin kolmas vaatimus jää yhtä lailla täyttymättä, koska yksinomaan poliittisen arvioinnin yhteydessä on mahdotonta osoittaa, että rahoituksen saamisedellytyksen noudattamatta jättämisen, eli oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen, ja unionin talousarviosta peräisin olevan rahoituksen menettämisen välillä on todellinen yhteys. Koska rahoituksen rajoitus ja tämän rajoituksen ulottuvuus voivat perustua vain poliittiseen arviointiin, neuvoston päätös ei voi olla oikeasuhteinen ja siinä jätetään huomiotta riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan ja sen johdanto-osan 18 perustelukappaleen vaatimukset.
- 83 Toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuimen mielestä lainsäätäjällä oli toimivalta antaa riidanalainen asetus, Puolan tasavalta katsoo Unkarin tukemana toisessa kanneperusteessaan, että kyseisen asetuksen olisi pitänyt perustua unionin omien varojen järjestelmää koskevan SEUT 311 artiklan kolmanteen kohtaan tai monivuotista rahoituskehystä koskevan SEUT 312 artiklan 2 kohtaan.
- 84 Tältä osin kyseinen jäsenvaltio korostaa, että mainittua asetusta sovelletaan muun muassa sen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan paitsi kaikkiin vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten nojalla tehtyihin budjettisitoumuksiin myös asetuksella 2020/2094 osoitettuihin varoihin sekä unionin talousarviosta taattuihin lainoihin ja muihin välineisiin. Niinpä kyseinen asetus liittyy kiinteästi päätökseen 2020/2053 ja vuosia 2021-2027 koskevaan monivuotiseen rahoituskehykseen eikä unionin eri vuotuisiin talousarvioihin.
- 85 Koska riidanalaisista asetusta on tarkoitus soveltaa unionin vuotuisiin talousarvioihin jatkossa, ainoastaan SEUT 311 artiklan kolmas kohta tai SEUT 312 artiklan 2 kohta, joka on monivuotisten rahoituskehysten oikeusperusta, voivat olla asianmukainen oikeusperusta kyseiselle asetukselle.

- 86 Näin ollen riidanalaisen asetuksen antaminen SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on mahdollistanut SEUT 311 ja SEUT 312 artiklasta johtuvien menettelyvaatimusten kiertämisen, sillä näissä viimeksi mainituissa artikloissa määrätään erityisistä lainsäädäntömenettelyistä.
- 87 Viidennessä kanneperusteessaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisella asetuksella otetaan käyttöön uusi mekanismi, jolla valvotaan sitä, noudattavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita, josta ei määrätä perussopimuksissa ja jolla kierretään SEU 7 artiklassa määrättyä menettelyä.
- 88 Tällä mekanismilla, joka ei ole ehdollisuusmekanismi, on nimittäin vastaava kohde kuin SEU 7 artiklassa määrättyllä menettelyllä, sillä sekä tällä viimeksi mainitulla menettelyllä että riidanalaisella asetuksella säädettyllä menettelyllä pyritään valvomaan sitä, että jäsenvaltiot noudattavat oikeusvaltion periaatteita, ja määräämään seuraamuksia, jos näitä periaatteita ei noudateta. Nämä kaksi menettelyä ovat myös toisistaan riippumattomia, sillä kyseisellä asetuksella käyttöön otettu mekanismi ei edellytä SEU 7 artiklaan perustuvan menettelyn aloittamista.
- 89 Niinpä ensinnäkin on niin, että kun Eurooppa-neuvosto, joka tekee päätöksensä yksimielisesti, on toimivaltainen toteamaan SEU 7 artiklan 2 kohdan nojalla, että oikeusvaltion periaatteita on loukattu, riidanalaisessa asetuksessa säädetään, että tällaisen loukkauksen toteaminen on ensin komission tehtävänä, ja neuvoston päätös, jossa määrätään toimenpiteistä, tehdään määräenemmistöllä ja se heijastaa komission arviointia.
- 90 Seuraavaksi on niin, että kun SEU 7 artiklassa edellytetään sen toteamista, että oikeusvaltion periaatteita loukataan ”vakavasti ja jatkuvasti”, riidanalaisessa asetuksessa rajoitutaan siihen, että kyseessä on yksinkertainen ja yksittäinen loukkaaminen, kuten ilmenee sen 4 artiklan 1 kohdasta, luettuna sen johdanto-osan 15 perustelukappaleen valossa.
- 91 Lopuksi SEU 7 artiklan menettely sisältää kaksi päätöstä, joista ensimmäinen on Eurooppa-neuvoston päätös loukkaamisen toteamisesta ja jälkimmäinen neuvoston päätös seuraamusten määräämisestä, joten loukkaamisen toteaminen ei välttämättä johda seuraamuksen määräämiseen. Riidanalaisessa asetuksessa sitä vastoin säädetään vain yhden päätöksen antamisesta, ja tämän päätöksen antaa neuvosto sekä loukkaamisen olemassaolosta että toimenpiteistä, jotka on hyväksyttävä unionin talousarvion suojaamiseksi.
- 92 Riidanalaisessa asetuksessa kuitenkin vahvistetaan vähemmän rajoittavia menettelyvaatimuksia kuin SEU 7 artiklassa mutta mahdollistetaan silti saman tavoitteen saavuttaminen kuin tässä artiklassa, joten riidanalaisella asetuksella SEU 7 artiklalta viedään kaikki tehokas vaikutus.
- 93 Puolan tasavalta täsmentää tässä asiayhteydessä, että sen osalta SEU 7 artiklan nojalla tällä hetkellä vireillä oleva menettely ei vielä ole johtanut siihen, että Eurooppa-neuvosto olisi todennut kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla, että Puolan tasavalta ”loukkaa vakavasti ja jatkuvasti [SEU] 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja”, joten neuvosto ei tällä hetkellä voi määrätä mainitun artiklan 3 kohdan mukaista seuraamusta. Riidanalaisessa asetuksessa säädetyn mekanismin käyttöönoton tarkoituksena on siis kiertää SEU 7 artiklassa määrättyä menettelyä.
- 94 Koska perussopimuksia ei ole tarkistettu SEU 48 artiklan nojalla, kansainvälisten sitoumusten noudattamisen valvontaa koskevan mekanismin käyttöönotto, jolla ei ole perustaa perussopimuksissa, merkitsee oikeuden räikeää väärinkäyttöä ja kansainvälisen oikeuden

perusperiaatteiden loukkaamista, muiden muassa niiden periaatteiden loukkaamista, jotka koskevat valtioiden suvereenia yhdenvertaisuutta ja puuttumattomuutta niiden sisäisiin asioihin ja jotka on kodifioitu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa ja 24.10.1970 annetussa Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselmassa 2625 (XXV), jonka otsikko on Julistus Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan mukaisista valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita ja yhteistyötä koskevista kansainvälisen oikeuden periaatteista. Näiden periaatteiden mukaan menettelyt, joiden perusteella valtiot voidaan saattaa vastuuseen niillä olevien kansainvälisten sitoumusten rikkomisesta, voivat perustua ainoastaan kansainvälisen oikeuden normeihin, jotka valtiot ovat vapaasti hyväksyneet.

- 95 Kuudennessa kanneperusteessaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että unionin tuomioistuin voisi SEU 7 artiklan ja SEUT 269 artiklan vastaisesti joutua tutkimaan aineellisesti komission tapahtuneiksi väittämiä oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia sellaisen tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä, jonka se kohdistaa riidanalaiseen asetukseen perustuviin neuvoston päätöksiin. Voidakseen harjoittaa tällaista valvontaa unionin tuomioistuin nimittäin joutuisi laatimaan oikeusvaltion arvoa koskevia kriteerejä tämän arvon sellaisen määritelmän perusteella, joka perustuu johdetun oikeuden toimeen, ja tällaisia kriteerejä olisi sitten sovellettava SEU 7 artiklan nojalla käynnistetyssä menettelyssä, vaikka unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa arvioida aineellisesti väitteitä, jotka jotakin jäsenvaltiota vastaan on kyseisen menettelyn nojalla esitetty.
- 96 SEU 7 artiklalla on kuitenkin hyvin erityinen rooli perussopimuksissa määrättyssä oikeussuojakeinojen järjestelmässä, sillä siinä sallitaan poikkeuksellisesti se, että unionin toimielimet valvovat, että jäsenvaltiot noudattavat unionin perusarvoja aloilla, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.
- 97 Yhdennessätoista kanneperusteessaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisesta asetuksesta rasittaa harkintavallan väärinkäyttö. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin toimenpidettä tehtäessä harkintavallaa tai menettelyä on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin siinä esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai EUT-sopimuksessa erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.
- 98 Nyt käsiteltävässä asiassa on kyllä niin, että riidanalaisen asetuksen ilmoitettuna päämääränä on, kuten asetuksen otsikosta ilmenee, unionin talousarvion suojaaminen, ja sen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että tämän päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen noudattaa moitteettoman varainhoidon periaatetta, mikä edellyttää oikeusvaltion arvojen kunnioittamista. Samoin kyseisen asetuksen 1 artiklan mukaan tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita loukataan jäsenvaltioissa.
- 99 Kyseinen ilmoitettu päämäärä ei kuitenkaan vastaa riidanalaisen asetuksen todellista tavoitetta. Puolan tasavalta toteaa tältä osin, että riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneessa ehdotuksessa korostettiin, että ”tietyt viime aikojen tapahtumat” olivat osoittaneet, että ”kansallisissa keskinäiseen valvontaan perustuvissa järjestelmissä [oli] yleisiä heikkouksia”, että oli ”voitu havaita, kuinka oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen voi muuttua koko Euroopan unionin vakavaksi yhteiseksi huolenaiheeksi”, ja että tämän johdosta ”Euroopan parlamentin kaltaiset toimielimet samoin kuin kansalaiset o[li]vat selkein sanoin vaatineet [Euroopan unionilta] toimia oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi”.

- 100 Kyseinen jäsenvaltio väittää lisäksi, kuten se jo on väittänyt ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä, että riidanalaisella asetuksella käyttöön otettu mekanismi ei ole ehdollisuusmekanismi, jolla pyrittäisiin suojaamaan unionin talousarviota, vaan rankaiseva mekanismi, jolla on tarkoitus määrätä seuraamuksia oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta. Tätä toteamusta tukevat sekä Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Puolan tasavallan parlamentin alahuoneen kanslian alainen parlamenttiasioiden tutkimustoimisto) että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset, joiden mukaan unionin talousarvion toteuttaminen ja unionin varainhoito ovat parantumassa. Virheiden prosenttiosuus, joka oli 4,4 prosenttia vuonna 2014, oli nimittäin pienentynyt 3,8 prosenttiin ja tämän jälkeen 3,1 prosenttiin vuosina 2015 ja 2016. Unionin talousarvion suojaamisen tarve ei siis oikeuttanut riidanalaisen asetuksen antamista.
- 101 Niinpä Puolan tasavalta yhtyy neuvoston oikeudellisen yksikön mielipiteeseen, joka on ilmaistu sen oikeudellisessa lausunnossa nro 13593/18 ja jonka mukaan riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneessa ehdotuksessa kaavailtu mekanismi ”ei osoita, millä tavoin oikeusvaltion kunnioittaminen – – liittyy unionin talousarvion moitteettomaan toteuttamiseen ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen”. Vaikka asetuksen johdanto-osan tietyissä perustelukappaleissa viitataan tällaisen yhteyden olemassaoloon, tätä yhteyttä ei kuitenkaan selvennetä ja vielä vähemmän näytetään toteen.
- 102 Puolan tasavalta päättelee tästä, että kyseisen ehdotuksen todellisena tavoitteena ei ole niinkään unionin talousarvion suojaaminen vaan oikeusvaltion suojaaminen unionin talousarvioon liittyvillä toimenpiteillä. Samankaltaisen näkemyksen ovat sitä paitsi esittäneet kansalliset parlamentit ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, sillä tämä on ilmoittanut pitävänsä ”tarkasteltavana olevaa ehdotusta pikemminkin mahdollisena välineenä kaikkien SEU 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen suojaamiseksi unionin talousarvion välityksellä”. Tällaista näkemystä tukee lisäksi riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale, jonka mukaan tässä asetuksessa säädetty mekanismi kuuluu välineisiin, joilla oikeusvaltiota suojellaan.
- 103 Tällä mekanismilla on siis katsottava olevan sama tavoite kuin SEU 7 artiklassa määrätyllä ”poliittisen valvonnan menettelyllä”. Tältä osin on todettava, että koska sen enempää SEU 7 artiklan 3 kohta kuin mikään muukaan perussopimusten määräys ei sisällä aineellisia rajoituksia niiden jäsenvaltion oikeuksien osalta, jotka voidaan pidättää väliaikaisesti, jos SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja loukataan vakavasti ja jatkuvasti, unionin talousarvion suojatoimenpiteet, joita jäsenvaltion noudatettaviksi voidaan määrätä riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan nojalla, voivat vastata myös niitä toimenpiteitä, joita neuvosto voi toteuttaa SEU 7 artiklan 3 kohdan nojalla, kun se päättää pidättää väliaikaisesti ”tietyt perussopimuksista johtuvat – – oikeudet”.
- 104 Koska riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjen kaltaisia toimenpiteitä voitiin toteuttaa jo ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti, mainitun asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan virheellisesti, että kyseisellä asetuksella käyttöön otettu mekanismi täydentää olemassa olevia oikeudellisia välineitä, joilla on tarkoitus torjua oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia.
- 105 Lisäksi SEU 7 artiklan 4 kohta ja riidanalaisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, jotka koskevat hyväksytyjen toimenpiteiden muuttamista ja kumoamista, osoittavat, että näiden mekanismien tavoitteena on saada asianomainen jäsenvaltio kunnioittamaan oikeusvaltion arvoa. Koska kyseisessä asetuksessa ei edellytetä Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä, siinä

vahvistettu seuraamusten määräämismenettely on paljon vähemmän rajoittava kuin SEU 7 artiklassa määrätty menettely, joten kyseisessä asetuksessa viedään viimeksi mainitulta menettelyltä sen tehokas vaikutus.

- 106 Puolan tasavallan mielestä neuvoston oikeudellinen yksikkö totesi 27.5.2014 antamassaan lausunnossa yhtäältä, että SEU 7 artiklassa määritellään tarkoituksellisesti täsmällinen ja eri vaiheisiin jäsennelty valvontakehys, korkea teoreettinen kynnys menettelyjen aloittamiselle, vahvistettu enemmistö neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa sekä joukko menettelyllisiä takeita asianomaiselle jäsenvaltiolle, mukaan lukien mahdollisuus unionin tuomioistuimen harjoittamaan rajalliseen tuomioistuinvalvontaan, ja toisaalta, ettei kyseisessä artiklassa määrätä sellaisesta oikeusperustasta, jonka nojalla kyseistä menettelyä voitaisiin kehittää tai muuttaa. Tämä kanta on nimenomaisesti toistettu oikeudellisessa lausunnossa nro 13593/18, jossa todetaan lisäksi, ettei johdetulla oikeudella voida muuttaa tai täydentää kyseistä menettelyä eikä siitä voi seurata, että kyseinen menettely menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.
- 107 Niinpä tavoitteen sekä sovellettavien periaatteiden ja toimenpiteiden identtisyys johdosta mekanismi, joka riidanalaisella asetuksella otetaan käyttöön, merkitsee SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn ilmeistä ja tahallista kiertämistä.
- 108 Puolan tasavalta väittää, että nyt käsiteltävä asia on analoginen sen asian kanssa, joka johti 17.12.2020 annettuun tuomioon *Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus)* (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 57–60 kohta). Se muistuttaa, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin tukeutui eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS (EYVL 2002, L 190, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24), johdanto-osan kymmenenteen perustelukappaleeseen ja katsoi, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainkäyttövallan riippumattomuuteen liittyvillä rakenteellisilla tai yleisillä puutteilla ei niiden vakavuudesta huolimatta voida oikeuttaa eurooppalaista pidätysmääräystä koskevien järjestelyjen täytäntöönpanon tosiasiallista keskeyttämistä kyseisen jäsenvaltion osalta niin kauan kuin Eurooppa-neuvosto ja neuvosto eivät ole tehneet SEU 7 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä.
- 109 Kyseinen kymmenes perustelukappale kuitenkin vain heijastaa SEU 7 artiklasta johtuvia oikeudellisia seurauksia. Edellisessä kohdassa mainitusta tuomiosta siis ilmenee, että perussopimuksista johtuvat oikeudet voi jäsenvaltion osalta pidättää siksi, että tämä loukkaa SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, vain neuvosto SEU 7 artiklan 3 kohdan nojalla.
- 110 Parlamentti ja neuvosto katsovat Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina, ettei kyseinen argumentaatio ole perusteltu.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 111 Ensimmäisessä, toisessa, viidennessä, kuudennessa ja yhdennessätoista kanneperusteessaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana pääasiallisesti yhtäältä, että riidanalaisen asetuksen, erityisesti sen 2–4 artiklan, antamisen asianmukaisena oikeusperustana ei voinut olla SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta eikä mikään muukaan EUT-sopimuksen määräys. Se täsmentää toissijaisesti, että jos unionin tuomioistuin katsoo unionin lainsäätäjän olleen

toimivaltainen antamaan riidanalaisen asetuksen, se olisi pitänyt antaa SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan tai SEUT 312 artiklan 2 kohdan nojalla. Se lisää toisaalta, että kyseisessä asetuksessa säädetyllä menettelyllä kierretään SEU 7 artiklassa määrättyä menettelyä, joka kuitenkin on luonteeltaan yksinomainen suojattaessa SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, ja että kyseinen menettely on vastoin SEUT 269 artiklassa määrättyä unionin tuomioistuimen toimivallan rajoitusta.

a) Riidanalaisen asetuksen oikeusperusta

- 112 Aluksi on palautettava mieleen, että SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan ”varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt”.
- 113 Tällaisilla säännöillä on tarkoitus säännellä kaikkia unionin talousarvion toteuttamiseen liittyviä näkökohtia, jotka EUT-sopimuksen kuudennen osan, jossa ovat kyseessä ”toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevat määräykset”, II osasto, jonka otsikko on ”Varainhoitoa koskevat määräykset”, kattaa, joten niillä on tarkoitus säännellä kyseistä toteuttamista laajassa merkityksessä.
- 114 On nimittäin huomattava, että sen lisäksi, että SEUT 322 artikla sisältyy kyseisen II osaston 5 lukuun, jonka otsikko on ”Yhteiset määräykset”, mainittuun artiklaan viitataan kyseisen II osaston johdanto-osaan sisältyvän SEUT 310 artiklan 2 ja 3 kohdassa, saman II osaston 3 lukuun, jonka otsikko on ”Unionin vuotuinen talousarvio”, sisältyvän SEUT 315 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa ja kyseiseen 3 lukuun myös sisältyvän SEUT 316 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa sekä SEUT 317 artiklassa, joka sisältyy saman II osaston 4 lukuun, jonka otsikko on ”Talousarvion toteuttaminen ja vastuuvapauden myöntäminen”.
- 115 SEUT 310 ja SEUT 315–SEUT 317 artiklalla on kullakin yhteyksiä unionin talousarvion toteuttamiseen.
- 116 SEUT 310 artiklan 1 kohdassa nimittäin määrätään, että kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon, ja sen 3 kohdassa määrätään, että talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja vastaavan menon toteuttamiselle SEUT 322 artiklassa tarkoitetun asetuksen mukaisesti, lukuun ottamatta siinä säädetyjä poikkeuksia. Lopuksi SEUT 310 artiklan 5 kohdassa edellytetään, että talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti ja että jäsenvaltiot ja unioni toimivat yhteistyössä varmistaakseen, että talousarvioon otetut määrärahat käytetään kyseisen periaatteen mukaisesti.
- 117 Siltä osin kuin kyse on SEUT 315 artiklasta, sen ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jollei talousarviota ole lopullisesti hyväksytty varainhoitovuoden alkuun mennessä, SEUT 322 artiklan nojalla annetun asetuksen säännösten mukaisesti menoihin voidaan käyttää kuukausittain kunkin luvun osalta määrä, joka on enintään yksi kahdestoistaosa kyseessä olevaan lukuun edellisen varainhoitovuoden talousarviossa merkityistä määrärahoista; tämä määrä voi kuitenkin olla enintään yksi kahdestoistaosa talousarvioesityksessä vastaavaan lukuun otetuista määrärahoista. SEUT 316 artikla puolestaan koskee varainhoitovuoden lopussa käyttämättä olevien määrärahojen siirtämistä seuraavalle varainhoitovuodelle.

- 118 SEUT 317 artiklassa taas määrätään muun muassa, että komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa SEUT 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Siinä edellytetään myös, että jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään mainitun periaatteen mukaisesti, ja täsmennetään, että SEUT 322 artiklan nojalla annetussa asetuksessa vahvistetaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteet talousarvion toteuttamisessa sekä niistä johtuvat tehtävät.
- 119 Tästä seuraa, että SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, luettuna tämän tuomion 115 kohdassa mainittujen määräysten valossa, tarkoitetut varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan ”varsinkin” talousarvion toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta ”koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, kattavat paitsi säännöt, joissa määritellään se tapa, jolla talousarvion otetut menot sellaisinaan toteutetaan, myös erityisesti säännöt, joissa vahvistetaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tilintarkastusvelvoitteet silloin, kun komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, sekä niistä johtuvat tehtävät. Erityisesti on selvää, että näiden varainhoitosääntöjen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että unionin talousarviota toteutettaessa noudatetaan ja että myös jäsenvaltiot noudattavat moitteettoman varainhoidon periaatetta.
- 120 Edellä esitetyn valossa on tutkittava nyt käsiteltävässä asiassa, voiko SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta olla asianmukainen oikeusperusta riidanalaisen asetuksen antamiselle.
- 121 Tältä osin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö (tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 31 kohta; tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 38 kohta ja tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-626/18, EU:C:2020:1000, 43 kohta).
- 122 Lisäksi asianmukaisen oikeusperustan määrittämiseksi voidaan ottaa huomioon se oikeudellinen asiayhteys, johon uusi säännöstö kuuluu, etenkin siltä osin kuin tällaisella asiayhteydellä voidaan selvittää mainitun säännöstön tarkoitus (tuomio 3.12.2019, Tšekin tasavalta v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 32 kohta; tuomio 8.12.2020, Unkari v. parlamentti ja neuvosto, C-620/18, EU:C:2020:1001, 39 kohta ja tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-626/18, EU:C:2020:1000, 44 kohta).
- 123 Nyt käsiteltävässä asiassa ensinnäkin sen osalta, voiko riidanalaisella asetuksella olla tarkoituksensa kannalta tarkasteltuna SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta oikeusperustana, Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana pääasiallisesti, että kyseisen asetuksen todellisena tavoitteena on mahdollistaa se, että jos oikeusvaltion periaatteita todetaan loukatun, sovelletaan seuraamuksia unionin talousarvion välityksellä, ja että tämä tavoite ilmenee erityisesti paitsi kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta ja sen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta myös oikeusvaltion kunnioittamisen ja unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon välisen yhteyden osoittamisen puuttumisesta, riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen ehdotuksen perusteluista sekä tilastoista, joista ilmenee, että kyseistä asetusta annettaessa ei ollut mitään tarvetta suojata unionin talousarviota.

- 124 Tältä osin ensiksi riidanalaisen asetuksen 1 artiklassa säädetään, että tässä asetuksessa vahvistetaan ”säännöt, jotka ovat tarpeen unionin talousarvion suojaamiseksi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita rikotaan jäsenvaltioissa”. Tämän säännöksen sanamuodosta siis ilmenee, että kyseisellä asetuksella pyritään suojaamaan unionin talousarviota siihen kohdistuvilta vaikutuksilta, joita voi aiheutua oikeusvaltion periaatteiden loukkauksista jossakin jäsenvaltiossa.
- 125 Toiseksi riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan kokonaistarkastelusta ilmenee, että komissio voi käynnistää menettelyn, josta on säädetty unionin talousarvion suojaamista koskevien ”asianmukaisten toimenpiteiden” hyväksymiseksi, vain silloin, jos komissio toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa paitsi, että oikeusvaltion periaatteita loukataan jossakin jäsenvaltiossa, myös ja varsinkin, että tällainen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 126 Lisäksi asetuksen 5 artiklan 1 ja 3 kohdasta ilmenee, että mainituissa asianmukaisissa toimenpiteissä ovat pääasiallisesti kyseessä maksujen keskeyttäminen, oikeudellisten sitoumusten täyttämisen keskeyttäminen, erien maksamisen keskeyttäminen, unionin talousarviosta taatun välineen mukaisen taloudellisen edun keskeyttäminen, ohjelmien hyväksynnän tai sitoumusten keskeyttäminen, oikeudellisten sitoumusten purkaminen, kieltä tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia tai kieltä tehdä uusia sopimuksia, unionin talousarviosta taattujen lainojen ennaikainen takaisinmaksu, unionin talousarviosta taatun välineen mukaisen taloudellisen edun pienentäminen, sitoumusten tai ennakkorahoitusten vähentäminen sekä maksujen määräaikaisten kulumisen keskeyttäminen ja että näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia eli ne on rajattava siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen sen tosiasiallisen tai mahdollisen vaikutuksen perusteella, joka oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisella on unionin talousarvion varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin.
- 127 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan komissio ehdottaa neuvostolle hyväksytyjen toimenpiteiden kumoamista, jos kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetty edellytykset eivät enää täyty, ja siis erityisesti, jos unionin talousarvion moitteettomaan hoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen ei enää kohdistu vaikutusta tai vakavaa uhkaa vaikutuksesta, joten – kuten julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona on todennut asiassa *Unkari v. parlamentti ja neuvosto* antamansa ratkaisuehdotuksen (C-156/21, EU:C:2021:974) 185 kohdassa – kyseiset toimenpiteet on kumottava silloin, jos vaikutus talousarvion toteuttamiseen lakkaa, vaikka todetut oikeusvaltion periaatteiden loukkaukset voivat jatkua.
- 128 Hyväksyttävissä olevien toimenpiteiden lajit, toimenpiteiden valintaa ja laajuutta koskevat kriteerit sekä kyseisten toimenpiteiden hyväksymis- ja kumoamisedellytykset vahvistavat – siltä osin kuin niissä kaikissa on kyseessä vaikutus tai vakava uhka vaikutuksesta unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen – sen toteutumisen, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella on tarkoitus suojata unionin talousarviota sen toteuttamisen yhteydessä.
- 129 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, luettuna kyseisen artiklan 4 kohdan ja asetuksen johdanto-osan 19 perustelukappaleen valossa, ilmenee, että kyseisellä säännöksellä ei pyritä – kuten Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana – määräämään jäsenvaltiolle seuraamuksia oikeusvaltion jonkin periaatteen loukkaamisesta vaan turvaamaan varojen lopullisten saajien ja edunsaajien oikeudet edut silloin, kun kyseisen asetuksen nojalla hyväksytään johonkin jäsenvaltioon kohdistuvia asianmukaisia toimenpiteitä.

- Kyseisessä säännöksessä siis säädetään tällaisten toimenpiteiden seurauksista suhteessa kolmansiin. Niinpä kyseinen säännös ei ole omiaan tukemaan väitettä, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella ei pyrittäisi suojaamaan unionin talousarviota vaan pikemminkin asettamaan seuraamuksia oikeusvaltion periaatteiden loukkauksista sinänsä jossakin jäsenvaltiossa.
- 130 Kolmanneksi on katsottava, kuten julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona on todennut asiassa Unkari v. parlamentti ja neuvosto antamansa ratkaisuehdotuksen (C-156/21, EU:C:2021:974) 130 kohdassa, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleet vahvistavat, että kyseisen asetuksen tarkoituksena, sellaisena kuin se ilmenee asetuksen 1 artiklasta, on suojata unionin talousarviota. Asetuksen johdanto-osan toisessa, seitsemännessä, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa nimittäin todetaan erityisesti, että Eurooppa-neuvosto on todennut, että unionin taloudellisia etuja on suojattava SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen mukaisesti; että kun jäsenvaltiot toteuttavat unionin talousarviota, oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on keskeinen ennakoedellytys sille, että talousarviota toteutetaan SEUT 317 artiklassa vahvistettujen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti; että jäsenvaltiot voivat varmistaa moitteettoman varainhoidon toteutumisen ainoastaan sillä edellytyksellä, että viranomaiset toimivat lakien mukaisesti, että lainrikkomiset käsitellään tehokkaasti ja että viranomaisten mielivaltaiset tai laittomat päätökset voidaan saattaa tuomioistuinten tehokkaan valvonnan kohteeksi; ja että oikeuslaitoksen sekä tutkinta- ja syyttäviviranomaisten riippumattomuuden ja puolueettomuuden edellytykset ovat vähimmäistae sellaisia laittomia ja mielivaltaisia viranomaispäätöksiä vastaan, jotka voisivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja. Saman asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan, että tässä asiayhteydessä siis ”oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ovat selvässä yhteydessä toisiinsa”, ja asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa puolestaan täsmennetään, että ”oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset ja erityisesti ne, jotka haittaavat viranomaistoiminnan asianmukaisuutta ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa, voivat vahingoittaa vakavasti unionin taloudellisia etuja”.
- 131 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappaleen osalta on niin, että vaikka siinä todetaan, että asetuksessa säädetty mekanismi ”täydentää” välineitä, joilla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja sen soveltamista, siinä täsmennetään, että kyseinen mekanismi myötävaikuttaa tällaiseen edistämiseen ”suojaamalla unionin talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta, jotka vaikuttavat sen moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen”.
- 132 Neljänneksi, siltä osin kuin Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 7–9, 13 ja 15 perustelukappaleissa viitataan oikeusvaltion kunnioittamisen ja unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon välillä olevaan yhteyteen sitä kuitenkaan osoittamatta, on todettava, että unionin lainsäätäjä on voinut johtaa mainituissa perustelukappaleissa tehdyt toteamukset asiantuntijalausunnoista, jotka sillä oli käytettävissään lainsäädäntömenettelyn aikana ja joihin kuuluu tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2018 riidanalaiseen asetukseen johtaneesta 2.5.2018 tehdystä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (EUVL 2018, C 291, s. 1). Kyseisen lausunnon 10 ja 11 kohdasta nimittäin ilmenee, että tilintarkastustuomioistuin on ”komission kanssa samaa mieltä siitä, että varoja hallinnoivien ja tuomioistuinvalvonnasta vastaavien viranomaisten laittomat ja mielivaltaiset päätökset voisivat vahingoittaa unionin taloudellisia etuja”, ja katsoo myös, että ”tuomioistuinten riippumattomuus

- ja puolueettomuus ovat ratkaisevan tärkeitä moitteettoman varainhoidon ja EU:n talousarvion suojaamisen kannalta. Tämä koskee etenkin oikeusvaateiden oikeudellista täytäntöönpanoa, petostentorjuntaa ja muita EU:n oikeutettuja etuja”.
- 133 Samoin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea täsmensi kyseisestä asetusehdotuksesta 18.10.2018 antamansa lausunnon (EUVL 2019, C 62, s. 173) 1.3 ja 1.4 kohdassa, että ”jotta voidaan luottaa siihen, että jäsenvaltiot suojaavat EU:n varainkäyttöä riittävästi, oikeusvaltioperiaatetta on noudatettava. Tämä on tuon yleisen luottamuksen ennakkoehto”, että ”[kyseisen asetuksen antamiseen johtaneella] ehdotuksella vahvistetaan EU:n taloudellisten etujen suojaamista” ja että ”oikeusvaltioperiaatteen – – kohdistu[va] vakava, jatkuva ja järjestelmällinen uhka [saattaa] luontaisesti uhata suoraan EU:n taloudellisia etuja”.
- 134 Viidenneksi komissio on riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen ehdotuksensa perusteluissa kyllä todennut, että unionilta oli vaadittu toimia oikeusvaltion suojaamiseksi ja siis toimenpiteiden hyväksymistä sen kunnioittamisen varmistamiseksi. Näissä samoissa perusteluissa komissio kuitenkin perusteli ehdotuksensa sillä, että ”unionin taloudellisia etuja [on voitava] suojata sellaisten rahoitustappioiden riskiltä, joita oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat yleiset puutteet jäsenvaltiossa voivat aiheuttaa”.
- 135 Kuudenneksi tilastoista, joiden väitetään osoittavan, ettei riidanalaisesta asetusta annettaessa ollut mitään objektiivista tarvetta suojata unionin talousarviota, on todettava, että nämä tilastot koskevat Puolan tasavallankin mukaan vuosina 2014–2016 todettujen virheiden prosenttiosuutta. Kyseisellä asetuksella ei kuitenkaan pyritä korjaamaan virheitä, joita voidaan tehdä unionin talousarvion toteuttamisessa, vaan sellaisia vaikutuksia ja vakavia uhkia vaikutuksista, joita oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta voi aiheutua kyseiseen talousarvioon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 136 Joka tapauksessa on niin, että Puolan tasavallan argumentaatio, jolla se pyrkii kyseenalaistamaan riidanalaisen asetuksen tarkoituksenmukaisuudenkin sillä perusteella, ettei asetus vastaa objektiivista tarvetta, ei riitä osoittamaan, että unionin lainsäätävä olisi ylittänyt toimivaltansa rajat.
- 137 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, riidanalaisella asetuksella on tarkoitus suojata unionin talousarviota siihen kohdistuvilta vaikutuksilta, joita aiheutuu riittävän suoraan oikeusvaltion periaatteiden loukkauksista jossakin jäsenvaltiossa, eikä asettaa seuraamuksia tällaisista loukkauksista sinänsä.
- 138 Tällainen tarkoitus on johdonmukainen sen erityisesti SEUT 310 artiklan 5 kohdassa asetetun vaatimuksen kanssa, jonka mukaan unionin talousarviota on toteutettava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti, ja tätä vaatimusta sovelletaan kaikkiin EUT-sopimuksen kuudennen osan II osaston määräyksiin, jotka koskevat unionin talousarvion toteuttamista, ja siis muiden muassa SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.
- 139 Toiseksi Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana pääasiallisesti, että riidanalaisella asetuksella ei voi laillisesti olla, kun sen sisältö otetaan huomioon, oikeusperustana SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta varsinkaan 2–4 artiklansa osalta. Puolan tasavallan mielestä nimittäin SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta ei mahdollista SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen täsmenämistä eikä siis myöskään oikeusvaltion käsitteen määrittelyä, tämän käsitteen laajentamista koskemaan muita SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja tai oikeusvaltion periaatteiden loukkausten toteuttamista, olipa niiden yhteys unionin talousarvioon mikä tahansa.

Unionille ei myöskään ole annettu mitään toimivaltaa säännellä oikeusvaltion käsitteen tiettyjä näkökohtia, kuten lainsäädäntöprosessin ominaispiirteitä. Puolan tasavalta korostaa, että riidanalaisella asetuksella käyttöön otetussa mekanismissa ei aseteta unionin talousarviosta peräisin olevien maksujen edellytykseksi sitä, että jäsenvaltiot noudattavat moitteettoman varainhoidon periaatteeseen liittyviä konkreettisia velvoitteita, vaan sen, että ne noudattavat oikeusvaltion periaatteita. Ehdollisuusmekanismilla on määriteltävä täsmällisesti varojen saamisedellytykset, joilla on oltava riittävän suora yhteys rahoituksen tavoitteisiin. Jonkin tällaisen edellytyksen rikkomisen ja rahoituksen menetyksen välinen yhteys on näytettävä toteen, ja seuraamus voidaan määrätä vain, jos osoitetaan, että kyseessä oleva rikkominen vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen tai varojen moitteettomaan käyttöön. Kyseisen asetuksen 3 artikla ja 4 artiklan 2 kohta on kuitenkin muotoiltu hyvin yleisluonteisin sanamuodoin eikä niissä esitetä oikeusvaltion kunnioittamisen konkreettisia arviointiperusteita. Puolan tasavalta väittää erityisesti, että asetuksen 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa sallitaan sellaisten tilanteiden ja toimien käsitteleminen, joita ei ole vielä yksilöity, mikä antaa mahdollisuuden laatia jälkikäteen kriteerit, joilla on tarkoitus arvioida oikeusvaltion periaatteiden loukkauksia ja siis tehdä riidanalaisella asetuksella käyttöön otetusta mekanismista luonteeltaan seuraamusmekanismi.

- 140 Tältä osin ensiksi menettelyn osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että ”ehdollisuusmekanismi”, jonka mukaan unionin talousarviosta peräisin olevien rahoitusten saamiseksi on noudatettava tiettyjä edellytyksiä, voi kuulua SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”varainhoitosäännöt” piiriin.
- 141 On kuitenkin niin, että kun Puolan tasavalta katsoo Unkarin tukemana, että tällaisen edellytyksen on liityttävä kiinteästi joko unionin jonkin ohjelman tai jonkin erityistoimen johonkin tavoitteeseen tai unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon, parlamentti ja neuvosto katsovat Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina, että kyseisen mekanismin luonteena voi olla myös ”horisontaalinen ehdollisuus” siinä mielessä, että kyseessä oleva edellytys voi liittyä SEU 2 artiklaan sisältyvään oikeusvaltion arvoon, jota on kunnioitettava kaikilla unionin toiminta-aloilla.
- 142 Tältä osin on muistutettava, että SEU 2 artiklan mukaan unionin perustana on oikeusvaltion kaltaisia arvoja, jotka ovat jäsenvaltioille yhteisiä, ja että SEU 49 artiklan mukaan näiden arvojen kunnioittaminen on ennakoedellytys jokaisen unionin jäsenyyttä hakevan Euroopan valtion liittymiselle unioniin (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 160 ja 161 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 143 On nimittäin niin, kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa korostetaan, että kun ehdokasvaltiosta tulee jäsenvaltio, se liittyy oikeudelliseen rakennelmaan, joka nojautuu perustavanlaatuisen lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa – ja tunnustaa sen, että nuo muut jäsenvaltiot jakavat sen kanssa – SEU 2 artiklaan sisältyvät yhteiset arvot, joihin unioni perustuu. Tämä lähtökohta kuuluu unionin oikeuden erityispiirteisiin ja keskeisiin ominaispiirteisiin, jotka liittyvät unionin oikeuden suoranaiseen luonteeseen ja jotka johtuvat tämän oikeuden itsenäisyydestä suhteessa jäsenvaltioiden oikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Lähtökohta merkitsee sitä – ja perustelee sen –, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että siis ne täytetään panevaa unionin oikeutta noudatetaan (ks. vastaavasti lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen), 18.12.2014,

- EU:C:2014:2454, 166–168 kohta; tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 30 kohta ja tuomio 20.4.2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, 62 kohta). Kyseisessä perustelukappaleessa täsmennetään myös, että jäsenvaltioiden lakien ja käytäntöjen olisi edelleen oltava unionin perustana olevien yhteisten arvojen mukaisia.
- 144 Tästä seuraa, että se, että jäsenvaltio kunnioittaa SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, on edellytys sille, että kaikki perussopimusten soveltamisesta kyseiseen jäsenvaltioon johtuvat oikeudet toteutuvat (tuomio 20.4.2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, 63 kohta; tuomio 18.5.2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, EU:C:2021:393, 162 kohta ja tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 162 kohta). Kyseisten arvojen kunnioittaminen nimittäin ei voi rajoittua velvollisuuteen, jota ehdokasvaltion on noudatettava liittyäkseen unioniin ja josta se voisi vapautua liittymisensä jälkeen.
- 145 SEU 2 artiklaan sisältyvät arvot ovat jäsenvaltioiden yksilöimiä ja jakamia. Niillä määritellään unionin suoranainen identiteetti yhteisenä oikeusjärjestyksenä. Niinpä unionin on voitava puolustaa kyseisiä arvoja perussopimuksissa määrätyn toimivaltansa rajoissa.
- 146 Tästä seuraa, että SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetun annetun toimivallan periaatteen ja SEUT 7 artiklassa määrätyn unionin politiikkojen johdonmukaisuutta koskevan periaatteen mukaisesti on niin, että unionille ja jäsenvaltioille yhteinen arvo, jollainen oikeusvaltio on ja joka kuuluu unionin ja sen oikeusjärjestyksen suoranaisiin perustuksiin, voi olla perustana ehdollisuusmekanismille, jonka SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu varainhoitosääntöjen käsite kattaa.
- 147 Tältä osin on korostettava yhtäältä, että unionin talousarvio on yksi tärkeimmistä välineistä, joiden avulla voidaan unionin poliitikoissa ja toimissa konkretisoida SEU 2 artiklassa mainittu yhteisvastuuperiaate, joka itsessään on yksi unionin oikeuden perusperiaatteista (ks. analogisesti tuomio 15.7.2021, Saksa v. Puola, C-848/19 P, EU:C:2021:598, 38 kohta), ja toisaalta, että tämän periaatteen täytäntöönpano unionin talousarvion välityksellä perustuu jäsenvaltioiden väliseen keskinäiseen luottamukseen, jonka mukaan kyseiseen talousarvioon otettuja yhteisiä varoja käytetään vastuullisesti. Tällainen keskinäinen luottamus perustuu kuitenkin itsessään siihen, kuten tämän tuomion 143 kohdassa muistutettiin, että kukin jäsenvaltio sitoutuu noudattamaan unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan ja kunnioittamaan jatkuvasti – kuten sitä paitsi riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa korostetaan – SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, joihin oikeusvaltion arvo kuuluu.
- 148 Lisäksi, kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaleessa korostetaan, yhtäältä oikeusvaltion arvon kunnioittaminen ja toisaalta unionin talousarvion tehokas toteuttaminen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti sekä unionin taloudellisten etujen suojaaminen ovat selvässä yhteydessä toisiinsa.
- 149 Tällainen moitteeton varainhoito ja tällaiset taloudelliset edut voivat nimittäin vakavasti vaarantua oikeusvaltion periaatteiden loukkauksista jossakin jäsenvaltiossa, koska näistä loukkauksista voi seurata muun muassa se, ettei ole taetta siitä, että unionin talousarviosta katettavat menot täyttävät kaikki unionin oikeudessa asetetut rahoitusedellytykset ja siis vastaavat tavoitteita, joihin unioni pyrkii tällaisia menoja rahoittaessaan.

- 150 Erityisesti on todettava, että näiden edellytysten ja tavoitteiden noudattamista unionin oikeuden osatekijöinä ei voida täysimääräisesti taata, jos ei ole olemassa tehokasta tuomioistuINVALVONTAA, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin oikeuden noudattaminen, ja on täsmennettävä, että tällaisen riippumattomien tuomioistuinten harjoittaman valvonnan olemassaolo niin jäsenvaltioissa kuin unioninkin tasolla kuuluu erottamattomasti oikeusvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 219 ja 222 kohta).
- 151 Edellä esitetystä seuraa, että toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, ehdollisuusmekanismikin voi kuulua SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen varainhoitosääntöjen käsitteen piiriin, kun sillä otetaan unionin talousarviosta peräisin olevien rahoitusten saamiseksi käyttöön horisontaalinen ehdollisuus, joka liittyy siihen, että jäsenvaltio kunnioittaa SEU 2 artiklaan sisältyvää oikeusvaltion arvoa, ja joka koskee unionin talousarvion toteuttamista.
- 152 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön tällainen horisontaalisen ehdollisuuden mekanismi, koska siinä säädetään, että asianmukaisia toimenpiteitä on toteutettava, jos on osoitettu, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaaminen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 153 Kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdasta nimittäin ilmenee, että tässä säännöksessä säädetään tyhjentävästi niistä ”asianmukaisista toimenpiteistä”, jotka voidaan hyväksyä, jotka esitettiin tiivistetysti tämän tuomion 126 kohdassa ja jotka kaikki liittyvät tosiasiallisesti unionin talousarvion toteuttamiseen.
- 154 Siltä osin kuin kyse on riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetystä edellytyksestä, joka koskee oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen olemassaoloa, asetuksen 2 artiklan a alakohdassa säädetään, että oikeusvaltion käsitteellä tarkoitetaan tässä asetuksessa ”SEU 2 artiklassa vahvistettua unionin perustana olevaa arvoa”, ja siinä täsmennetään, että tähän käsitteeseen kuuluvat laillisuusperiaate, oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon, tehokkaan oikeussuojan ja vallanjaon periaatteet sekä syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta lain edessä koskevat periaatteet. Samassa säännöksessä kuitenkin korostetaan, että oikeusvaltion käsitettä, sellaisena kuin se on määriteltynä kyseisen asetuksen soveltamista varten, ”on tarkasteltava yhteydessä SEU 2 artiklassa vahvistettuihin muihin unionin arvoihin ja periaatteisiin”. Tästä seuraa, että näiden arvojen kunnioittamista ja näiden periaatteiden noudattamista voidaan – siltä osin kuin niillä osaltaan juuri määritellään SEU 2 artiklaan sisältyvää oikeusvaltion arvoa tai, kuten tämän artiklan jälkimmäisestä virkkeestä ilmenee, ne läheisesti liittyvät oikeusvaltiota kunnioittavaan yhteiskuntaan – vaatia riidanalaisessa asetuksessa käyttöön otetun kaltaisen horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin yhteydessä.
- 155 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 3 artiklalla, jossa mainitaan seikkoja, jotka voivat viitata kyseisten periaatteiden loukkaamiseen ja joihin kuuluu sen varmistamatta jättäminen, että eturistiriitoja ei synny, pyritään helpottamaan kyseisen asetuksen soveltamista, kuten julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona on todennut asiassa Unkari v. parlamentti ja neuvosto antamansa ratkaisuehdotuksen (C-156/21, EU:C:2021:974) 152 ja 280 kohdassa.

- 156 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdasta puolestaan ilmenee, että kuuluakseen kyseisen artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin piiriin oikeusvaltion periaatteiden loukkausten on koskettava kyseisen 2 kohdan a–h alakohdassa lueteltuja tilanteita tai viranomaisten toimia siltä osin kuin ne ovat unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkityksellisiä.
- 157 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohta, 3 artikla, 4 artiklan 2 kohta ja 5 artiklan 1 kohta ovat kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin osatekijöitä, koska niissä esitetään tämän mekanismin täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset määritelmät, esitetään tarkasti mekanismin soveltamisala ja säädetään toimenpiteistä, joihin mekanismi voi johtaa. Mainitut säännökset ovat siten erottamaton osa kyseistä mekanismia ja kuuluvat siis SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun varainhoitosääntöjen käsitteeseen.
- 158 Toiseksi tätä toteamusta ei kyseenalaista argumentaatio, jonka Puolan tasavalta on esittänyt Unkarin tukemana ja jonka mukaan unionille ei ole annettu mitään toimivaltaa antaa säännöstöä oikeusvaltion käsitteen erityisistä näkökohdista, kuten vastuullisesta, demokraattisesta ja avoimesta lainsäädäntöprosessista.
- 159 On nimittäin niin, kuten tämän tuomion 125 kohdassa korostettiin, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan kokonaistarkastelusta ilmenee, että komissio voi käynnistää menettelyn, josta asetuksessa säädetään unionin talousarvion suojaamista koskevien ”asianmukaisten toimenpiteiden” hyväksymiseksi, vain silloin, jos komissio toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa paitsi, että oikeusvaltion periaatteita loukataan jossakin jäsenvaltiossa, myös ja varsinkin, että tällainen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 160 Lisäksi, kuten tämän tuomion 156 kohdassa todettiin, riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että kuuluakseen kyseisen artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin piiriin oikeusvaltion periaatteiden loukkausten on koskettava kyseisen 2 kohdan a–h alakohdassa lueteltuja tilanteita tai viranomaisten toimia siltä osin kuin ne ovat unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkityksellisiä.
- 161 Tällaista merkityksellisyyttä voidaan pitää olettamana sellaisen toiminnan osalta, jota mainitun 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen unionin talousarvion toteuttamisesta vastaavat ja varainhoidon valvontaa, seurantaa sekä tarkastuksia suorittavat viranomaiset harjoittavat. Tutkinta- ja syyttäväviranomaisten asianmukaista toimintaa puolestaan tarkoitetaan mainitun 2 kohdan c alakohdassa vain siltä osin kuin se koskee unionin oikeuden rikkomistapauksia, jotka liittyvät unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Sama pätee e alakohdassa mainittujen unionin oikeuden rikkomistapausten estämiseen ja rangaistusten määräämiseen niistä kansallisissa tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa. Kyseisen 2 kohdan d alakohdassa mainittua tuomioistuINVALVONTAA puolestaan tarkoitetaan vain siltä osin kuin se koskee kyseisissä a–c alakohdassa mainittua viranomaisten toimintaa. Aiheettomasti maksettujen varojen takaisinperintä, joka mainitaan f alakohdassa, koskee vain unionin talousarviosta peräisin olevia varoja, ja näin on myös g alakohdassa mainitun sen yhteistyön osalta, jota tehdään OLAFin ja EPPOn kanssa. Lopuksi h alakohdassa ovat

- nimenomaisesti kyseessä kaikki muut tilanteet ja viranomaisten toimet, jotka ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta.
- 162 Tästä seuraa – toisin kuin Puolan tasavalta Unkari tukemana väittää – yhtäältä, että riidanalaisessa asetuksessa annetaan unionin toimielimille mahdollisuus tutkia tilanteita jäsenvaltioissa ainoastaan siltä osin kuin nämä tilanteet ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta, ja toisaalta, että kyseisen asetuksen nojalla voidaan hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä vain, jos osoitetaan, että tällaisissa tilanteissa on kyseessä oikeusvaltion jonkin periaatteen sellainen loukkaaminen, joka vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisten taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 163 Tällaiset tilanteet, jotka ovat merkityksellisiä unionin talousarvion toteuttamisen kannalta, paitsi kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan myös voivat kuulua – kuten tämän tuomion 151 kohdassa todettiin – SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun sellaisen varainhoitosäännön piiriin, jonka muotona on sellainen horisontaalisen ehdollisuuden mekanismi, joka liittyy siihen, että jäsenvaltio kunnioittaa oikeusvaltion arvoa.
- 164 Kolmanneksi – toisin kuin Puolan tasavalta Unkari tukemana väittää – se, että sellainen horisontaalisen ehdollisuuden mekanismi, joka täyttää tämän tuomion 151 kohdassa yksilöidyt kriteerit, joka koskee sitä, että jäsenvaltio kunnioittaa SEU 2 artiklaan sisältyvää oikeusvaltion arvoa, ja joka liittyy unionin talousarvion toteuttamiseen, voi kuulua SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion – – toteuttamista – – koskevat yksityiskohtaiset säännöt” piiriin, ei laajenna tämän käsitteen ulottuvuutta yli sen, mikä on tarpeen unionin talousarvion moitteettomaksi toteuttamiseksi.
- 165 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa nimittäin rajataan tällä asetuksella käyttöön otetun ehdollisuusmekanismin soveltamisala niihin tilanteisiin ja viranomaisten toimiin, joilla on yhteys unionin talousarvion toteuttamiseen, ja sen 1 kohdassa säädetään, että asianmukaisten toimenpiteiden hyväksyminen edellyttää sellaista oikeusvaltion periaatteiden loukkaamista, joka vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Tämän viimeksi mainitun edellytyksen mukaan siis on osoitettava, että kyseisen loukkaamisen ja kyseisen vaikutuksen tai sen vakavan uhan välillä on todellinen yhteys.
- 166 Tältä osin on korostettava, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamiselle on asetettu kyseisen asetuksen 6 artiklan 1–9 kohdassa eritellyt menettelylliset vaatimukset, jotka merkitsevät, kuten asetuksen johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan, komission velvollisuutta tukeutua näyttöön sen tutkiessa, onko asianmukaisten toimenpiteiden hyväksyminen perusteltua, ja noudattaa objektiivisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa.
- 167 Siltä osin kuin on erityisesti kyse oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen toteamisesta ja arvioinnista, riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa täsmennetään, että tämän arvioinnin on oltava objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen. Lisäksi kaikkien näiden velvoitteiden noudattaminen kuuluu täyteen tuomioistuINVALVONTAAN, jota unionin tuomioistuin harjoittaa.

- 168 Neljänneksi vastaväitteistä, joiden mukaan riidanalaisella asetuksella käyttöön otetussa ehdollisuusmekanismissa ei aseteta unionin talousarviosta peräisin olevien maksujen edellytykseksi sitä, että jäsenvaltiot noudattavat täsmällisesti määriteltyjä konkreettisia velvoitteita, kyseisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytetään yleisluonteisia ilmaisuja, joissa ei vahvisteta konkreettisia perusteita oikeusvaltion kunnioittamisen arvioimiseksi, ja asetuksen 4 artiklan 2 kohdan h alakohdassa sallitaan vielä yksilöimättömien tilanteiden ja toimien käsitteleminen, on todettava aivan ensiksi, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että oikeusvaltiota koskevalla edellytyksellä tarkoitetaan saman asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainittujen periaatteiden noudattamista.
- 169 Oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen on jäsenvaltioille tietyn tuloksen saavuttamista koskeva velvollisuus, joka johtuu suoraan – kuten tämän tuomion 142–145 kohdassa muistutettiin – siitä, että jäsenvaltiot kuuluvat unioniin. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa korostetaan, että kyseisistä periaatteista on runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, ja asetuksen johdanto-osan 8–10 ja 12 perustelukappaleessa puolestaan mainitaan tärkeimmät näistä periaatteista johtuvat vaatimukset. Kyseisiä periaatteita täsmennetään vielä asetuksen 3 artiklassa selostamalla tapauksia, jotka voivat viitata näiden periaatteiden loukkaamiseen, sekä saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa yksilöimällä tilanteita ja viranomaisten toimia, joiden johdosta voi olla syytä hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä silloin, kun mainitun 4 artiklan 1 kohdassa säädetty edellytykset täyttyvät.
- 170 Seuraavaksi on todettava, että riidanalaisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytettyjen sanamuotojen yleisluonteisuus ei ole omiaan kyseenalaistamaan SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan valintaa kyseisen asetuksen oikeusperustaksi.
- 171 Yhtäältä riidanalaisen asetuksen 3 artiklasta on todettava, että – ottamatta kantaa kysymykseen siitä, täyttävätkö tässä artiklassa säädetty oikeusvaltion periaatteiden noudattamisen arviointia koskevat seikat oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset, mikä on yhdeksännen kanneperusteen kohteena – unionin lainsäätäjää ei voida vaatia täsmentämään kyseisen ehdollisuusmekanismin yhteydessä kaikkia tilanteita, joissa oikeusvaltion muodostavia periaatteita loukataan, sillä tällaiselle loukkaukselle on ominaista se, että on jätetty noudattamatta vaatimuksia, jotka jäsenvaltiot tuntevat riittävän konkreettisesti ja tarkasti. Koska – kuten tämän tuomion 155 kohdassa todettiin – kyseisessä 3 artiklassa vain mainitaan tapauksia, jotka voivat viitata oikeusvaltion muodostavien periaatteiden loukkauksiin, kyseisen mekanismin soveltamisen helpottamiseksi, sama 3 artikla liittyy – kuten tämän tuomion 157 kohdassa todettiin – erottamattomasti kyseiseen mekanismiin eikä se siis ole omiaan kyseenalaistamaan SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan valintaa riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi.
- 172 Toisaalta riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdasta on todettava, että – kuten tämän tuomion 156 kohdassa muistutettiin – tässä säännöksessä täsmennetään, että voidakseen kuulua kyseisen artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin piiriin oikeusvaltion periaatteiden loukkausten on koskettava kyseisessä säännöksessä lueteltuja tilanteita tai viranomaisten toimia siltä osin kuin ne ovat unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkityksellisiä.
- 173 Toisin kuin Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, kyseinen säännös, erityisesti sen h alakohta, ei ole omiaan johtamaan siihen, että riidanalaisella asetuksella käyttöön otetun ehdollisuusmekanismin piiriin kuuluviksi tarkoitettut tapaukset eivät olisi tyhjentäviä, ja se on myös riittävän tarkka voidakseen olla kyseisen mekanismin osa.

- 174 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan h alakohdan yhteisestä tarkastelusta nimittäin ilmenee, että asianmukaisia toimenpiteitä on toteutettava, jos osoitetaan, että jotakin kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainituista periaatteista on loukattu ja tällainen loukkaaminen koskee jäsenvaltion viranomaisen syyksi luettavaa tilannetta tai tällaisen viranomaisen toimea siltä osin kuin tällainen tilanne tai toimi on merkityksellinen unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta ja kyseinen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin.
- 175 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarjotaan siltä osin kuin sen a–g alakohdassa mainitaan tiettyjä viranomaisia – kuten ”unionin talousarvion toteuttamisesta vastaavat viranomaiset”, ”varainhoidon valvontaa, seurantaa sekä tarkastuksia suorittavat viranomaiset” tai ”hallintoviranomaiset” – tietoja viranomaisista, joihin sen h alakohdassa viitataan.
- 176 Lisäksi riidanalaisen asetuksen 2 artiklan b alakohdassa olevan käsitteen ”valtiollinen elin” määritelmästä voidaan päätellä, että siinä tarkoitetaan viranomaisia millä tahansa hallinnon tasolla, mukaan lukien kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset, sekä julkisoikeudellisia laitoksia ja jopa yksityisoikeudellisia yksiköitä, joille jäsenvaltio on antanut julkisen palvelun tehtävän ja riittäviä taloudellisia takeita. Tämä toteamus saa tukea kyseisen asetuksen johdanto-osan 3, 8, 9, 15 ja 19 perustelukappaleesta sekä 3 artiklan b alakohdasta, jotka koskevat yksinomaan ”viranomaisia”, ”lainvalvontaviranomaisia” ja ”kansallisia viranomaisia”.
- 177 On siis niin, että koska riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan sanamuodosta ilmenee yksiselitteisesti, että kyse on yksinomaan jäsenvaltion viranomaisen syyksi luettavista tilanteista tai toimista siltä osin kuin nämä tilanteet tai toimet ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta, Puolan tasavallan argumentaatio, jonka mukaan se ei voi näiden kriteerien perusteella riittävän konkreettisesti ja tarkasti yksilöidä kyseessä olevia tilanteita ja toimia, jolloin mainittu säännös ei voi olla riidanalaisella asetuksella SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla käyttöön otetun ehdollisuusmekanismin osatekijä, on hylättävä.
- 178 Viidenneksi siitä kritiikistä, joka on kohdistettu väitettyyn sellaisen vaatimuksen puuttumiseen, joka olisi osoittaa riittävän suora yhteys oikeusvaltion jonkin periaatteen loukkaamisen ja unionin talousarvion tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen välillä, on palautettava mieleen, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa asetetaan kyseisen artiklan 1 kohtaan perustuvien asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymisen edellytykseksi oikeusvaltion periaatteiden sellainen loukkaaminen, joka koskee unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkityksellisiä tilanteita tai viranomaisten toimia. Lisäksi asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan ainoastaan sellainen kyseisten periaatteiden loukkaaminen, joka vaikuttaa ”riittävän suoraan” kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin tai joka uhkaa vakavasti vaikuttaa niihin ”riittävän suoraan”, voi oikeuttaa mainittuun asetukseen perustuvien toimenpiteiden hyväksymisen.
- 179 Niinpä riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään sen osoittamista systemaattisesti, että tällaisen loukkaamisen ja kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin kohdistuvan vaikutuksen tai sen vakavan uhan välillä on riittävän suora yhteys, ja tämän yhteyden on oltava todellinen, kuten tämän tuomion 165 kohdassa todettiin. Tämän tuomion 168–170 kohdasta ilmenee lisäksi, että kyseinen yhteys liittyy siihen,

että jäsenvaltio jättää noudattamatta jotakin niistä tietyn tuloksen saavuttamista koskevista velvollisuuksista, jotka kuuluvat SEU 2 artiklan sisältämään oikeusvaltion arvoon ja joiden täysimääräiseen täyttämiseen se on sitoutunut liittyessään unioniin.

- 180 On siis katsottava, että kun myös tämän tuomion 166 kohdassa esitetty otetaan huomioon, Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana virheellisesti, että tällainen yhteys voitaisiin todeta automaattisesti.
- 181 Kuudenneksi siltä osin kuin kyse on väitteestä, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella neuvostolle ja komissiolle annettu harkintavalta mahdollistaa sen, että nämä toimielimet käyttävät tällä asetuksella käyttöön otettua ehdollisuusmekanismia mekanismina, jolla oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta määrätään seuraamuksia tukeutumalla poliittisluonteisiin arviointeihin, myöskään tällainen väite ei voi menestyä.
- 182 Tämän tuomion 166 ja 167 kohdassa mainittujen vaatimusten valossa ei nimittäin voida olettaa, kuten Puolan tasavalta tekee, että komissiolle ja neuvostolle annettu harkintavalta mahdollistaisi sen, että nämä toimielimet soveltavat riidanalaisella asetuksella käyttöön otettua ehdollisuusmekanismia mekanismina, jolla oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta määrätään seuraamuksia.
- 183 Seitsemänneksi Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana virheellisesti, että riidanalainen asetus olisi pitänyt perustaa omien varojen järjestelmää koskevan SEUT 311 artiklan kolmanteen kohtaan tai monivuotista rahoituskehystä koskevan SEUT 312 artiklan 2 kohtaan.
- 184 Yhtäältä nimittäin SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan mukaan neuvosto ”hyväksyy – – päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset”, ja siinä täsmennetään, että ”tässä yhteydessä neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan”.
- 185 Kuten neuvosto on perustellusti todennut, riidanalaisessa asetuksessa ei kuitenkaan oteta käyttöön uutta unionin omien varojen luokkaa eikä sillä poisteta yhtäkään niistä. Siinä ei myöskään säännellä erityyppisten omien varojen välistä vuorovaikutusta eikä siinä säädetä kyseisten omien varojen kantamista koskevista yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä.
- 186 Vaikka onkin totta, että kyseinen asetus voi koskea myös oikeusvaltion periaatteiden sellaista loukkaamista, joka vaikuttaa unionin omien varojen kantamiseen, sen tarkoituksena ei silti ole mukauttaa tai sovittaa näiden varojen kantamista todettuihin loukkauksiin vaan hyväksyä unionin talousarviosta suoritettavia menoja koskevia asianmukaisia toimenpiteitä silloin, kun mainittu loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Tästä seuraa, että se ei koske unionin omien varojen kantamista vaan unionin talousarvion toteuttamista.
- 187 Toisaalta SEUT 312 artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvosto ”antaa – – asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys”.
- 188 Kuten neuvosto on perustellusti todennut, riidanalaisella asetuksella ei kuitenkaan ole ollenkaan tarkoitus suunnitella unionin menoja tietyksi ajanjaksoksi vahvistamalla maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen vuotuiset enimmäismäärät. Kyseinen asetus on lisäksi tarkoitettu pysyväksi ehdollisuusmekanismiksi, jota sovelletaan tietyn monivuotisen rahoituskehysten rajoja laajemmin.

- 189 Kaiken edellä esitetyn perusteella väitteet, jotka Puolan tasavalta on esittänyt Unkarin tukemana ja joiden mukaan riidanalaiselta asetukselta puuttuu oikeusperusta, koska tässä asetuksessa ei vahvisteta SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja varainhoitosääntöjä, on hylättävä.
- 190 On kuitenkin vielä selvitettävä, onko niin, kuten Puolan tasavalta pääasiallisesti väittää Unkarin tukemana, että unionin lainsäätäjä ei voi antaa riidanalaisessa asetuksessa säädettyjen kaltaisia varainhoitosääntöjä, koska niillä kierretään SEU 7 ja SEUT 269 artiklaa.

b) SEU 7 ja SEUT 269 artiklan kiertäminen

- 191 Ensiksi SEU 7 artiklassa SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen suojaamiseksi määrätyn menettelyn yksinomaisuudesta Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana pääasiallisesti, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen voi todeta vain Eurooppa-neuvosto SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Ainoastaan tämä toimielin voi kokoonpanonsa vuoksi varmistaa oikeusvaltion arvon kunnioittamisen valvonnan, joka on luonteeltaan harkinnanvaraista ja saattaa olla riippuvainen poliittisista näkökohdista. Ainoa poikkeus tästä Eurooppa-neuvoston yksinomaisesta toimivallasta johtuu SEU 19 artiklan 1 kohtaan perustuvasta jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa tehokas tuomioistuinvalvonta. Kyseinen yksinomainen toimivalta vahvistetaan 17.12.2020 annetussa tuomiossa *Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus)* (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 57–60 kohta), jossa unionin tuomioistuin on todennut, että kun jäsenvaltion oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta todetaan rakenteellisia puutteita, eurooppalaisen pidätysmääräyksen mekanismin soveltamisen voi keskeyttää vain neuvosto SEU 7 artiklan 3 kohdan nojalla.
- 192 Tältä osin on ensinnäkin muistutettava, että SEU 2 artiklaan sisältyviin unionin perustana oleviin ja jäsenvaltioille yhteisiin arvoihin kuuluvat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, yhdenvertaisuus, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen yhteiskunnassa, jolle on ominaista muiden muassa syrjimättömyys, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.
- 193 Perusoikeuskirjan johdanto-osassa muistutetaan muun muassa, että unioni rakentuu kansanvallan ja oikeusvaltion periaatteille ja tunnustaa kyseisessä perusoikeuskirjassa esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Perusoikeuskirjan 6, 10–13, 15, 16, 20, 21 ja 23 artiklassa täsmennetään niiden SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen ulottuvuutta, jotka ovat ihmisarvo, vapaus, yhdenvertaisuus, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjimättömyys sekä naisten ja miesten välinen tasa-arvo. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja SEU 19 artiklassa taataan muiden muassa oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu, unionin oikeudessa taattujen oikeuksien ja vapauksien suojan osalta.
- 194 Lisäksi SEUT 8 ja SEUT 10 artiklassa, SEUT 19 artiklan 1 kohdassa, SEUT 153 artiklan 1 kohdan i alakohdassa ja SEUT 157 artiklan 1 kohdassa täsmennetään yhdenvertaisuutta, syrjimättömyyttä sekä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa koskevien arvojen ulottuvuutta ja annetaan unionin lainsäätäjälle mahdollisuus antaa johdetun oikeuden normeja kyseisten arvojen panemiseksi täytäntöön.

- 195 Kahdesta edellisestä kohdasta ilmenee, että toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn lisäksi useissa perussopimusten määräyksissä, joita on usein konkretisoitu johdetun oikeuden eri toimilla, annetaan unionin toimielimille toimivalta tutkia ja todeta SEU 2 artiklassa mainittujen arvojen loukkauksia jossakin jäsenvaltiossa ja tarvittaessa määrätä seuraamuksia niistä.
- 196 Erityisesti oikeusvaltion arvosta on todettava, että tiettyjä sen näkökohtia suojataan SEU 19 artiklassa, kuten Puolan tasaavalta sitä paitsi myöntää. Sama pätee perusoikeuskirjan 47–50 artiklaan, jotka sisältyvät sen VI osastoon, jonka otsikko on ”Lainkäyttö”, ja joissa taataan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi puolueettomassa tuomioistuimessa (47 artikla), syyttömyysolettama ja puolustautumisoikeudet (48 artikla), laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate (49 artikla) sekä kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (50 artikla).
- 197 Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin on katsonut, että SEU 19 artiklassa, jossa SEU 2 artiklaan sisältyvä oikeusvaltiota koskeva arvo konkretisoituu, edellytetään jäsenvaltioilta kyseisen 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, että ne säättävät oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmästä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi yksityisille unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A. B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 108 ja 109 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisen edellytyksen noudattamisen voi unionin tuomioistuin tutkia muun muassa silloin, kun komissio nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen SEU 258 artiklan nojalla (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), C-619/18, EU:C:2019:531, 58 ja 59 kohta ja tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola (Yleisten tuomioistuinten riippumattomuus), C-192/18, EU:C:2019:924, 106 ja 107 kohta).
- 198 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, tulkittuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, asetetaan jäsenvaltioille selvä ja täsmällinen velvollisuus saavuttaa tietty tulos eikä siihen liity niiden tuomioistuinten, joiden on tulkittava ja sovellettava unionin oikeutta, riippumattomuutta koskevia ehtoja, joten kansallisen tuomioistuimen asiana on jättää soveltamatta kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kanssa, tarvittaessa saatuaan unionin tuomioistuimelta tulkinnan tästä viimeksi mainitusta määräyksestä ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2021, A. B. ym. (Tuomareiden nimittäminen ylimpään tuomioistuimeen – Muutoksenhaku), C-824/18, EU:C:2021:153, 142–146 kohta).
- 199 Tämän tuomion 195–198 kohdassa esitetystä siis seuraa, että Puolan tasavallan argumentaatio, jonka mukaan unioni voi suojata oikeusvaltion arvoa vain SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn yhteydessä, on hylättävä.
- 200 Toiseksi on todettava, että vaikka se, että jäsenvaltioiden edustajat Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa valvovat oikeusvaltion arvon kunnioittamista SEU 7 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä, voisikin perustua poliittisiin näkökohtiin, tästä ei silti missään tapauksessa seuraa, että kaikki kyseisen arvon kunnioittamisen arviointi jonkin muun unionin oikeussäännön nojalla olisi välttämättä samanluonteinen, minkä Puolan tasavalta sitä paitsi myöntää, kun se viittaa SEU 19 artiklaan.

- 201 Riidanalaisesta asetuksesta on todettava, kuten tämän tuomion 168, 169 ja 179 kohdassa korostettiin, että velvollisuus noudattaa kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainittuja periaatteita on tietyn tuloksen saavuttamista koskeva jäsenvaltioiden velvollisuus, joka johtuu SEU 2 artiklan nojalla suoraan niiden kuulumisesta unioniin, kuten tämän tuomion 142–145 kohdassa muistutettiin. Lisäksi riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa muistutetaan, että kyseisistä periaatteista on runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, kun asetuksen johdanto-osan 8–10 ja 12 perustelukappaleessa puolestaan esitetään tärkeimmät kyseisistä periaatteista johtuvat vaatimukset, ja että näitä periaatteita vielä täsmennetään sekä mainitun asetuksen 3 artiklassa selostamalla tapauksia, jotka voivat viitata kyseisten periaatteiden loukkaamiseen, että saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa yksilöimällä tilanteita ja viranomaisten toimia, jotka voivat johtaa asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymiseen silloin, kun tämän 4 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät.
- 202 Lisäksi tämän tuomion 166 ja 167 kohdassa korostettiin, että komission ja neuvoston arviointeihin sovelletaan riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1–9 kohdassa eriteltyjä menettelyllisiä vaatimuksia.
- 203 Näin ollen Puolan tasavalta väittää virheellisesti, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainitut periaatteet ovat luonteeltaan ainoastaan poliittisia ja että niiden noudattamisen valvonta ei voi olla puhtaasti oikeudellisen arvioinnin kohteena.
- 204 Kolmanneksi on todettava, että – toisin kuin Puolan tasavalta väittää – 17.12.2020 annettussa tuomiossa *Openbaar Ministerie (Pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen riippumattomuus) (C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033)* ei ole millään tavoin vahvistettu SEU 7 artiklan yksinomaisuutta vaan siinä on ainoastaan määritetty tapaukset, joissa eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevilla rakenteellisilla ja yleisillä puutteilla voidaan oikeuttaa se, ettei kyseistä määräystä panna täytäntöön.
- 205 Toiseksi siltä osin kuin kyse on väitteestä, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella kierretään sekä SEU 7 artiklassa määrättyä menettelyä että SEUT 269 artiklassa määrättyä unionin tuomioistuimen toimivallan rajoittamista, Puolan tasavalta toteaa Unkarin tukemana pääasiallisesti, että kyseisellä asetuksella käyttöön otettu ehdollisuusmekanismi ja SEU 7 artiklassa määrätty menettely ovat yhteneväisiä niiden tavoitteiden, periaatteiden ja toimenpiteiden kannalta, joihin niiden täytäntöönpano voi johtaa. Kyseisellä asetuksella vahvistetaan menettelysääntöjä, jotka ovat SEU 7 artiklassa määrättyjä menettelysääntöjä joustavampia, ja kyseinen ehdollisuusmekanismi on ulottuvuudeltaan laajempi ja nopeammin täytäntöön pantavissa kuin mainitussa artiklassa määrätty menettely, joten se vie tältä menettelyltä kaiken tehokkaan vaikutuksen ja johtaa sen ilmeiseen kiertämiseen. Ainoastaan SEU 7 artiklassa nimittäin sallitaan Eurooppa-neuvoston ja neuvoston valvoa oikeusvaltion kunnioittamista aloilla, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Niinpä unionin tuomioistuimella ei ole käytettävissään sellaisia riittäviä valvontamalleja, joiden avulla se voisi arvioida riidanalaisen asetuksen nojalla tehdyn neuvoston päätöksen tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä, onko jäsenvaltion toiminta sille unionin oikeuden mukaan kuuluvien velvollisuuksien mukaista. Kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohtaan sisältyvästä oikeusvaltion määritelmästä tulee siis yleisesti tarkasteltuna SEUT 269 artiklan vastaisesti sitova sekä SEU 7 artiklan nojalla aloitetussa menettelyssä, jonka kohteena on kyseisen arvon loukkaaminen tai vakava vaara sen loukkaamisesta, että tuomioistuINVALVONNASSA, jonka unionin tuomioistuin kohdistaa päätökseen, jolla otetaan käyttöön kyseiseen asetukseen perustuvia asianmukaisia toimenpiteitä.

- 206 Tältä osin on ensiksi todettava, että unionin lainsäätäjät ei voi SEU 7 artiklaa rikkomatta ottaa käyttöön menettelyä, joka olisi mainitussa määräyksessä määrätyn menettelyn kanssa rinnakkainen, jolla olisi pääasiallisesti sama kohde ja sama tavoite ja jonka nojalla voitaisiin hyväksyä identtisiä toimenpiteitä, ja säätää samalla muiden toimielinten osallistumisesta tai sellaisista aineellisista ja menettelyllisistä edellytyksistä, jotka poikkeaisivat niistä, joista määrätään mainitussa määräyksessä.
- 207 Unionin lainsäätäjät voi kuitenkin silloin, kun sillä on käytössään asianmukainen oikeusperusta, vapaasti ottaa johdetun oikeuden toimessa käyttöön muita menettelyjä, jotka koskevat SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, joihin oikeusvaltio kuuluu, sikäli kuin nämä menettelyt niin tavoitteeltaan kuin kohteeltaankin eroavat SEU 7 artiklassa määrätystä menettelystä (ks. analogisesti tuomio 7.2.1979, Ranska v. komissio, 15/76 ja 16/76, EU:C:1979:29, 26 kohta; määräys 11.7.1996, An Taise ja WWF UK v. komissio, C-325/94 P, EU:C:1996:293, 25 kohta ja tuomio 11.1.2001, Kreikka v. komissio, C-247/98, EU:C:2001:4, 13 kohta).
- 208 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn tarkoituksesta ja riidanalaisessa asetuksessa säädetyn menettelyn tarkoituksesta, että SEU 7 artiklan 2–4 kohdasta ilmenee, että tässä artiklassa määrätyn menettelyn avulla erityisesti neuvosto voi silloin, kun Eurooppa-neuvosto on todennut jonkin jäsenvaltion loukkaavan vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa, ja että neuvosto voi päättää myöhemmin muuttaa toteutettua toimenpidettä tai peruuttaa sen, jos sen toteuttamiseen johtaneessa tilanteessa tapahtuu muutos.
- 209 SEU 7 artiklassa määrätyllä menettelyllä on siis tarkoitus antaa neuvostolle mahdollisuus määrätä seuraamuksia SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen vakavista ja jatkuvista loukkauksista, jotta asianomainen jäsenvaltio muun muassa voidaan velvoittaa lopettamaan kyseiset loukkaukset.
- 210 Kuten tämän tuomion 124–137 kohdasta ilmenee, niiden toimenpiteiden luonteesta, jotka voidaan hyväksyä riidanalaisen asetuksen nojalla, sekä näiden toimenpiteiden hyväksymis- ja kumoamisedellytyksistä sitä vastoin ilmenee, että kyseisellä asetuksella käyttöön otetun menettelyn tarkoituksena on varmistaa SEUT 310 artiklan 5 kohdassa ja SEUT 317 artiklan ensimmäisessä kohdassa ilmaistun moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti unionin talousarvion suojaaminen siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita on loukattu jossakin jäsenvaltiossa, eikä asettaa seuraamuksia unionin talousarvion välityksellä oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta.
- 211 Tästä seuraa, että riidanalaisessa asetuksessa säädetyllä menettelyllä on eri tarkoitus kuin SEU 7 artiklassa määrätyllä menettelyllä.
- 212 Kummankin menettelyn kohteesta on korostettava, että SEU 7 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisala koskee kaikkia SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, kun taas riidanalaisella asetuksella käyttöön otetun menettelyn soveltamisala koskee vain yhtä näistä arvoista eli oikeusvaltiota.
- 213 Lisäksi SEU 7 artiklan nojalla voidaan tarkastella mitä tahansa jonkin SEU 2 artiklaan sisältyvän arvon vakavaa ja jatkuvaa loukkausta, kun taas riidanalaisessa asetuksessa sallitaan sen 2 artiklan a alakohdassa mainittujen oikeusvaltion periaatteiden loukkausten tutkinta vain siltä osin kuin on perusteltuja syitä katsoa, että tällaiset loukkaukset vaikuttavat talousarvioon.

- 214 Kummankin menettelyn käynnistämisedellytyksistä on korostettava, että SEU 7 artiklassa määrätty menettely voidaan sen 1 kohdan mukaan käynnistää silloin, kun on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, jolloin aloiteoikeus kuuluu jäsenvaltioiden yhdelle kolmasosalle, parlamentille tai komissiolle, ja aluksi vaadittuna kynnyksenä on selvä vaara kyseisten arvojen vakavasta loukkaamisesta, ja sitten – siltä osin kuin kyse on tiettyjen perussopimuksista johtuvien asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvien oikeuksien väliaikaisesta pidättämisestä SEU 7 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla – se, että tämä jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti kyseisiä arvoja. Riidanalaisella asetuksella käyttöön otetun menettelyn sitä vastoin voi käynnistää vain komissio, jos sillä on perusteltu syy katsoa paitsi, että oikeusvaltion periaatteita on loukattu jossakin jäsenvaltiossa, myös ja varsinkin, että tällainen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 215 Lisäksi SEU 7 artiklaan perustuvien toimenpiteiden toteuttamisen ainoana aineellisena edellytyksenä on se, että Eurooppa-neuvosto toteaa, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja. Kuten tämän tuomion 165 kohdassa todettiin, riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan sitä vastoin tähän asetukseen perustuvia toimenpiteitä voidaan toteuttaa vain, jos kaksi edellytystä täyttyvät. Yhtäältä on osoitettava, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaaminen jossakin jäsenvaltiossa koskee ainakin yhtä kyseisessä 2 kohdassa tarkoitetuista tilanteista tai viranomaisten toimista siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta. Toisaalta on osoitettava myös, että tällainen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin, jolloin tämä edellytys merkitsee sen osoittamista, että mainitun loukkaamisen ja mainitun vaikutuksen tai sen vakavan uhan välillä on todellinen yhteys.
- 216 SEU 7 artiklan 3 kohdan nojalla toteutettavissa olevien toimenpiteiden luonteesta puolestaan on todettava, että näinä toimenpiteinä on se, että väliaikaisesti pidätetään ”tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeu[s] neuvostossa”, joten ne voivat koskea mitä tahansa perussopimusten soveltamisesta johtuvaa asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvaa oikeutta. Sitä vastoin riidanalaisen asetuksen nojalla hyväksyttävissä olevat toimenpiteet puolestaan rajoittuvat sen 5 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin ja tämän tuomion 126 kohdassa tiivistetyksi esitettyihin toimenpiteisiin, jotka kaikki liittyvät talousarvioon.
- 217 Lopuksi SEU 7 artiklassa mahdollistetaan toteutettujen toimenpiteiden muuttaminen ja peruuttaminen ainoastaan, jos niiden toteuttamiseen johtaneessa tilanteessa tapahtuu muutos. Riidanalaisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa sitä vastoin hyväksytyjen toimenpiteiden kumoaminen ja muuttaminen yhdistetään kyseisen asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuihin toimenpiteiden hyväksymisedellytyksiin. Niinpä nämä toimenpiteet voidaan kumota tai niitä voidaan muuttaa paitsi siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaaminen lopetetaan, ainakin osittain, asianomaisessa jäsenvaltiossa, myös ja varsinkin siinä tapauksessa, että tällainen loukkaaminen, vaikka se jatkuisikin, ei enää vaikuta unionin talousarvioon. Näin voi olla erityisesti silloin, kun tällaiset loukkaukset eivät enää koske vähintään yhtä kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista tilanteista tai viranomaisten toimista; kun nämä tilanteet tai toimet eivät enää ole merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta; kun loukkaaminen ei enää vaikuta tai uhkaa vakavasti vaikuttaa kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin tai kun oikeusvaltion jonkin periaatteen loukkaamisen ja mainitun vaikutuksen tai sen vakavan uhan välinen yhteys ei enää ole luonteeltaan riittävän suora.

- 218 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että SEU 7 artiklassa määrättyllä menettelyllä ja riidanalaisessa asetuksessa käyttöön otetulla menettelyllä on toisistaan poikkeavat tavoitteet ja selvästi toisistaan poikkeavat kohteet.
- 219 Tästä seuraa, että – toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää – riidanalaisesta asetuksesta ei voida katsoa, että siinä otettaisiin käyttöön sellainen rinnakkainen menettely, jolla kierretään SEU 7 artiklaa.
- 220 Toiseksi sen argumentaation osalta, jonka mukaan ainoastaan SEU 7 artiklassa sallitaan se, että unionin toimielimet valvovat oikeusvaltion kunnioittamista jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla, tämän tuomion 162 ja 163 kohdassa on todettu yhtäältä, että riidanalaisessa asetuksessa annetaan unionin toimielimille mahdollisuus tutkia tilanteita jäsenvaltioissa ainoastaan siltä osin kuin nämä tilanteet ovat merkityksellisiä sen kannalta, että unionin talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti, tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta, ja toisaalta, että kyseisen asetuksen nojalla voidaan hyväksyä asianmukaisia toimenpiteitä vain, jos osoitetaan, että tällaisissa tilanteissa on kyseessä oikeusvaltion jonkin periaatteen sellainen loukkaaminen, joka vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisten taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 221 Koska tällaiset tilanteet liittyvät unionin talousarvion toteuttamiseen ja kuuluvat siten unionin oikeuden soveltamisalaan, Puolan tasavalta, jota Unkari tukee, ei voi väittää, että unionin toimielimet voisivat tutkia kyseisiä tilanteita ainoastaan SEU 7 artiklan nojalla.
- 222 Kolmanneksi on todettava argumentaatiosta, jonka mukaan ei ole olemassa sellaisia riittäviä valvontamalleja, joiden perusteella unionin tuomioistuin voisi neuvoston päätöstä koskevan tuomioistuinvalvonnan yhteydessä arvioida, onko jäsenvaltion toiminta sille unionin oikeuden mukaan kuuluvien velvollisuuksien mukaista, että tällainen argumentaatio on tämän tuomion 201 ja 203 kohdassa esitetystä syistä hylättävä.
- 223 Neljänneksi on todettava siltä osin kuin Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että oikeusvaltion käsitteestä, sellaisena kuin se on määriteltynä riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa, tulee yleisesti tarkasteltuna SEUT 269 artiklan vastaisesti sitova sekä SEU 7 artiklan nojalla käynnistetyssä menettelyssä yhteydessä että sen tuomioistuinvalvonnan yhteydessä, jonka unionin tuomioistuin kohdistaa päätökseen kyseiseen asetukseen perustuvien asianmukaisten toimenpiteiden käyttöönotosta, että ensinnäkin tämän tuomion 144 ja 154 kohdasta ilmenee, että – jäljempänä esitettävän vaikuttamatta kysymykseen siitä, täyttääkö kyseinen määritelmä oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset, mikä on yhdeksännen kanneperusteen kohteena – kyseisessä 2 artiklan a alakohdassa mainitulla oikeusvaltion käsitteellä tarkoitetaan SEU 2 artiklaan sisältyvää arvoa, että tässä artiklassa yksilöidyillä periaatteilla osaltaan juuri määritellään mainittua arvoa tai ne läheisesti liittyvät oikeusvaltiota kunnioittavaan yhteiskuntaan ja että liittyessään unioniin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan ja edistämään SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja, ja niiden kunnioittaminen on edellytys sille, että kaikki perussopimusten soveltamisesta jäsenvaltioihin johtuvat oikeudet toteutuvat.
- 224 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden on jo kyseisestä asetuksesta riippumattakin noudatettava sen 2 artiklan a alakohdassa mainittuja oikeusvaltion periaatteita.

- 225 Seuraavaksi on korostettava, että SEUT 269 artikla koskee sanamuotonsa mukaan ainoastaan säädöksen, jonka Eurooppa-neuvosto tai neuvosto on antanut SEU 7 artiklan nojalla, laillisuuden tutkimista.
- 226 On siis niin, että kun tämän tuomion 218 ja 219 kohdassa esitetyt toteamukset otetaan huomioon, laillisuusvalvonta, jota unionin tuomioistuimien voi joutua harjoittamaan erityisesti sellaisen kumoamiskanteen yhteydessä, joka SEUT 263 artiklan nojalla on nostettu riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 10 kohtaan perustuvista neuvoston päätöksistä, ei kuulu SEUT 269 artiklan soveltamisalaan eikä siihen näin ollen sovelleta tässä viimeksi mainitussa artiklassa määrättyjä erityissääntöjä.
- 227 Tästä seuraa, että riidanalaisessa asetuksessa ei anneta unionin tuomioistuimelle mitään uutta toimivaltaa.
- 228 Lopuksi on todettava, että unionin tuomioistuimen tuomioita, joilla ratkaistaan kyseisen asetuksen 6 artiklan 10 kohtaan perustuvista neuvoston päätöksistä nostetut kanteet, voitaisiin ottaa huomioon SEU 7 artiklan nojalla käynnistetyn menettelyn yhteydessä, mutta tällainen huomioon ottaminen ei kuitenkaan merkitse minkäänlaista SEUT 269 artiklan kiertämistä.
- 229 Kaiken edellä esitetyn perusteella väitteet, jotka Puolan tasavalta on esittänyt Unkarin tukemana ja jotka koskevat SEU 7 artiklan ja SEUT 269 artiklan kiertämistä, on hylättävä perusteettomina, joten ensimmäinen, toinen, viides, kuudes ja yhdestoista kanneperuste on hylättävä perusteettomina.

B Kolmas kanneperuste, joka koskee pöytäkirjan (N:o 2) rikkomista

1. Asianosaisten lausumat

- 230 Ensimmäiseen kanneperusteeseen nähden toissijaisesti Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalainen asetus on annettu vastoin kuulemisvelvollisuutta, joka johtuu toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdystä pöytäkirjasta (N:o 2) (jäljempänä pöytäkirja N:o 2).
- 231 Toissijaisuusperiaate, jota sovelletaan aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, edellyttää, että unioni toimii vain, jos ja siltä osin kuin tavoiteltuja päämääriä ei voida saavuttaa riittävästi jäsenvaltioiden toiminnalla. Pöytäkirjan N:o 2 mukaan kansalliset parlamentit huolehtivat siitä, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan kyseisessä pöytäkirjassa määrätyn menettelyn mukaisesti.
- 232 Unionin talousarvion suojaaminen ei kuitenkaan kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan vaan sen jäsenvaltioiden kanssa jakamaan toimivaltaan. On nimittäin niin, että yhtäältä tätä suojaa ei mainita SEUT 3 artiklan 1 kohdassa ja toisaalta SEUT 325 artiklan 1 kohdassa asetetaan unionille ja jäsenvaltioille yhteinen velvollisuus torjua petoksia ja kaikkea unionin taloudellisia etuja vahingoittavaa laitonta toimintaa.
- 233 Niinpä komissio on riidanalaiseen asetukseen johtaneessa asetusehdotuksessaan katsonut virheellisesti, että unionin talousarvion suojaaminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviin aloihin, joten kyseinen toimielin ei ole täyttänyt pöytäkirjan N:o 2 mukaisia velvoitteitaan. Komissio ei etenäkään toimittanut ehdotustaan kansallisille parlamenteille kaikilla

unionin virallisilla kielillä, mikä on kyseisen pöytäkirjan 6 artiklan ensimmäisen kohdan määräysten vastaista. Näin tehdessään komissio myös rikkoi kyseisen pöytäkirjan 7 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jonka mukaan komissio ottaa huomioon kansallisten parlamenttien perustellut lausunnot.

- 234 Puolan tasavallan, jota Unkari tukee, mielestä tällaisia rikkomisia on kohdeltava tavalla, joka vastaa parlamentin oikeuksien rikkomisia lainsäädäntömenettelyissä. Puolan tasavalta väittää tältä osin unionin tuomioistuimen todenneen, että parlamentin osallistuminen lainsäädäntömenettelyyn ilmentää perustavanlaatuisia demokratian periaatetta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallankäyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä, joten parlamentin säännönmukainen kuuleminen EUT-sopimuksessa määräytyissä tapauksissa on olennainen menettelymääräys, jonka noudattamatta jättäminen johtaa kyseessä olevan toimen mitättömyyteen. Koska pöytäkirjan N:o 2 tarkoituksena on sen johdanto-osan mukaan varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, siinä määrätyn kansallisten parlamenttien kuulemista koskevan velvollisuuden laiminlyönnin pitäisi siis tässä tapauksessa johtaa riidanalaisen asetuksen kumoamiseen.
- 235 Tämä kumoaminen voidaan perustella myös sillä, että komissio ei ole täysin täyttänyt pöytäkirjassa N:o 2 olevan 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa ilmaistua velvollisuuttaan, jonka mukaan sen on toimitettava esityksensä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi sekä muutetut esityksensä kansallisille parlamenteille. Se kyllä toimitti alkuperäisen asetusehdotuksensa näille parlamenteille, mutta tätä ehdotusta muutettiin merkittävästi lainsäädäntömenettelyn myöhemmissä vaiheissa ilman, että kyseisille parlamenteille olisi annettu mahdollisuutta tutkia sitä uudelleen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että parlamenttia on kuultava uudelleen aina, kun lopullisesti hyväksytty teksti kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaa keskeiseltä sisällöltään siitä tekstistä, josta parlamenttia on jo kuultu, ja tämä uusi kuuleminen muodostaa olennaisen muotomääräyksen, jonka noudattamatta jättäminen johtaa tekstin mitättömyyteen.
- 236 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 237 SEU 5 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että pöytäkirjan N:o 2 toissijaisuusperiaatetta koskevia määräyksiä sovelletaan ainoastaan ”aloilla, jotka eivät kuulu [unionin] yksinomaiseen toimivaltaan”.
- 238 Ensinnäkin on todettava, toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, että SEUT 325 artiklan 1 kohta ei ole merkityksellinen ratkaistaessa, kuuluuko riidanalainen asetus tällaiseen alaan.
- 239 Tämän tuomion 112–189 kohdasta nimittäin ilmenee, että riidanalaisella asetuksella on perustellusti toinen oikeusperusta eli SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta, koska kyseisen asetuksen tarkoituksena on suojata unionin talousarviota jäsenvaltioiden viranomaisten syyksi luettavissa olevilta tilanteilta tai toimilta, jotka johtuvat oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta ja jotka vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.

- 240 Toiseksi on katsottava, että riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneessa asetusehdotuksessa täsmennetään perustellusti kohdassa ”Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)”, että [SEUT] 322 artiklassa tarkoitettuja varainhoitosääntöjä ei voitaisi vahvistaa jäsenvaltioiden tasolla”.
- 241 Tältä osin on todettava, että – kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 40 ja 45 kohdassa – riidanalaisen asetuksen kaltainen asetus, joka sisältää SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja varainhoitosääntöjä, joissa vahvistetaan unionin talousarvion laatimista ja toteuttamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, kuuluu unionin toimintaa koskevan unionin sellaisen toimivallan käyttöön, joka on luonnostaan vain unionin itsensä käytettävissä. Näin ollen toissijaisuusperiaatetta ei voida soveltaa.
- 242 Puolan tasavallan argumentaatio, jonka mukaan komissio ei ole noudattanut pöytäkirjan N:o 2 määräysten mukaisia menettelyllisiä velvoitteitaan, ei siis ole perusteltu, joten kolmas kanneperuste on hylättävä.

C Neljäs kanneperuste, joka koskee SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomista

1. Asianosaisten lausumat

- 243 Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisen asetuksen perustelut, sellaisina kuin ne esitetään kyseiseen asetukseen johtaneessa ehdotuksessa, eivät täytä SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyjä vaatimuksia; kyseisen kohdan mukaan kaikissa unionin toimissa on esitettävä niiden antamiseen johtaneet syyt.
- 244 Puolan tasavallan mielestä nimittäin syyt, joiden vuoksi riidanalaisen asetuksen antaminen katsottiin tarpeelliseksi, eivät ilmene kyseiseen ehdotukseen sisältyvistä perusteluista.
- 245 Lisäksi on niin, että vaikka kyseisen ehdotuksen perusteluissa on viitattu SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan riidanalaisen asetuksen oikeusperustana, tätä valintaa ei ole ”selitetty eikä perusteltu”, toisin kuin Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission paremmasta lainsäädännöstä tekemän toimielinten välisen sopimuksen (EUVL 2016, L 123, s. 1) 25 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetään. Niinpä ei ole mahdollista tarkastaa, onko kyseinen asetus annettu unionin yksinomaisen toimivallan nojalla vai sen jäsenvaltioiden kanssa jakaman toimivallan nojalla, mikä merkitsee olennaisten menettelymääräysten rikkomista ja oikeuttaa kyseisen asetuksen kumoamisen.
- 246 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 247 Puolan tasavalta vahvisti istunnossa, että neljäs kanneperuste koskee riidanalaisen asetuksen antamiseen johtaneen ehdotuksen perusteluja eikä itse tämän asetuksen perusteluja, sellaisina kuin ne ilmenevät sen perustelukappaleista.

- 248 On kuitenkin niin, että koska nyt käsiteltävä kanne ei koske kyseisen ehdotuksen vaan riidanalaisen asetuksen kumoamista, tämän kanneperusteen tueksi esitetty argumentaatio on merkityksetön, kuten parlamentti ja neuvosto ovat perustellusti korostaneet ja julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 58 kohdassa.
- 249 On nimittäin huomattava, että unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytetyistä unionin toimen perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä kyseessä olevan toimen tekijän päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (tuomio 11.12.2018, Weiss ym., C-493/17, EU:C:2018:1000, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), koskee sellaisen toimen perusteluja, jonka laillisuus on tutkittavana.
- 250 Vaikka perusteluvollisuuden noudattamisen arvioimisessa on lisäksi otettava huomioon paitsi toimen sanamuoto myös sen asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 11.12.2018, Weiss ym., C-493/17, EU:C:2018:1000, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), tämä asiayhteys, johon erityisesti asianomaista toimea koskeva ehdotus kuuluu, ei voi yksinään ja tässä toimessa esitetyistä perusteluista riippumatta oikeuttaa tämän toimen kumoamista.
- 251 Joka tapauksessa on katsottava, että vaikka Puolan tasavallan väitteet, sellaisina kuin ne ovat tiivistetysti esitettyinä tämän tuomion 244 ja 245 kohdassa, liittyisivätkin riidanalaisessa asetuksessa esitettyihin perusteluihin, ne olisi hylättävä niiden näkemysten perusteella, jotka on selostettu erityisesti tämän tuomion 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 ja 165 kohdassa.
- 252 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä tehottomana.

D Seitsemäs kanneperuste, joka koskee SEU 4 artiklan 1 kohdan, SEU 4 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja SEU 5 artiklan 2 kohdan rikkomista

1. Asianosaisten lausumat

- 253 Puolan tasavalta katsoo Unkarin tukemana, että missään perussopimusten määräyksessä ei anneta unionin lainsäätäjälle toimivaltaa antaa riidanalainen asetus, joten tämän antaessaan unionin lainsäätäjä on loukannut SEU 4 artiklan 1 kohdassa ja SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta. Näin tehdessään se on myös laiminlyönyt SEU 4 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä määrätyn velvollisuuden kunnioittaa jäsenvaltioiden keskeisiä tehtäviä.
- 254 Seikat, joiden perusteella olisi arvioitava, ovatko jäsenvaltiot loukanneet riidanalaisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja oikeusvaltion periaatteita, koskevat aloja, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan ja jotka ovat niiden keskeisten tehtävien harjoittamisessa perustavanlaatuisia, erityisesti niiden, joiden tarkoituksena on turvata alueellinen koskemattomuus, ylläpitää yleinen järjestys ja taata kansallinen turvallisuus. Kyseessä ei nimittäin ole pelkästään valtion elinten, kuten kansallisten tuomioistuinten, julkisten hankintojen myöntämisestä ja varainhoidon valvonnasta vastaavien viranomaisten sekä tutkinta- ja syyttäväviranomaisten, toiminta vaan myös niiden organisoiminen, johon kuuluu näiden viranomaisten moitteettoman toiminnan kannalta tarpeellisten taloudellisten resurssien ja henkilöstöresurssien tarjoaminen, ja niihin sovellettavat menettelysäännöt.

- 255 Toisin kuin riidanalaisen asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa annetaan ymmärtää, mitään mainittuja seikkoja koskevaa unionin lainsäätäjän toimivaltaa ei voida johtaa oikeusvaltion periaatteiden tärkeydestä unionin oikeusjärjestykselle, etenkin SEUT 317 artiklassa vahvistetusta tähän oikeusjärjestykseen kuuluvasta moitteettoman varainhoidon periaatteesta.
- 256 Unionin lainsäätaja on siten antanut riidanalaisen asetuksen heijastusvaikutusta (*spillover effect*) ilmentävän logiikan mukaisesti eli prosessissa, jonka päätteeksi toimi, jolla pyritään tiettyyn tavoitteeseen, johtaa tilanteeseen, jossa alkuperäinen tavoite voidaan saavuttaa vain uusilla toimilla. Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen heijastusvaikutus merkitsee sitä, että unionin talousarvion suojelua koskevasta legitimitistä tavoitteesta johdetaan tarve tunnustaa unionin toimivalta arvioitaessa niin jäsenvaltioiden tutkinta- ja syyttäväviranomaisten menettelyjä kuin niiden rahoitus- ja henkilöstötarpeitakin, vaikka tällaisella toimivallalla ei ole perustaa perussopimuksissa.
- 257 Jäsenvaltioiden toimivalta organisoida tutkinta- ja syyttäväviranomaisensa liittyä erottamattomasti yleisen järjestyksen ylläpitämisen kaltaisiin keskeisiin valtion tehtäviin, joita unionin on kunnioitettava, ja kansalliseen turvallisuuteen, joka SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan on yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.
- 258 Neuvoston oikeudellinen yksikkö on sitä paitsi omaksunut samankaltaisen kannan todetessaan oikeudellisessa lausunnossa nro 13593/18 ensinnäkin, että SEU 2 artiklassa ei anneta aineellista toimivaltaa unionille vaan siinä luetellaan arvoja, joita unionin toimielinten ja sen jäsenvaltioiden on kunnioitettava silloin, kun ne toimivat perussopimuksissa unionille annetun toimivallan rajoissa; toiseksi, että unionin arvojen, mukaan lukien oikeusvaltion arvo, loukkaamiseen voidaan vedota jäsenvaltiota kohtaan vain silloin, kun tämä toimii alalla, jolla unioni on toimivaltainen; ja lopuksi, että siihen, kunnioittavatko jäsenvaltiot oikeusvaltiota, eivät unionin toimielimet voi perussopimusten mukaan kohdistaa toimia tai valvontaa riippumatta siitä, onko olemassa erityinen aineellinen toimivalta, johon kyseinen toimi kuuluu, sen menettelyn ainoalla varauksella, joka kuvataan SEU 7 artiklassa.
- 259 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 260 Seitsemännellä kanneperusteellaan Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että antaessaan riidanalaisen asetuksen ja ottaessaan siten SEUT 317 artiklassa vahvistetun moitteettoman varainhoidon periaatteen nojalla käyttöön sen valvonnan, että jäsenvaltiot kunnioittavat oikeusvaltion periaatteita kyseisten jäsenvaltioiden suvereenin toiminnan aloilla, jotka kuuluvat niiden yksinomaiseen toimivaltaan ja jotka ovat perustavanlaatuisia, jotta ne voivat hoitaa keskeiset tehtävänsä, unionin lainsäätaja on vienyt tehokkaan vaikutuksen sekä SEU 4 artiklan 1 kohdassa ja SEU 5 artiklan 2 kohdassa määrätyltä annetun toimivallan periaatteelta että SEU 4 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä määrätyltä velvollisuudelta kunnioittaa jäsenvaltioiden keskeisiä tehtäviä.

- 261 Tältä osin on katsottava ensiksi, kuten tämän tuomion 112–189 kohdassa todettiin, että unionin lainsäätäjää on voinut pätevästi perustaa riidanalaisen asetuksen SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, joten Puolan tasavallan argumentaatio, jonka mukaan kyseisen asetuksen antaessaan unionin lainsäätäjää on virheellisesti johtanut toimivaltansa SEUT 317 artiklassa vahvistetusta moitteettoman varainhoidon periaatteesta, ei voi menestyä.
- 262 Toiseksi on niin, kuten tämän tuomion 124–138, 152–157 ja 208–219 kohdassa täsmennettiin, että riidanalaisen asetuksen tarkoituksesta ja sisällöstä ilmenee, että toisin kuin Puolan tasavalta väittää, kyseisessä asetuksessa neuvoston ei sallita hyväksyä seuraamuksia vaan ainoastaan toimenpiteitä unionin talousarvion ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.
- 263 Kolmanneksi on huomattava, kuten tämän tuomion 142–145, 168, 169 ja 179 kohdassa korostettiin, että velvollisuus kunnioittaa riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainittuja periaatteita on jäsenvaltioille osoitettu tietyn tuloksen saavuttamista koskeva velvollisuus, joka johtuu suoraan sitoumuksista, jotka jäsenvaltiot ovat tehneet toisiaan ja unionia kohtaan, ja joka kyseisessä asetuksessa vain pannaan täytäntöön kansallisten viranomaisten sen toiminnan osalta, joka koskee unionin talousarviosta katettavia menoja.
- 264 Tältä osin on tärkeää palauttaa mieleen, että SEU 2 artikla ei ole pelkkä luonteeltaan poliittisten suuntaviivojen tai aikomusten luettelo vaan se sisältää arvoja, jotka kuuluvat – kuten tämän tuomion 145 kohdassa selostettiin – unionin suoranaiseen identiteettiin yhteisenä oikeusjärjestyksenä ja jotka konkretisoituvat periaatteissa, jotka sisältävät oikeudellisesti sitovia velvoitteita jäsenvaltioille.
- 265 Vaikka unioni kunnioittaa – kuten SEU 4 artiklan 2 kohdasta ilmenee – jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, jolloin jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpanon varmistamisessa, tästä ei missään tapauksessa seuraa, että kyseinen tulosvelvollisuus voisi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen.
- 266 On nimittäin katsottava, että vaikka jäsenvaltioilla on erilliset kansalliset identiteettinsä, jotka ovat olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita ja joita unioni kunnioittaa, ne yhtyvät oikeusvaltion käsitteeseen, jonka ne jakavat omille valtiosääntöperinteilleen yhteisenä arvona ja jota ne ovat sitoutuneet noudattamaan jatkuvasti.
- 267 Neljänneksi Puolan tasavallan, jota Unkari tukee, argumentaatio, jonka mukaan sen arviointi, loukkaavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita, koskee aloja, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, jo hylättiin tämän tuomion 162, 163, 220 ja 221 kohdassa sillä perusteella, että kyseisen asetuksen nojalla voidaan arvioida vain sellaisia tilanteita ja viranomaisten toimia, jotka liittyvät unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- 268 Ei tosin ole poissuljettua, että tällaisten tilanteiden tai toimien voidaan katsoa johtuvan sellaisesta viranomaisesta, jonka jäsenvaltio katsoo osallistuvan sen suvereeniin toimintaan aloilla, jotka ovat sen keskeisten tehtävien hoidon kannalta perustavanlaatuisia. On kuitenkin niin, että kun tällainen tilanne tai toimi vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen, unionia ei voida moittaa siitä, että se panee identiteettinsä, johon SEU 2 artiklaan sisältyvät arvot kuuluvat, puolustamisen perusteella täytäntöön tarvittavat keinot kyseisen moitteettoman varainhoidon tai

kyseisten taloudellisten etujen suojaamiseksi hyväksymällä asianmukaisia toimenpiteitä, jotka riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan koskevat yksinomaan unionin talousarvion toteuttamista.

- 269 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti käyttää toimivaltaansa kaikilla niille varatuilla aloilla, niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeutta noudattaen, koska ne eivät voi vapautua niille unionin oikeuden nojalla kuuluvista velvoitteista (ks. vastaavasti tuomio 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 19.9.2017, komissio v. Irlanti (Rekisteröintivero), C-552/15, EU:C:2017:698, 71 ja 86 kohta; tuomio 20.4.2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 270 Lisäksi on niin, että kun unioni edellyttää, että jäsenvaltiot noudattavat näin niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita, se ei millään tavoin halua käyttää mainittua toimivaltaa itse, eikä siis ota kyseistä toimivaltaa itselleen (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus), C-619/18, EU:C:2019:531, 52 kohta).
- 271 Näiden seikkojen perusteella on todettava, että Puolan tasavallan väitteet, jotka koskevat annetun toimivallan periaatteen loukkaamista ja jäsenvaltioiden keskeisten tehtävien kunnioittamista koskevan velvollisuuden laiminlyöntiä, ovat täysin perusteettomia.
- 272 Niinpä seitsemäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

E Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan on loukattu SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrättyä periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa ja jätetty kunnioittamatta siinä määrättyä niiden kansallista identiteettiä

1. Asianosaisten lausumat

- 273 Puolan tasavalta katsoo Unkarin tukemana, että riidanalaisen asetuksen soveltamisen seurauksena rikotaan SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita.
- 274 Ensinnäkin riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen toteaminen edellyttää, että komissio tekee jäsenvaltion tilanteesta perusteellisen laadullisen arvioinnin nojautumalla asiaankuuluviin tietoihin käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuista instituutioista, mukaan lukien Venetsian komission päätelmät ja suositukset. Puolan tasavalta väittää mainitun komission todenneen 70. täysistuntonsa yhteydessä hyväksymässään raportissa tuomareiden virkanimityksistä, että ”vanhoihin demokratioihin” kuuluvat valtiot on syytä erottaa niistä valtioista, jotka ovat ”uusien demokratioita”, sillä tällainen erottelu voi aiheuttaa vakavan riskin siitä, että komissio kohtelee kyseistä asetusta soveltaessaan jäsenvaltioita eriytetysti.

- 275 Puolan tasavalta sitä paitsi korostaa Unkarin tukemana, että tilintarkastustuomioistuin arvosteli riidanalaiseen asetukseen johtaneesta asetusehdotuksesta antamassaan lausunnossa nro 1/2018 sitä, että tässä ehdotuksessa ei ollut vahvistettu mitään tarkkaa kriteeriä siltä osin kuin on muun muassa kyse menettelyn käynnistämisedellytyksistä sekä hyväksyttävien toimenpiteiden valinnasta ja ulottuvuudesta, millä ei voida varmistaa kyseisen asetuksen merkityksellisten säännösten johdonmukaista soveltamista eikä näin ollen taata jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa.
- 276 Toiseksi Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että seuraamusmekanismin käyttöönotto riidanalaisessa asetuksessa pakotti unionin lainsäätäjän valitsemaan unionin talousarvion suojelutoimenpiteiden hyväksymiseksi sellaisen menettelyn, jolla loukataan suoraan periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa. Mainitun asetuksen 6 artiklan 10 ja 11 kohdasta nimittäin ilmenee, että neuvosto antaa kyseisiä toimenpiteitä koskevat päätökset SEU 16 artiklan 4 kohdassa määritetyllä määräenemmistöllä, joka edellyttää kyseisten toimenpiteiden kohteena olevan jäsenvaltion osallistumista.
- 277 Tällaisten rankaisutoimenpiteiden hyväksyminen määräenemmistöllä siten, että niiden kohteena oleva jäsenvaltio osallistuu menettelyyn, johtaa pienten ja keskisuurten jäsenvaltioiden välittömään syrjintään, koska kyseinen enemmistö edellyttää hyväksyntää vähintään viideltätoista jäsenvaltiolta, jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia unionin väestöstä. Suuret jäsenvaltiot, jotka edustavat suurempaa prosenttiosuutta unionin väestöstä, ovat siten unionin talousarvion suojelutoimenpiteiden ja erityisesti niitä suoraan koskevien toimenpiteiden hyväksymisestä äänestettäessä edullisemmassa asemassa kuin pienet ja keskisuuret jäsenvaltiot, jotka edustavat pienempää väestöosuutta. Vaikka tällaista vastaavuussuhdetta ei voida kiistää siltä osin kuin kyse on sellaisten normatiivisten toimien antamisesta, joilla on vaikutuksia kaikissa jäsenvaltioissa, tilanne on erilainen sellaisten seuraamustoimenpiteiden osalta, joilla on tarkoitus tuottaa vaikutuksia vain yhtä jäsenvaltiota kohtaan, kuten ne, jotka voidaan toteuttaa riidanalaisen asetuksen nojalla.
- 278 Lisäksi niissä perussopimusten määräyksissä, joissa unionin toimielinten sallitaan määrätä jäsenvaltioille seuraamuksia, suljetaan järjestelmällisesti pois äänestyksestä ne jäsenvaltiot, joihin ehdotus seuraamusten määräämistä koskevaksi toimeksi kohdistuu. Tämä pätee erityisesti SEUT 126 artiklaan, joka koskee liiallista julkistalouden alijäämää, sekä SEU 7 artiklaan ja SEUT 354 artiklaan, kun kyse on mainitussa 7 artiklassa tarkoitettusta menettelystä.
- 279 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 280 Kahdeksannessa kanneperusteessa Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisen asetuksen soveltamisen seurauksena loukataan periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa ja niiden kansallista identiteettiä, joita unionin on SEU 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla kunnioitettava. Tällaiset loukkaukset johtuvat ensinnäkin siitä, että komissio ottaa huomioon Venetsian komissiosta peräisin olevat lausunnot ja tutkimukset, toiseksi niiden kriteerien epätarkkuudesta, jotka koskevat muun muassa kyseisessä asetuksessa säädetyn menettelyn käynnistämisedellytyksiä sekä hyväksyttävien toimenpiteiden

valintaa ja ulottuvuutta, ja lopuksi kyseisen asetuksen 6 artiklan 11 kohdassa säädetystä äänestys säännöstä niiden päätösten osalta, jotka neuvoston on tehtävä saman asetuksen 6 artiklan 10 kohdan nojalla.

- 281 Tässä yhteydessä on ensinnäkin sen osalta, että komissio ottaa huomioon Venetsian komissiolta peräisin olevat merkitykselliset tiedot, muistutettava siitä, että oikeusvaltion arvolla, joka on riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa käyttöön otetun horisontaalista ehdollisuutta koskevan mekanismin ytimessä, pyritään kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainittujen periaatteiden kunnioittamiseen.
- 282 Kuten viimeksi tämän tuomion 263 kohdassa muistutettiin, mainittu velvollisuus kunnioittaa kyseisiä periaatteita on jäsenvaltioille osoitettu tietyn tuloksen saavuttamista koskeva velvollisuus, joka johtuu SEU 2 artiklan nojalla suoraan niiden kuulumisesta unioniin, jota yksikään jäsenvaltio ei voi jättää huomiotta ja joka riidanalaisessa asetuksessa vain pannaan täytäntöön siltä osin kuin kyse on unionin talousarviolla katettavia menoja koskevasta kansallisten viranomaisten toiminnasta.
- 283 Tämän tuomion 265 ja 266 kohdasta ilmenee, että – vaikka komission ja neuvoston on tehtävä arviointinsa ottaen asianmukaisesti huomioon kunkin, riidanalaisen asetuksen nojalla toteutettavan menettelyn erityiset olosuhteet ja asiayhteydet ja erityisesti ottaen huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion oikeusjärjestelmän erityispiirteet ja harkintavallan, joka kyseisellä jäsenvaltiolla on käytössään oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpanon varmistamiseksi – kyseinen vaatimus ei ole mitenkään ristiriidassa yhtenäisten arviointiperusteiden soveltamisen kanssa.
- 284 Erityisesti on huomattava, että koska unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden perustavanlaatuisia poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, sen toimielinten on otettava huomioon – tarkastaessaan, täyttävätkö jäsenvaltiot tietyn tuloksen saavuttamista koskevat velvoitteet, jotka johtuvat SEU 2 artiklan nojalla suoraan niiden kuulumisesta unioniin – jäsenvaltioiden perustuslaillisten ja oikeudellisten järjestelmien ominaispiirteet.
- 285 Tältä osin komission on unionin tuomioistuinten valvonnassa huolehdittava käyttämiensä tietojen merkityksellisyydestä ja lähteidensä luotettavuudesta. Erityisesti on todettava, että riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa ei anneta erityistä tai ehdotonta todistusarvoa eikä liitetä mitään tiettyjä oikeusvaikutuksia siinä mainituille tietolähteille eikä myöskään kyseisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa mainituille lähteille, joten kyseisessä säännöksessä ei vapauteta komissiota sillä olevasta velvollisuudesta arvioida tosiseikkoja huolellisesti.
- 286 Lisäksi, kuten tämän tuomion 202 kohdassa muistutettiin, komission ja neuvoston arviointeihin sovelletaan riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1–9 kohdassa eriteltyjä menettelyvaatimuksia. Nämä vaatimukset merkitsevät erityisesti, kuten mainitun asetuksen johdanto-osan 26 perustelukappaleessa todetaan, komission velvollisuutta tukeutua näyttöön ja noudattaa objektiivisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa silloin, kun se toteuttaa kyseiseen säännökseen perustuvia menettelyjä. Siltä osin kuin kyse on oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen toteutamisesta ja arvioinnista, kyseiset vaatimukset on ymmärrettävä ottamalla huomioon mainitun asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappale, jonka mukaan tämän

arvioinnin on oltava objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen, ja kaikkien näiden velvoitteiden noudattaminen kuuluu täyteen tuomioistuINVALVONTAAN, jota unionin tuomioistuin harjoittaa.

- 287 Komissio pysyy siten vastuussa käyttämistään tiedoista ja lähteidensä luotettavuudesta. Lisäksi asianomaisella jäsenvaltiolla on riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1–9 kohdassa säädetyn menettelyn kuluessa mahdollisuus esittää huomautuksia tiedoista, joita komissio aikoo käyttää ehdottaakseen asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Niinpä se voi riitauttaa kunkin huomioon otetun seikan todistusarvon, ja se, ovatko komission tekemät arvioinnit perusteltuja, voidaan joka tapauksessa saattaa unionin tuomioistuinten tutkittavaksi sellaisen kanteen yhteydessä, joka on nostettu kyseiseen asetukseen perustuvasta neuvoston päätöksestä.
- 288 Toiseksi väitteestä, jonka mukaan menettelyn käynnistämisedellytyksiin sekä hyväksyttävien toimenpiteiden valintaan ja ulottuvuuteen sovellettavat kriteerit ovat epätarkkoja, on todettava, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan ja 6 artiklan 1 kohdan kokonaistarkastelusta ilmenee, että – kuten tämän tuomion 125 kohdassa korostettiin – komissio voi käynnistää kyseisen menettelyn vain, jos se toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa, että ainakin yhtä kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainituista oikeusvaltion periaatteista on loukattu jäsenvaltiossa, että tällainen loukkaaminen koskee ainakin yhtä kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltion viranomaisen syyksi luettavaa tilannetta tai ainakin yhtä mainitussa säännöksessä tarkoitettua tällaisten viranomaisten toimea, siltä osin kuin tällaiset tilanteet tai toimet ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta ja kyseinen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa riittävän suoraan kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisiin taloudellisiin etuihin siten, että mainitun loukkaamisen ja mainitun vaikutuksen tai sen vakavan uhan välillä on todellinen yhteys.
- 289 Kyseisten periaatteiden osalta tämän tuomion 169 kohdassa esitetyistä toteamuksista ilmenee, ettei Puolan tasavalta voi väittää, ettei sillä ole konkreettista ja täsmällistä tietoa niistä tietyn tuloksen saavuttamista koskevista velvoitteista, jotka sillä on unioniin liittymisensä johdosta, siltä osin kuin kyse on oikeusvaltion arvon kunnioittamisesta.
- 290 Tässä yhteydessä on todettava, että vaikka onkin totta, ettei riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa esitetä yksityiskohtaisesti siinä mainittuja oikeusvaltion periaatteita, on silti niin, että kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa muistutetaan, että kyseisessä säännöksessä mainituista laillisuuden, oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon, tehokkaan oikeussuojan ja vallanjaon periaatteista on runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Sama pätee myös mainittuihin yhdenvertaisuutta lain edessä koskevaan periaatteeseen ja syrjimättömyysperiaatteeseen, kuten ilmenee muun muassa 3.6.2021 annetun tuomion Unkari v. parlamentti (C-650/18, EU:C:2021:426) 94 ja 98 kohdasta ja 2.9.2021 annetun tuomion Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa) (C-930/19, EU:C:2021:657) 57 ja 58 kohdasta.
- 291 Niinpä kyseiset oikeusvaltion periaatteet, sellaisina kuin niitä on unionin perussopimusten perusteella kehitetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, tunnustetaan ja niitä täsmennetään unionin oikeusjärjestyksessä, ja niiden lähteenä ovat jäsenvaltioidenkin omissa oikeusjärjestyksissään tunnustamat ja soveltamat yhteiset arvot.

- 292 Lisäksi riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 8–10 ja 12 perustelukappaleessa mainitaan kyseisistä periaatteista johtuvat päävaatimukset. Erityisesti on huomattava, että niissä selvennetään tapauksia, jotka voivat viitata kyseisen asetuksen 3 artiklassa mainittuihin oikeusvaltion periaatteiden loukkauksiin, ja asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa kuvattuja tilanteita ja toimia, joita näiden loukkausten on koskettava, jotta niillä voidaan oikeuttaa saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen asianmukaisten toimenpiteiden hyväksyminen.
- 293 Lopuksi komission ja neuvoston arviointeihin sovelletaan tämän tuomion 286 kohdassa mieleen palautettuja menettelyvaatimuksia.
- 294 Siltä osin kuin kyse on riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista tilanteista ja viranomaisten toimista sekä niiden merkityksellisyydestä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen kannalta, tämän tuomion 171–177 kohdassa korostettiin, että ne ovat riittävän täsmällisiä, jotta Puolan tasavalta voi yksilöidä riittävän konkreettisesti ja ennakoitavasti ne tilanteet ja toimet, joita kyseinen säännös koskee.
- 295 Käsitteistä ”moitteeton varainhoito” ja ”unionin taloudellisten etujen suojaaminen” on huomattava, että ensin mainittu sisältyy myös muiden muassa SEUT 310 artiklan 5 kohtaan sekä SEUT 317 artiklan ensimmäiseen kohtaan ja että se määrittellään varainhoitoasetuksen 2 artiklan 59 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan talousarvion toteuttamista taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti, ja jälkimmäinen käsite puolestaan sisältyy SEUT 325 artiklaan ja koskee varainhoitoasetuksen 63 artiklan 2 kohdan mukaan kaikkia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joilla pyritään talousarvion toteuttamisen yhteydessä muun muassa ehkäisemään, toteamaan ja korjaamaan sääntöjenvastaisuudet ja petokset.
- 296 Tältä osin asetuksen N:o 883/2013 2 artiklan 1 alakohdassa ”unionin taloudelliset edut” määrittellään siten, että ne käsittävät ”unionin talousarvioon sekä toimielinten, elinten ja laitosten talousarvioihin sisältyvät tulot, menot ja varat sekä niiden hallinnoimat ja valvomat talousarviot”. Varainhoitoasetuksen 135 artiklan 1, 3 ja 4 kohdassa puolestaan säädetään, että unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi komissio perustaa varhaishavainta- ja poissulkemisjärjestelmän ja vastaa sen toiminnasta.
- 297 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että SEUT 325 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin taloudellisten etujen käsite kattaa paitsi unionin talousarvion käyttöön annetut tulot myös kyseisen talousarvion kattamat menot (tuomio 21.12.2021, Euro Box Promotion ym., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, EU:C:2021:1034, 183 kohta). Mainittu käsite on siis merkityksellinen paitsi kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen niiden toimenpiteiden yhteydessä, joilla torjutaan sääntöjenvastaisuuksia ja petoksia, myös unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon kannalta, koska kyseisten taloudellisten etujen suojaaminen myötävaikuttaa myös moitteettomaan varainhoitoon.
- 298 Riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kaltaisten vaikutusten estäminen täydentää siis tällaisten vaikutusten korjaamista, mikä kuuluu erottamattomasti sekä moitteettoman varainhoidon käsitteeseen että unionin taloudellisten etujen suojaamisen käsitteeseen, joten kyseistä estämistä on pidettävä unionin varainhoitosäännösten jatkuvana ja horisontaalisena vaatimuksena.

- 299 Lisäksi kyseisessä säännöksessä edellytetään, että todettu oikeusvaltion periaatteiden loukkaaminen uhkaa ”vakavasti” vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin, joten siinä edellytetään sen osoittamista, että tällaisen uhan toteutumisella on suuri todennäköisyys suhteessa riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin tai viranomaisten toimiin, ja asianmukaisia toimenpiteitä voidaan sitä paitsi hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että oikeusvaltion jonkin periaatteen loukkaamisen ja kyseisen vakavan uhan välillä osoitetaan olevan riittävän suora yhteys eli todellinen yhteys. Lisäksi on huomattava, että tällaisten toimenpiteiden hyväksymisessä on myös noudatettava viimeksi tämän tuomion 286 kohdassa mieleen palautettuja menettelyvaatimuksia.
- 300 Siltä osin kuin kyse on oikeusvaltion jonkin periaatteen todetun loukkaamisen ja unionin talousarvion tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen välisestä riittävän suorasta yhteydestä, on riittävää viitata tämän tuomion 178–180 kohtaan.
- 301 Lopuksi on todettava, että riidanalaisen asetuksen nojalla hyväksyttävissä olevien toimenpiteiden valinta ja ulottuvuus ovat rajallisia, koska – kuten tämän tuomion 153 kohdassa korostettiin – riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa luetellaan tyhjentävästi ne eri suojoimenpiteet, jotka voidaan hyväksyä.
- 302 Kyseisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan tällaisten toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia ja ne on määritettävä sen tosiasiallisen tai mahdollisen vaikutuksen perusteella, joka oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisella on unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin. Oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen luonne, kesto, vakavuus ja laajuus on otettava asianmukaisesti huomioon, ja toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava sellaisiin unionin toimiin, joihin kyseinen loukkaaminen vaikuttaa. Tästä seuraa, että toteutettavien toimenpiteiden on oltava tarkasti oikeassa suhteessa siihen vaikutukseen, joka oikeusvaltion periaatteiden todetulla loukkaamisella on unionin talousarvioon tai unionin taloudellisiin etuihin.
- 303 Kun edellä esitetyt seikat ja viimeksi tämän tuomion 286 kohdassa mieleen palautetut menettelyvaatimukset otetaan huomioon, Puolan tasavallan argumentaatio, jota Unkari tukee ja jonka mukaan muiden muassa menettelyn käynnistämisedellytyksiä sekä hyväksyttävien toimenpiteiden valintaa ja ulottuvuutta koskevat kriteerit ovat epätarkkoja, on täysin perusteeton.
- 304 Kolmanneksi väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 11 kohdassa säädetty äänestysääntö kyseisen asetuksen 6 artiklan 10 kohtaan perustuvien neuvoston päätösten antamista varten, ei sovi yhteen sen periaatteen kanssa, joka koskee jäsenvaltioiden yhdenvertaisuutta perussopimuksia sovellettaessa, on korostettava yhtäältä, että tällainen väite perustuu osittain argumentaatioon, jonka mukaan kyseisen 6 artiklan 10 kohdan nojalla hyväksyttävissä olevat toimenpiteet ovat luonteeltaan seuraamuksia, joiden määräämistä varten perussopimuksissa suljetaan seuraamusten kohteena oleva jäsenvaltio äänestyksestä pois.
- 305 Kuten tämän tuomion 112–229 kohdassa täsmennettiin, toimenpiteillä, jotka voidaan hyväksyä riidanalaisen asetuksen nojalla, ei ole tarkoitus määrätä jäsenvaltiolle seuraamuksia oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta vaan yksinomaan suojata unionin talousarvion moitteetonta varainhoitoa tai unionin taloudellisia etuja.
- 306 Jäsenvaltio voidaan sitä paitsi sulkea määräänemistään perustuvan äänestysmenettelyn ulkopuolelle vain niissä tapauksissa, joissa perussopimuksissa määrätään siitä nimenomaisesti ja joissa siis määräänemistö on vahvistettu SEUT 238 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

- 307 Toisaalta on todettava, että vaikka on totta, että unionin lainsäätäjällä on mahdollisuus antaa perusasetusten täytäntöönpanosäännöksiä sellaista menettelyä noudattaen, joka poikkeaa perusasetuksen antamisessa noudatetusta menettelystä (ks. vastaavasti tuomio 18.6.1996, parlamentti v. neuvosto, C-303/94, EU:C:1996:238, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on silti niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 96 kohdassa, että riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 11 kohdassa säädetty äänestysääntö, eli kaikkien jäsenvaltioiden osallistumista merkitsevä määräenemmistöääntö, on se, jota SEU 16 artiklan 3 kohdan mukaan sovelletaan oletusarvoisesti neuvoston päätösharkinnassa, lukuun ottamatta tapauksia, joiden osalta perussopimuksissa määrätään toisin.
- 308 On todettava vielä, että sen lisäksi, että tästä äänestysäännöstä määrätään itse perussopimuksissa, sillä ei loukata periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa.
- 309 Erityisesti se, että jäsenvaltioiden intressit voivat poiketa toisistaan ja että sen mukaan, osallistuvatko kaikki jäsenvaltiot vai ainoastaan jotkin niistä äänestykseen neuvostossa, SEU 16 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun määrävähemmistön saavuttaminen äänestyksen päätyttyä on enemmän tai vähemmän helppoa, ei mitenkään koske pelkästään riidanalaisella asetuksella käyttöön otettua menettelyä, ja se sopii täysin yhteen perussopimusten laatijoiden tekemien valintojen kanssa. Kyseisellä määräyksellä nimittäin pyritään SEU 2 artiklaan sisältyvän kansanvallan arvon mukaisesti varmistamaan, että neuvoston päätökset perustuvat niin jäsenvaltioiden kuin unionin väestönkin riittävään edustavuuteen.
- 310 Edellä esitetyn perusteella kahdeksas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

F Yhdeksäs kanneperuste, jonka mukaan on loukattu oikeusvarmuuden periaatetta

1. Asianosaisten lausumat

- 311 Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisen asetuksen säännöksissä ei noudateta oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvia selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia, koska kyseisessä asetuksessa ei täsmennetä selvästi vaatimuksia, joita jäsenvaltioiden on noudatettava voidakseen säilyttää niille myönnetty unionin talousarviosta peräisin olevat rahoitukset, ja koska siinä annetaan komissiolle ja neuvostolle liian laaja harkintavalta.
- 312 Tältä osin aiheuttaa vaikeuksia ensiksi oikeusvaltion käsite, sellaisena kuin se määritellään riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa. Tätä käsitettä ei lähtökohtaisesti voida määritellä yleispätevästi, sillä se sisältää ei-tyhjentyvän määrän periaatteita, joiden merkitys voi vaihdella valtiosta toiseen kunkin omien valtiosääntöoikeudellisten ominaispiirteiden tai kunkin omien oikeudellisten perinteiden mukaan. Lisäksi kyseisellä määritelmällä laajennetaan perusteettomasti mainitun käsitteen ulottuvuutta unionin arvona, joka on vain yksi SEU 2 artiklaan sisältyvistä arvoista, koskemaan muita kyseisen määräyksen sisältämiä arvoja.
- 313 Toiseksi riidanalaisen asetuksen 3 ja 4 artiklassa vahvistetut oikeusvaltion periaatteiden noudattamista koskevat arviointiperusteet eivät täytä selkeyden ja täsmällisyyden vaatimuksia, sillä kyseisten periaatteiden soveltaminen edellyttää niiden konkretisoimista etukäteen. Koska kyseisiä periaatteita ei ole määritelty yleispätevästi ja kun otetaan huomioon unionin erittäin rajoitettu toimivalta konkretisoida ne, niillä ei ole konkreettista aineellista sisältöä unionin oikeudessa. Vaikka on totta, että unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat selventäneet tiettyjä oikeusvaltion arvon näkökohtia, ne eivät kuitenkaan ole vielä

täsmentäneet muiden SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen sisältöä eikä niiden suhdetta SEU 4 artiklan 2 kohtaan sisältyvään jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin kunnioittamisen periaatteeseen.

- 314 Unionin tuomioistuin on kyllä 27.2.2018 antamassaan tuomiossa Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, 32 kohta) viitannut SEU 2 artiklaan sisältyvään oikeusvaltion arvoon mutta se on täsmentänyt, että tämä arvo konkretisoidaan SEU 19 artiklassa. Jotta SEU 2 artiklaan sisältyviä arvoja voidaan soveltaa, ne on siis konkretisoitava muissa perussopimusten määräyksissä. On kuitenkin niin, että koska muita kuin oikeusvaltiota koskevia arvoja, jotka on riidanalaisessa asetuksessa perusteettomasti sisällytetty oikeusvaltion käsitteeseen, ei ole määritelty selvästi, unionin tuomioistuin joutuu täsmentämään muiden muassa moniarvoisuuden, syrjimättömyyden, suvaitsevaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuun käsitteitä. Se, että unionin tuomioistuin tulkitsee sitovasti näitä käsitteitä kyseiseen asetukseen perustuvien päätösten tuomioistuinvalvonnassa, ylittää siten unionille annetun toimivallan.
- 315 Riidanalaisen asetuksen 3 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdan epätarkkuus siltä osin kuin niissä käytetään sellaisia ilmauksia kuin ”viranomaisen” ”asianmukainen toiminta” ja ”tehokkaiden ja avointen varainhoito- sekä vastuuvollisuusjärjestelmien asianmukainen toiminta” sekä se, että näissä säännöksissä olevat luettelot eivät ole tyhjentyviä, mahdollistavat siis sen, että komissio ja neuvosto täsmentävät niitä kyseistä asetusta soveltaessaan, minkä pääasiallisena vaikutuksena on se, että täten täsmennettyjen normien taannehtiva soveltaminen tulee mahdolliseksi.
- 316 Puolan tasavalta väittää kolmanneksi, että tietolähteisiin, joita komission on käytettävä riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla todetessaan oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen, kuuluvat unionin toimielinten, muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen ja muiden tunnustettujen instituutioiden ”päätelmät ja suositukset”, vaikka unionin oikeuden mukaan nämä lähteet eivät sido jäsenvaltioita. Kyseisellä asetuksella ei siis voida tehdä niistä sitovia. Edes kyseisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa olevassa ohjeellisessa luettelossa ei riittävästi täsmennetä siinä tarkoitettuja päätöksiä, päätelmiä ja suosituksia.
- 317 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 318 Yhdeksännessä kanneperusteessa Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisella asetuksella loukataan oikeusvarmuuden periaatetta ja annetaan komissiolle ja neuvostolle liian laaja harkintavalta, koska ensinnäkin oikeusvaltion käsite, sellaisena kuin se määritellään kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa, toiseksi kyseisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa esitetyt kriteerit ja lopuksi tietolähteet, joihin komission on saman asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan tarkoitus perustaa arvionsa, eivät ole täsmällisiä.
- 319 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää yhtäältä, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä, ja toisaalta, että niiden soveltaminen on yksityisten ennakoitavissa, erityisesti, jos niistä voi aiheutua epäedullisia seurauksia. Mainittu periaate edellyttää erityisesti, että säännösten perusteella ne, joita asia

- koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia sillä niille asetetut velvoitteet ovat, ja voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (tuomio 29.4.2021, Banco de Portugal ym., C-504/19, EU:C:2021:335, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 320 Näitä vaatimuksia ei kuitenkaan voida ymmärtää siten, että ne olisivat esteenä sille, että unionin lainsäätävä käyttää antamansa oikeussäännön yhteydessä abstraktia oikeudellista käsitettä, eikä myöskään siten, että ne edellyttäisivät, että tällaisessa abstraktissa oikeussäännössä mainitaan ne eri konkreettiset tilanteet, joissa sitä voidaan soveltaa, koska lainsäätävä ei voi määrittää etukäteen kaikkia tällaisia tilanteita (ks. analogisesti tuomio 20.7.2017, Marco Tronchetti Provera ym., C-206/16, EU:C:2017:572, 39 ja 40 kohta).
- 321 Näin ollen se, että lainsäätämisympäristössä hyväksyttävällä säädöksellä annetaan sen täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisille harkintavaltaa, ei itsessään ole ristiriidassa ennakoitavuuden vaatimuksen kanssa edellyttäen, että tällaisen harkintavallan laajuus ja sen käyttämistapa määritellään riittävän selvästi, kun otetaan huomioon kyseessä oleva hyväksyttävä tavoite, jotta mielivaltaisilta toimilta voidaan antaa asianmukaista suojaa (ks. vastaavasti tuomio 17.6.2010, Lafarge v. komissio, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 94 kohta ja tuomio 18.7.2013, Schindler Holding ym. v. komissio, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 57 kohta).
- 322 Näiden näkökohtien kannalta on arvioitava ensinnäkin argumentaatiota, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa määritelty oikeusvaltion käsite on epätarkka ja liian laaja.
- 323 Tältä osin on todettava ensiksi, että mainitussa säännöksessä ei pyritä määrittelemään kyseistä käsitettä tyhjentävästi vaan siinä tyydytään erittelemään vain kyseisen asetuksen soveltamista varten useita niistä periaatteista, jotka kyseinen käsite kattaa ja jotka unionin lainsäätäjän mukaan ovat merkityksellisimpiä mainitun asetuksen sen kohteen kannalta, jona on varmistaa unionin talousarvion suoja.
- 324 Toiseksi on todettava, toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, että riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainitut periaatteet eivät ylitä oikeusvaltion käsitteen rajoja. Erityisesti on niin, että viittaus perusoikeuksien suojaan tehdään vain esimerkkinä tehokkaan oikeussuojan periaatteen vaatimuksista; tehokas oikeussuoja taataan myös SEU 19 artiklassa, ja Puolan tasavalta itsekin myöntää sen kuuluvan kyseiseen käsitteeseen. Sama koskee viittauksia syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. On nimittäin todettava, että vaikka oikeusvaltio jäsenvaltioille yhteisenä arvona sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet mainitaan SEU 2 artiklassa toisistaan erillään, jäsenvaltion, jonka yhteiskunnalle on ominaista syrjintä, ei voida katsoa varmistavan oikeusvaltion kunnioittamista tällaisen yhteisen arvon merkityksessä.
- 325 Tätä toteamusta tukee se seikka, että 18.3.2016 päivätyssä raportissaan nro 711/2013, jossa on laadittu oikeusvaltion arviointiperusteista luettelo, johon riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa viitataan, Venetsian komissio on todennut muun muassa, että oikeusvaltion käsite edellyttää varman ja ennustettavan oikeuden järjestelmää, jossa jokaisella on oikeus siihen, että kaikki päätöksentekijät kohtelevat häntä arvokkaasti, yhdenvertaisesti ja järkipäisesti lakia noudattaen, sekä oikeus mahdollisuuteen saattaa päätökset riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten tutkittavaksi oikeudenmukaisissa menettelyissä. Nämä ominaispiirteet juuri heijastuvat kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdasta.

- 326 Kolmanneksi tämän tuomion 289–293 kohdassa esitetyn osalta on hylättävä täysin perusteettomana Puolan tasavallan argumentaatio, jota Unkari tukee ja jonka mukaan riidanalaisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainituilla oikeusvaltion periaatteilla ei ole konkreettista aineellista sisältöä unionin oikeudessa.
- 327 Neljänneksi siltä osin kuin kyse on näiden samojen oikeusvaltion periaatteiden suhteesta SEU 4 artiklan 2 kohdassa olevaan jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin kunnioittamisen periaatteeseen, on riittävää viitata tämän tuomion 282–286 kohtaan.
- 328 Viidenneksi sen argumentaation osalta, jonka mukaan SEU 2 artiklaan sisältyvät arvot on, jotta niitä voidaan soveltaa, konkretisoitava muissa perussopimusten määräyksissä, yhtäältä tämän tuomion 192–199 kohdassa korostettiin, että perussopimukset sisältävät useita määräyksiä, joita on usein konkretisoitu eri johdetun oikeuden toimilla ja joissa annetaan unionin toimielimille toimivalta tutkia ja todeta SEU 2 artiklaan sisältyvien arvojen loukkauksia jossakin jäsenvaltiossa ja tarvittaessa määrätä niistä seuraamuksia. Toisaalta tämän tuomion 112–189 kohdassa todettiin, että SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohta on oikeusperusta, jonka nojalla unionin lainsäätävä voi antaa säännöksiä oikeusvaltion arvon loukkausten toteamisesta ja näiden loukkausten oikeudellisista seurauksista suojatakseen unionin talousarviota ja unionin taloudellisia etuja silloin, kun tällainen loukkaaminen vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa kyseiseen talousarvioon ja kyseisiin etuihin.
- 329 Kuudenneksi on niin, että vaikka unionin tuomioistuin joutuisikin tulkitsemaan riidanalaiseen asetukseen perustuvasta päätöksestä nostetun kumoamiskanteen yhteydessä SEU 2 artiklaan sisältyviä moniarvoisuuden, syrjimättömyyden, suvaitsevaisuuden, oikeudenmukaisuuden tai yhteisvastuun käsitteitä, se käyttäisi näin tehdessään, toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää, vain toimivaltaa, joka sille on annettu perussopimuksissa, erityisesti SEUT 263 artiklassa.
- 330 Riidanalaisen asetuksen 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytettyjen kriteerien väitetystä epätarkkuudesta on toiseksi todettava, että tämän tuomion 155 kohdasta ilmenee ensinnäkin, että kyseisessä 3 artiklassa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuuksia vaan siinä vain mainitaan tapauksia, jotka voivat viitata oikeusvaltion periaatteiden loukkaamiseen, joten sen tarkoituksena on helpottaa kyseisen asetuksen soveltamista selventämällä mainittuihin periaatteisiin erottamattomasti liittyviä vaatimuksia.
- 331 Toiseksi kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohtaan sisältyvistä käsitteistä, joiden väitetään olevan epätarkkoja, on muistutettava aluksi, että viranomaisen käsitettä tarkasteltiin tämän tuomion 175 ja 176 kohdassa ja että kyseisen 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu viranomaisten käsite kattaa vain ”tutkinta- ja syyttäväviranomaiset”.
- 332 Seuraavaksi on todettava siltä osin kuin kyseessä on riidanalaisen asetuksen 3 artiklan b alakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan a–c alakohdassa tarkoitettujen unionin talousarvion toteuttamisesta vastaavien ja varainhoidon valvontaa, seurantaa sekä tarkastuksia suorittavien viranomaisten, myös lainvalvontaviranomaisten, sekä tutkinta ja syyttäväviranomaisten ”asianmukainen toiminta”, että kyseisen asetuksen johdanto-osan kahdeksannesta ja yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, että mainitulla ilmaisulla tarkoitetaan kyseisten viranomaisten kykyä täyttää moitteettomasti sekä tosiasiallisesti ja tehokkaasti tehtävänsä, jotka ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta.

- 333 Lopuksi riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetyllä ilmaisulla ”tehokkaat ja avoimet varainhoito- sekä vastuuvollisuusjärjestelmät” viitataan varainhoidon käsitteeseen, joka kuuluu itse perussopimuksissa, erityisesti SEUT 310 artiklan 5 kohdassa ja SEUT 317 artiklan ensimmäisessä kohdassa, olevaan moitteettoman varainhoidon käsitteeseen, joka määrittää varainhoitoasetuksen 2 artiklan 59 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan talousarvion toteuttamista taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti. Ilmaisuihin ”vastuuvollisuus” puolestaan ilmentää muiden muassa kyseisessä 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainittuja varainhoidon valvontaa, seurantaa sekä tarkastuksia koskevia velvollisuuksia, kun taas ilmaisu ”tehokkaat ja avoimet järjestelmät” merkitsee, että otetaan käyttöön järjestetty kokonaisuus sääntöjä, joilla kyseiset varainhoito ja vastuuvollisuus varmistetaan tehokkaasti ja avoimesti.
- 334 Kolmanneksi argumentaatio, joka perustuu siihen, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa oleva luettelo tilanteista tai toimista ei ole tyhjentävä, hylättiin tämän tuomion 171–177 kohdassa, ja niistä tapauksista, jotka voivat viitata kyseisen asetuksen 3 artiklassa mainittuihin loukkauksiin, korostettiin tämän tuomion 171 kohdassa, että loukkaamisen käsitteen erityinen määritelmä ei ole ollenkaan tarpeen kyseisessä asetuksessa säädetyn kaltaista horisontaalisen ehdollisuuden mekanismia varten.
- 335 Neljänneksi komissiolle ja neuvostolle kyseisissä säännöksissä annetun harkintavallan osalta edellä esitetystä seuraa, että ilmaisut, joita Puolan tasavalta arvostelee Unkarin tukemana, täyttävät sellaisinaan tämän tuomion 319–321 kohdassa mieleen palautetut oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset. Lisäksi riidanalaiseen asetukseen perustuvien asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymisen perustelemiseksi kyseisten toimielinten on selvitettävä konkreettisesti kaikki ne edellytykset, jotka esitettiin viimeksi tämän tuomion 286 ja 288 kohdassa.
- 336 Argumentaatiosta, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 3 ja 8 kohdassa ei määritellä riittävän täsmällisesti niitä tietolähteitä, joihin komissio voi tukeutua, joista jotkin eivät sido jäsenvaltioita ja joita ei kyseisellä asetuksella voida tehdä sitoviksi, on kolmanneksi muistutettava, että kyseisen säännöksen mukaan on niin, että tutkiessaan mainitun asetuksen 4 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttymistä ja arvioidessaan määrättävien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta komissio ottaa huomioon käytettävissä olevista lähteistä saatavat asiaankuuluvat tiedot, mukaan lukien unionin toimielinten, muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen ja muiden tunnustettujen instituutioiden päätökset, päätelmät ja suosituksukset.
- 337 Täältä osin on huomattava, että riidanalaisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan komission tehtävänä on osoittaa, että asetuksen 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.
- 338 Lisäksi kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan komission on esitettävä asianomaiselle jäsenvaltiolle lähettämässään kirjallisessa ilmoituksessa ne tosiseikat ja erityiset perusteet, jotka ovat perusteena komission havainnoille, joiden mukaan sillä on perusteltu syy katsoa, että kyseiset edellytykset täyttyvät.
- 339 Tästä seuraa, että komission on huolellisesti arvioitava tosiseikkoja riidanalaisen asetuksen 4 artiklassa vahvistettujen edellytysten valossa. Sama pätee kyseisen asetuksen 6 artiklan 7–9 kohdan mukaan asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädettyyn toimenpiteiden oikeasuhteisuutta koskevaan vaatimukseen.

- 340 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 16 ja 26 perustelukappaleessa todetaan sitä paitsi, että komission on tehtävä jäsenvaltion tilanteesta perusteellinen laadullinen arviointi, jonka on oltava objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen, jossa on noudatettava objektiivisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita ja periaatetta jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta perussopimuksia sovellettaessa ja joka on toteutettava puolueettoman ja näyttöön perustuvan lähestymistavan mukaisesti.
- 341 Tästä seuraa, että komission on unionin tuomioistuinten valvonnassa varmistuttava käyttämiensä tietojen merkityksellisyydestä ja lähteidensä luotettavuudesta. Erityisesti on todettava, että kyseisissä säännöksissä ei anneta erityistä tai ehdotonta todistusarvoa eikä liitetä mitään tiettyjä oikeusvaikutuksia niissä mainituille tietolähteille eikä myöskään riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa mainituille lähteille, joten niissä ei vapauteta komissiota sillä olevasta velvollisuudesta tehdä tosiseikoista sellainen huolellinen arviointi, joka täyttää kattavasti edellisessä kohdassa mieleen palautetut vaatimukset.
- 342 Tältä osin on huomattava, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuista instituutioista peräisin oleviin asiaankuuluviin tietoihin kuuluvat muiden muassa unionin tuomioistuimen tuomiot, tilintarkastustuomioistuimen kertomukset, komission oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus ja unionin oikeusalan tulostaulu, OLAFin, Euroopan syyttäjänviraston ja Euroopan unionin perusoikeusviraston kertomukset sekä päätelmät ja suositukset, joita tuottavat asiaankuuluvat kansainväliset järjestöt ja verkostot, mukaan lukien Euroopan neuvoston elimet kuten GRECO ja Venetsian komissio, erityisesti sen luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista, sekä Euroopan korkeimpien oikeuksien ja tuomarineuvostojen verkostot.
- 343 Komissio pysyy siten vastuussa käyttämistään tiedoista ja lähteidensä luotettavuudesta. Lisäksi asianomaisella jäsenvaltiolla on riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1–9 kohdassa säädetyn menettelyn kuluessa mahdollisuus esittää huomautuksia tiedoista, joita komissio aikoo käyttää ehdottaakseen asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Niinpä sen on mahdollista riitauttaa kunkin huomioon otetun seikan todistusarvo, ja se, ovatko komission tekemät arvioinnit perusteltuja, voidaan joka tapauksessa saattaa unionin tuomioistuinten tutkittavaksi sellaisen kanteen yhteydessä, joka on nostettu kyseiseen asetukseen perustuvasta neuvoston päätöksestä.
- 344 Erityisesti on niin, että komission on ilmoitettava asianomaiselle jäsenvaltiolle tarkasti heti riidanalaisen asetuksen 6 artiklan 1 kohtaan perustuvan menettelyn käynnistämisestä lähtien ja aika ajoin tämän menettelyn kuluessa ne asiaankuuluvat tiedot, jotka ovat peräisin käytettävissä olevista lähteistä ja joihin komissio aikoo perustaa neuvostolle esittämänsä ehdotuksen asianmukaisten toimenpiteiden vahvistamista koskevaksi täytäntöönpanopäätökseksi. Lisäksi on huomattava, että – toisin kuin Puolan tasavalta Unkarin tukemana väittää – suosituksille, jotka komissio voi ottaa huomioon kyseisen asetuksen 6 artiklan 3 ja 8 kohdan mukaisesti, ei ole annettu mitään sitovaa luonnetta.
- 345 Kaiken edellä esitetyn perusteella yhdeksäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

G Kymmenes kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

1. Asianosaisten lausumat

- 346 Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että unionin lainsäätäjä on riidanalaisella asetuksella käyttöön otetulla ehdollisuusmekanismilla loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska on olemassa muita unionin oikeuden säännöksiä, joilla pyritään unionin talousarvion suojaamiseen. Se korostaa, että kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan komissio soveltaa mainittua mekanismia, jollei se katso, että se voi muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen avulla suojata unionin talousarviota tehokkaammin. Se lisää, että kyseisen asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa täsmennetään, että unionin rahoituslainsäädännössä säädetään jo erilaisista mahdollisuuksista suojata unionin talousarviota. Unionin lainsäätäjä ei ole selostanut syitä, joiden takia nämä mahdollisuudet olisivat tehottomia, eikä tapaa, jolla samassa asetuksessa täytettäisiin väitetyt riittämättömyydet.
- 347 Etenkään syy, jonka vuoksi unionin talousarvion suojaamisen edellytykseksi on asetettu oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen toteaminen eikä sitä ole suoraan liitetty moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamiseen, sillä tämä periaate jo määrittellään varainhoitoasetuksen 2 artiklan 59 alakohdassa, sitä täsmennetään kyseisen asetuksen 7 luvussa ja siitä tehdään kyseisen asetuksen 56 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden velvollisuus, ei ilmene selvästi. Unionin lainsäätäjä olisi siten voinut täsmentää varainhoitoasetuksessa jäsenvaltioiden velvollisuudet unionin varojen moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamisen osalta.
- 348 Riidanalaisessa asetuksessa omaksutun lähestymistavan taustalla oleva syy on siis parlamentin, neuvoston ja komission tahto kiertää perussopimukseen sisältyviä rajoituksia, jotka koskevat niiden toimivaltaa tutkia, noudattavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita. Kyseisen asetuksen antaessaan unionin lainsäätäjä on antanut neuvostolle ja komissiolle rajoittamattoman oikeuden arvioida poliittiselta kannalta oikeusvaltion periaatteiden noudattamista ja liittää yleisesti kukin näiden periaatteiden todettu loukkaaminen unionin varojen moitteettoman varainhoidon periaatteeseen.
- 349 Jättäessään osoittamatta riidanalaisella asetuksella käyttöön otetun mekanismin lisäarvon ja sen yhteyden muihin unionin talousarvion suojaamiseksi annettuihin säännöksiin unionin lainsäätäjä on siis loukannut suhteellisuusperiaatetta.
- 350 Lisäksi oikeusvaltion periaatteiden loukkausten toteaminen poliittisten seikkojen perusteella ja nimenomaisten oikeussääntöjen puuttuessa on esteenä riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn sen vaatimuksen noudattamiselle, joka koskee tämän asetuksen nojalla toteutettavien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta. Sama koskee kyseisten loukkausten luonteen, keston, vakavuuden ja laajuuden tutkintaa. Suhteellisuusperiaatetta on näin ollen mahdoton noudattaa, mikä on vakavaa varsinkin, kun oikeusvaltion periaatteiden loukkaukset, jotka on ymmärrettävä kyseisen asetuksen 3 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan, ovat luonteeltaan systemaattisia. Käytännössä on nimittäin vaikea hyväksyä sitä, että ”viranomaisten asianmukainen toiminta” olisi merkityksellistä vain erityiseen rahastoon tai ohjelmaan perustuvien menojen osalta. Todettujen loukkausten systemaattisuus ja se, että mitään hyväksyttävien toimenpiteiden valintaa ja laajuutta ohjaavia kriteerejä ei ole, mahdollistavat sen, että komissio ja neuvosto voivat helposti perustella sellaisten laajojen toimenpiteiden hyväksymisen, joilla on raskaita taloudellisia seurauksia.

351 Parlamentti ja neuvosto kiistävät tämän argumentaation Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Irlannin, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission tukemina.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

352 Kymmenennellä kanneperusteella Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että riidanalaisella asetuksella loukataan suhteellisuusperiaatetta ensinnäkin sillä perusteella, että unionin lainsäätäjät ei ole osoittanut, kun jo olemassa olevat unionin talousarvion suojaamiskeinot otetaan huomioon, että asetuksen antaminen oli tarpeen; toiseksi sillä perusteella, että asetuksen antaminen ilmentää kyseisen lainsäätäjän tahtoa kiertää rajoja, jotka perussopimuksissa on asetettu unionin toimielinten toimivallalle tutkia, noudattavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita; ja lopuksi sillä perusteella, että muiden muassa mainitun asetuksen 3 artiklaan, 4 artiklan 2 kohtaan ja 5 artiklan 3 kohtaan sisältyvät kriteerit ovat epätarkkoja.

353 Aluksi on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate, joka kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, edellyttää, että kyseessä olevan säännösten legitimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 206 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

354 Ensinnäkin riidanalaisen asetuksen antamisen tarkoituksenmukaisuuden osalta unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavaltaa, jota ei sovelleta yksinomaan niiden säännösten luonteeseen ja laajuuteen, jotka on toteutettava aloilla, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja, vaan myös tietyssä määrin perustietojen toteuttamiseen, joten tarkoituksena ei 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 3.12.2019, Tšekki v. parlamentti ja neuvosto, C-482/17, EU:C:2019:1035, 77 ja 78 kohta ja tuomio 8.12.2020, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-626/18, EU:C:2020:1000, 95 ja 97 kohta).

355 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, kuten Puolan tasavalta on itsekin todennut neljättä ja yhdeksättä kanneperustetta koskevassa argumentaatiossaan, että riidanalaiseen asetukseen johtaneen ehdotuksen perusteluissa korostettiin, että ”tietyt viime aikojen tapahtumat ovat – – osoittaneet, että kansallisissa keskinäiseen valvontaan perustuvissa järjestelmissä on yleisiä heikkouksia. Niinpä on voitu havaita, kuinka oikeusvaltioperiaatteen noudattamatta jättäminen voi muuttua koko – – unionin vakavaksi yhteiseksi huolenaiheeksi”, erityisesti ”parlamentin kaltais[ten] toimielim[nten]” osalta.

356 Lisäksi muun muassa riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 7, 8 ja 17 perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjän mielestä voi olla olemassa kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa mainittujen oikeusvaltion periaatteiden loukkauksista johtuvia tilanteita, joita olemassa olevalla lainsäädännöllä, jolla pyritään suojaamaan unionin talousarvion moitteetonta varainhoitoa tai unionin taloudellisia etuja, ei voitu säännellä asianmukaisesti.

- 357 Puolan tasavalta ei ole kuitenkaan vedonnut mihinkään sellaiseen seikkaan, joka olisi omiaan osoittamaan, että unionin lainsäätäjä olisi ylittänyt sillä tältä osin olevan laajan harkintavallan, kun se on katsonut tarpeelliseksi riidanalaisen asetuksen välityksellä korjata kyseiseen moitteettomaan varainhoitoon tai kyseisten taloudellisten etujen suojaamiseen kohdistuvia vaikutuksia tai vakavaa uhkaa tällaisista vaikutuksista, joita oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta voi aiheutua.
- 358 Toiseksi väitteestä, jonka mukaan on kierretty unionin toimielinten toimivaltaa tutkia, noudattavatko jäsenvaltiot oikeusvaltion periaatteita, on todettava, että unionin lainsäätäjä ei ole mitenkään antanut neuvostolle ja komissiolle rajoittamatonta oikeutta arvioida poliittisten näkökohtien kannalta oikeusvaltion periaatteiden noudattamista tai liittää yleisesti kukin näiden periaatteiden todettu loukkaaminen unionin varojen moitteettoman varainhoidon periaatteeseen. Se on nimittäin asettanut menettelyn käynnistämisen edellytykseksi kaikki tämän tuomion 288 kohdassa esitetyt kriteerit, joilla varmistetaan – kuten tämän tuomion 112–189 ja 200–203 kohdassa korostettiin –, että kyseisten toimielinten arvioinnit kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan ja ovat luonteeltaan oikeudellisia eivätkä poliittisia.
- 359 Kolmanneksi sen väitteen osalta, jonka mukaan erityisesti riidanalaisen asetuksen 5 artiklan 3 kohdassa säädetyt kriteerit, joilla määritetään hyväksyttävien toimenpiteiden valinta ja laajuus, eivät ole täsmällisiä, tämän tuomion 301–303 kohdassa korostettiin, että nämä kriteerit ovat riittävän täsmällisiä ja että erityisesti kyseisen kohdan ensimmäisestä, toisesta ja kolmannelta virkkeestä ilmenee, että toteutettavien toimenpiteiden on oltava tiukasti oikeassa suhteessa vaikutukseen, joka oikeusvaltion periaatteiden todetulla loukkaamisella on unionin talousarvion tai unionin taloudellisiin etuihin.
- 360 On nimittäin huomattava, että kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että toteutettavien toimenpiteiden on oltava ”oikeasuhteisia”; sen toisen virkkeen mukaan ne on ”määritettävä sen tosiasiallisen tai mahdollisen vaikutuksen perusteella”, joka oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisella on unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin; ja sen kolmannessa virkkeessä säädetään, että oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen luonne, kesto, vakavuus ja laajuus on ”otettava asianmukaisesti huomioon”.
- 361 Kuten julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona on todennut asiassa Unkari v. parlamentti ja neuvosto antamansa ratkaisuehdotuksen (C-156/21, EU:C:2021:974) 177 ja 178 kohdassa, kyseisten virkkeiden keskinäisestä järjestyksestä ja niissä käytetyistä ilmauksista ilmenee, että hyväksyttävien toimenpiteiden oikeasuhteisuus varmistetaan ratkaisevasti kriteerillä, joka koskee oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen ”vaikutusta” unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin. Siltä osin kuin kyse on näiden loukkausten luonnetta, kestoja, vakavuutta ja laajuutta koskevista kriteereistä, ne voidaan ottaa ”asianmukaisesti huomioon” vain kyseisen vaikutuksen ulottuvuuden määrittämiseksi, sillä tämä voi vaihdella todettujen loukkausten ominaispiirteiden mukaan, sellaisina kuin ne ilmenevät kyseisiä kriteerejä sovellettaessa.
- 362 Lopuksi siltä osin kuin Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana, että oikeusvaltion periaatteiden todetut loukkaukset voivat osoittautua luonteeltaan systemaattisiksi siten, että ne vaikuttavat myös muihin kuin unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkityksellisiin aloihin, tämän tuomion 267–270 kohdassa korostettiin, että jos tällainen loukkaaminen myös voi vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen tai voi

aiheuttaa vakavan uhan tällaisesta vaikutuksesta, unionia ei voida moittia siitä, että se panee täytäntöön kyseisen moitteettoman varainhoidon ja kyseisten taloudellisten etujen suojaamisen kannalta tarpeelliset keinot.

363 Edellä esitetyn perusteella kymmenes kanneperuste on hylättävä, joten koko kanne on hylättävä.

VI Oikeudenkäyntikulut

364 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

365 Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet Puolan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

366 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan on niin, että Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkari, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio, jotka ovat esiintyneet asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (täysistunto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Puolan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

3) Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Unkari, Alankomaiden kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset