



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
28 päivänä toukokuuta 2020¹

Yhdistetyt asiat C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P ja C-604/18 P

**Euroopan unionin neuvosto
vastaan**

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
ja muut osapuolet, joiden nimet luetellaan liitteessä I²**

**Euroopan komissio,
Euroopan keskuspankki (EKP),
Euroryhmä,
Euroopan unioni (C-597/18 P)**

ja

**Euroopan unionin neuvosto
vastaan**

**Eleni Pavlikka Bourdouvali
ja muut osapuolet, joiden nimet luetellaan liitteessä II³**

**Euroopan komissio,
Euroopan keskuspankki (EKP),
Euroryhmä,
Euroopan unioni (C-598/18 P)**

ja

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
ja muut osapuolet, joiden nimet luetellaan liitteessä I (C-603/18 P)**

**Eleni Pavlikka Bourdouvali
ja muut osapuolet, joiden nimet luetellaan liitteessä II
(C-604/18 P)**

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto,
Euroopan komissio,
Euroopan keskuspankki (EKP),
Euroryhmä**

ja

¹ Alkuperäinen kieli: italia.

² Luettelo muista osapuolista on liitetty ainoastaan asianosaisille tiedoksi annettuun versioon.

³ Luettelo muista osapuolista on liitetty ainoastaan asianosaisille tiedoksi annettuun versioon.

Euroopan unioni (C-603/18 P ja C-604/18 P)

Muutoksenhaku – Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu – Talous- ja rahapolitiikka –
Kyproksen vakaustukiohjelma – Euroryhmä – Oikeudellinen luonne – Unionin
tuomioistuinten toimivalta

1. Mikä on euroryhmän oikeudellinen luonne? Mikä on euroryhmän asema talous- ja rahaliiton (jäljempänä EMU) monitahoisessa toimielinjärjestelmässä? Voidaanko euroryhmää pitää SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimielimenä? Voidaanko siten katsoa, että unionin tuomioistuimilla on kyseisen määräyksen nojalla toimivalta ratkaista euroryhmää vastaan nostettuja vahingonkorvauskanteita, joissa vaaditaan korvauksia kyseisen elimen väitetysti edunvastaisista toimista mahdollisesti aiheutuneista vahingoista?
2. Näitä kysymyksiä pohditaan tässä ratkaisuehdotuksessa, jossa on kyse kahdesta Euroopan unionin neuvoston,⁴ jota Euroopan komissio tukee, tekemästä valituksesta, joiden kohteena on kaksi unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota (jäljempänä valituksenalaiset tuomiot),⁵ joissa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi muun muassa euroryhmää vastaan nostettuja vahingonkorvauskanteita koskevat neuvoston oikeudenkäyntiväitteet.
3. Tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään unionin tuomioistuimen pyynnöstä kahteen edellä mainittuun neuvoston valitukseen, jotka on yhdistetty kahteen muuhun valitukseen,⁶ jotka kahden kyproslaisen pankin eräät tallettajat ja osakkeenomistajat (jotka mainitaan liitteissä I ja II, jäljempänä kantajat) ovat tehneet samoista valituksenalaisista tuomiosta. Näissä vaaditaan kumoamaan edellä mainitut tuomiot siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kantajien neuvostoa, komissiota, Euroopan keskuspankkia (EKP) ja euroryhmää vastaan nostamat vahingonkorvauskanteet, joissa vaadittiin korvausta useista kyseisten vastaajien toteuttamista toimista, kuten eräistä euroryhmän julkilausumista, väitetysti aiheutuneesta vahingosta.⁷
4. Käsiteltävänä olevilla asioilla on kiistatta tiettyä perustuslaillista merkitystä. Ne antavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden selvittää euroryhmän oikeudellista luonnetta, sillä vaikka kyseisellä elimellä on epäilemättä tiettyä poliittista vaikutusvaltaa, se herättää Euroopan unionin toimielinjärjestelmän (institutionaalisten puitteiden) osalta eniten keskustelua ja sen asemaa on hankalampi määritellä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. SEUT 137 artiklassa määrätään, että ”niiden jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, ministereiden välisiä kokouksia koskevat järjestelyt vahvistetaan euroryhmää koskevassa pöytäkirjassa”.
6. EUT-sopimuksen liitteenä olevan Euroryhmästä tehdyn pöytäkirjan N:o 14 (jäljempänä pöytäkirja N:o 14) johdanto-osasta ilmenee, että ”KORKEAT SOPIMUSPUOLET, JOTKA HALUAVAT parantaa voimakkaamman talouskasvun edellytyksiä Euroopan unionissa ja sitä

⁴ Neuvosto v. K. Chrysostomides & Co. ym. (C-597/18 P) ja neuvosto v. Bourdouvali ym. (C-598/18 P).

⁵ Tuomio 13.7.2018, K. Chrysostomides & Co. ym. v. neuvosto ym. (T-680/13, EU:T:2018:486) ja tuomio 13.7.2018, Bourdouvali ym. v. neuvosto ym. (T-786/14, ei julkaistu, EU:T:2018:487).

⁶ K. Chrysostomides & Co. ym. v. neuvosto ym. (C-603/18 P) ja Bourdouvali ym. v. neuvosto ym. (C-604/18 P).

⁷ Ks. yksityiskohtaisesti valituksenalaisten tuomioiden 75–79 kohta (asia T-680/13) ja 71–75 kohta (asia T-786/14).

varten edistää talouspolitiikan yhä tiiviimpää yhteensovittamista, OVAT TIETOISIA siitä, että on tarpeen antaa erityismääräyksiä vuoropuhelun tiivistämiseksi niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden rahayksikkö on euro, kunnes unionin kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet euron rahayksikökseen euroalueella, OVAT SOPINEET – – määräyksistä”, jotka sisältyvät kyseisen pöytäkirjan 1 ja 2 artiklaan.

7. Pöytäkirjassa N:o 14 olevassa 1 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Niiden jäsenvaltioiden ministerit, joiden rahayksikkö on euro, kokoontuvat keskenään epävirallisiin kokouksiin. Näitä kokouksia pidetään tarvittaessa, ja niissä keskustellaan aiheista, jotka liittyvät yhteistä rahaa koskeviin näiden valtioiden erityisiin tehtäviin. Komissio osallistuu kokouksiin. Euroopan keskuspankki kutsutaan osallistumaan näihin kokouksiin, joiden valmistelusta huolehtivat niiden jäsenvaltioiden valtiovarainministerien edustajat, joiden rahayksikkö on euro, ja komission edustajat.”

8. Saman pöytäkirjan 2 artiklassa määrätään, että ”niiden jäsenvaltioiden ministerit, joiden rahayksikkö on euro, valitsevat puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi näiden jäsenvaltioiden enemmistöllä”.

II Tosiseikat

9. Asian tausta on esitetty täsmällisesti valituksenalaisten tuomioiden 10–46 kohdassa, ja tarkemmat yksityiskohdat ilmenevät niistä.

10. Tässä ratkaisuehdotuksessa on riittävä muistutusta, että vuonna 2011 alkaneen finanssikriisin johdosta joillakin Kyprokseen sijoittautuneilla pankeilla, kuten Cyprus Popular Bankilla ja Bank of Cyprusilla, oli vuonna 2012 erinäisiä talousvaikeuksia.

11. Voidakseen tukea maan pankkijärjestelmää Kyproksen tasavalta esitti kesäkuussa 2012 euroryhmän puheenjohtajalle rahoitusapupyynnön, jonka perusteella komission, EKP:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston (jäljempänä IMF) sekä Kyproksen viranomaisten välillä aloitettiin makrotalouden sopeutusohjelmaan liittyvät neuvottelut yhteisymmärryspöytäkirjan laatimiseksi.

12. Euroopan vakausmekanismin (jäljempänä EVM) hallintoneuvosto hyväksyi yhteisymmärryspöytäkirjan 24.4.2013, se allekirjoitettiin 26.4.2013, ja Kyproksen parlamentti hyväksyi sen 30.4.2013.

13. Neuvosto antoi 25.4.2013 SEUT 136 artiklan 1 kohdan nojalla päätöksen 2013/236/EU⁸ Kyprokselle osoitetuista erityistoimista rahoitusvakauden ja kestävä kasvun palauttamiseksi.

14. Euroryhmä antoi sekä ennen yhteisymmärryspöytäkirjan tekemistä että sen allekirjoittamisen ja hyväksymisen jälkeen useita julkilausumia Kyprokselle annettavasta rahoitusavusta.

15. Esimerkiksi 25.3.2013 antamassaan julkilausumassa euroryhmä ilmoitti, että se oli päässyt sopimukseen makrotalouden tulevan sopeutusohjelman pääkohdista ja että sillä oli paitsi kaikkien jäsenvaltioiden, joiden rahayksikkö on euro, myös komission, EKP:n ja IMF:n tuki. Euroryhmä totesi 13.5.2013 antamassaan julkilausumassa olevansa tyytyväinen EVM:n hallintoneuvoston päätökseen hyväksyä ensimmäinen apuerä ja vahvisti, että Kyproksen tasavalta oli pannut

⁸ EUVL 2013, L 141, s. 32.

täytäntöön 26.4.2013 tehdyssä yhteisymmärryspöytäkirjassa sovitut toimenpiteet. Euroryhmä ilmaisi 13.9.2013 antamassaan julkilausumassa tyytyväisyytensä yhtäältä komission, EKP:n ja IMF:n tekemään ensimmäiseen tarkastuskäyntiin ja toisaalta siihen, että Bank of Cyprus oli päässyt pois purkamismenettelystä.

III Asian käsittely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

16. Unionin yleisessä tuomioistuimessa 20.12.2013 (asia T-680/13) ja 1.12.2014 (asia T-786/14) nostamissaan kanteissa kantajat vaativat korvauksia edellä 3 kohdassa mainitusta vahingosta muun muassa euroryhmältä.

17. Unionin yleisen tuomioistuimen menettelyn kuluessa neuvosto, komissio ja EKP esittivät toimittamallaan erillisillä asiakirjoilla⁹ oikeudenkäyntiväitteitä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan mukaisesti.

18. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisissa tuomioissa kantajien kanteet ja velvoitti nämä korvaamaan tässä menettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

IV Asianosaisten vaatimukset

19. Tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävissä asioissa C-597/18 P ja C-598/18 P neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaiset tuomiot siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi neuvoston oikeudenkäyntiväitteet euroryhmää vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen osalta sekä velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. Kantajat puolestaan vaativat, että unionin tuomioistuin hylkää neuvoston valitukset ja velvoittaa sen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston valitukset ja velvoittaa kantajat korvaamaan kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

22. Suomen tasavalta, joka hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 21.2.2019 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia, vaatii, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston valitukset ja kumoaa valituksenalaiset tuomiot siltä osin kuin niissä katsottiin, että kantajien euroryhmää vastaan nostamat vahingonkorvauskanteet voidaan ottaa tutkittavaksi.

V Valitusten tarkastelu

23. Kuten edellä on todettu, tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään neuvoston tekemiin valituksiin, joissa riitautetaan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa (asiassa T-680/13 annetun tuomion 106–114 kohta ja asiassa T-786/14 annetun tuomion 102–110 kohta) esittämät perustelut ja niistä seuraava päätelmä, jonka mukaan euroryhmää on pidettävä SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimielimenä ja unioni siten vastaa sen aiheuttamista vahinkoa aiheuttaneista toimista.

⁹ Ks. riidanalaisten tuomioiden 50–55 kohta.

A Unionin yleisen tuomioistuimen perustelut valituksenalaisten tuomioiden merkityksellisissä kohdissa

24. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisissa tuomioissa aluksi, että oikeuskäytännön mukaan SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa käytetyllä toimielimien käsitteellä ei tarkoiteta yksinomaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa lueteltuja unionin toimieliimiä, vaan se kattaa myös kaikki muut perussopimuksilla perustetut unionin elimet ja laitokset, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen.¹⁰

25. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi myös, ettei se seikka, että euroryhmää ei voida unionin tuomioistuimen 20.9.2016 antaman tuomion Mallis ym. v. komissio ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702; jäljempänä tuomio Mallis; ks. erityisesti tuomion 61 kohta) mukaan pitää SEUT 263 artiklassa tarkoitettuna unionin elimenä tai laitoksena, sulje pois mahdollisuutta pitää euroryhmää SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimieliminä. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin muistutti yhtäältä, että oikeuskäytännön mukaan vahingonkorvauskanne ja kumoamiskanne ovat erillisiä ja itsenäisiä oikeussuojakeinoja, joilla on erilaiset tehtävät, ja toisaalta, että vahinkoa aiheuttanut toimi tai menettely voi johtaa sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiseen riippumatta siitä, onko kyseessä toimi tai menettely, josta voidaan nostaa SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kumoamiskanne.¹¹

26. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, että sen määrittämisessä, mitkä unionin elimet voidaan luokitella SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuiksi toimielimiksi, on noudatettava tästä määräyksestä itsestään ilmeneviä perusteita, jotka poikkeavat SEUT 263 artiklassa tarkoitettujen elinten ja laitosten määrittämisperusteista. Unionin yleinen tuomioistuin katsoikin, että tätä varten on selvitettävä, onko elin, joka vastaa riidanalaisesta toimesta tai menettelystä, perustettu perussopimuksilla ja onko sen tarkoituksena myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen.¹²

27. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tällä perusteella, että koska SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14 määrätään euroryhmän olemassaolosta, kokoonpanosta, kokoontumiskäytännöistä ja tehtävistä, euroryhmää voidaan pitää perussopimuksilla muodollisesti perustettuna unionin elimenä, jonka tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin totesi, että unioni vastaa toimista ja menettelyistä, jotka euroryhmä on toteuttanut käyttäessään sille unionin oikeudessa annettua toimivaltaa.¹³

28. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että toisenlainen ratkaisu olisi ristiriidassa ”oikeusunionin” periaatteen kanssa, sillä se merkitsisi, että unionin oikeusjärjestyksessä voitaisiin perustaa elimiä, joiden toimet ja menettelyt eivät voisi synnyttää unionin vastuuta.¹⁴

¹⁰ Valituksenalaisten tuomioiden 106 kohta (T-680/13) ja 102 kohta (T-786/14).

¹¹ Valituksenalaisten tuomioiden 107–110 kohta (T-680/13) ja 103–106 kohta (T-786/14).

¹² Valituksenalaisten tuomioiden 111 ja 112 kohta (T-680/13) ja 107 ja 108 kohta (T-786/14). Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 18 mainittu oikeuskäytäntö.

¹³ Valituksenalaisten tuomioiden 113 kohta (T-680/13) ja 109 kohta (T-786/14).

¹⁴ Valituksenalaisten tuomioiden 114 kohta (T-680/13) ja 110 kohta (T-786/14).

B Lyhyt yhteenveto asianosaisten lausumista

29. Neuvosto esittää valituksessaan vain yhden valitusperusteen ja väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa tekemä päätelmä, jonka mukaan euroryhmän toimet voivat synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, perustuu useisiin oikeudellisiin virheisiin.

30. Neuvosto katsoo ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti sekä tuomiota Mallis että muuta valituksenalaisissa tuomioissa mainittua oikeuskäytäntöä. Neuvoston mukaan kyseisestä oikeuskäytännöstä ei mitenkään ilmene, että euroryhmää voitaisiin pitää SEUT 340 artiklassa tarkoitettuna toimielimenä pelkästään siksi, että se mainitaan perussopimuksissa. Neuvosto katsoo, että SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14 ei perusteta euroryhmää, vaan lähinnä vain tunnustetaan kyseinen Eurooppa-neuvoston vuonna 1997 perustama elin.

31. Näin ollen neuvoston mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ei olisi pitänyt todeta, että euroryhmä on oikeushenkilö tai että euroryhmä käyttää sille perussopimuksissa annettua toimivaltaa, kuten edellytetään oikeuskäytännössä, johon neuvosto viittaa. Neuvoston mukaan epävirallisen kokouksen olemassaoloa ja menettelyjä koskevien määräysten perusteella ei yksistään voida päätellä toimivallan antamista. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on neuvoston mukaan loukannut SEU 5 artiklan 2 kohdassa vahvistettua annetun toimivallan periaatetta.

32. Neuvoston mukaan se, että unionin tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ratkaista euroryhmää vastaan nostettuja vahingonkorvauskanteita, ei ole ongelmallista myöskään tehokkaan oikeussuojan periaatteen näkökulmasta, koska yksityisillä on käytettävissään muita mahdollisuuksia saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Neuvosto katsoo ensinnäkin, että komission voidaan katsoa olevan vastuussa sellaisten EVM:n toimien lainvastaisuudesta, joiden osalta se on käyttänyt toimivaltaansa.¹⁵ Sen mukaan yksityiset voivat myös saattaa asiansa kansalliseen tuomioistuimeen taatakseen oikeuksiensa suojan. Kolmanneksi unionin tuomioistuimilla on toimivalta valvoa sellaisia neuvoston toimia, joilla valmistellaan ja hahmotellaan EVM:ään sovellettavia ehtoja.¹⁶

33. Komissio tukee väliintulijana neuvoston vaatimuksia ja katsoo ensinnäkin, että euroryhmä ei kuulu SEUT 340 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan, koska kyseessä on epävirallinen kokous niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden rahayksikkö on euro, eikä se siten ole osa unionin toimielinjärjestelmää. Toiseksi komissio väittää, että SEUT 263 ja SEUT 340 artiklan henkilöllinen soveltamisala on sama. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei voinut tukeutua päättelyssään aiempiin tuomioistuinratkaisuihin, joiden mukaan sellaista elintä vastaan, jonka toimista ei voida nostaa kannetta SEUT 263 artiklan nojalla, voidaan kuitenkin nostaa vahingonkorvauskanne SEUT 340 artiklan nojalla.

34. Neuvostoa väliintulijana tukeva Suomen hallitus väittää, että vaikka euroryhmän olemassaolo tunnustetaan perussopimuksissa, pelkkä euroryhmän mainitseminen ei riitä tekemään siitä unionin toimieliintä.

¹⁵ Neuvosto viittaa tässä 20.9.2016 annetun tuomion Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701; jäljempänä tuomio Ledra) 56–60 kohtaan.

¹⁶ Neuvosto viittaa rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta 21.5.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 472/2013 (EUVL 2013, L 140, s. 1) ja erityisesti sen 7 artiklaan.

35. Kantajat väittävät ensinnäkin, että edellä mainittu tuomio Mallis ei ole merkityksellinen, koska siinä oli kyse kumoamiskanteesta eikä sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevasta kanteesta. Kantajien mukaan oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteen tutkittavaksi ottaminen riipu siitä, onko kyseessä olevalla elimellä toimivalta toteuttaa sitovia toimia. Kantajien mukaan se, ettei unioni voi olla vastuussa euroryhmän toimista, loukkaa tehokasta oikeussuojaa koskevaa perusoikeutta. Kantajat kiistävät toiseksi väitteen, jonka mukaan euroryhmä ei ole perussopimuksilla perustettu toimielin. Kantajat katsovat nimittäin, että euroryhmän olemassaolo on vahvistettu muodollisesti Lissabonin sopimuksessa: SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14. Kantajat väittävät kolmanneksi, että euroryhmä ei ole pelkkä epävirallinen keskustelufoorumi, vaan se vastaa osaltaan unionin talous- ja finanssipolitiikan laatimisesta. Kantajat kiistävät myös pääasiassa kahdesta syystä väitteen, jonka mukaan yksityisillä on käytettävissään muita oikeussuojakeinoja. Kantajien mukaan se, että komissio kantaa vastuun toimivaltaansa käyttäessään, ei voi korvata euroryhmän vastuunkantoa. Lisäksi mahdollisuus nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa ei olisi tyydyttävä ratkaisu yksityisten kannalta, sillä kanteen kohteena voisivat tällöin olla vain kansallisten viranomaisten toimet eikä se koskisi perussopimuksilla perustettujen elinten antamia toimia.

C Oikeudellinen arviointi

1. Alustavat huomautukset

36. Neuvoston valitukset nostavat esiin kysymyksen siitä, voidaanko euroryhmää pitää SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimielimenä ja onko unionin tuomioistuimilla siten toimivalta ratkaista kyseisen määräyksen nojalla euroryhmää vastaan nostettuja vahingonkorvauskanteita, joissa vaaditaan korvauksia kyseisen elimen väitetysti edunvastaisten toimien mahdollisesti aiheuttamista vahingoista.

37. On syytä huomauttaa, että SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaisesti unioni korvaa sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

38. Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unioni on SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: unionin toimielimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja toimielimen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.¹⁷

39. Oikeuskäytännöstä seuraa, että SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa käytetty toimielimen käsite on laajempi kuin SEU 13 artiklan 1 kohdassa käytetty vastaava käsite. SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa käytettyä ilmaisua ”toimielin” ei nimittäin pidä tulkita siten, että sillä tarkoitettaisiin yksinomaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa lueteltuja varsinaisia unionin toimielimiä, vaan siten, että perussopimuksissa määrätyn sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun järjestelmän perusteella näihin toimielimiin sisältyvät myös kaikki muut perussopimuksilla perustetut unionin elimet, joiden tarkoituksena on myötävaikuttaa unionin tavoitteiden toteuttamiseen. Tästä seuraa,

¹⁷ Tuomio Ledra, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

että toimenpiteet, joita nämä elimet toteuttavat käyttäessään unionin oikeudessa niille annettua toimivaltaa, on luettava sellaisiksi, joista unioni vastaa SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.¹⁸

40. Sen selvittämiseksi, voidaanko euroryhmää pitää SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna unionin toimielimenä siten, että unioni vastaa sen toimista aiheutuneista vahingollisista seurauksista, on ymmärrettävä kyseisen elimen oikeudellinen luonne ja sen asema osana EMUn toimielinjärjestelmää. Tätä varten arvioin ensiksi EMUn toimielinrakennetta unionin oikeuskäytännön valossa (osa 2). Tämän jälkeen tarkastelen euroryhmän itsensä luonnetta sen perustamisen, tehtävien ja konkreettisen toiminnan näkökulmasta (osa 3). Arvioinnissa ilmenevät seikat auttavat määrittämään euroryhmän oikeudellisen luonteen ja sen aseman toimielinjärjestelmässä (osa 4). Lopuksi esitän joitakin huomioita vaatimuksista, jotka koskevat tehokkaan oikeussuojan periaatteen noudattamista (osa 5).

2. EMUn toimielinrakenne

41. EMUn toimielinrakenteelle on sen alkuaajoista lähtien ollut ominaista tietynlainen epäsymmetrisyys kahden sen perusosa-alueen – rahapolitiikan ja talouspolitiikan – välillä.¹⁹ Epäsymmetrisyys liittyy sekä toimivallanjakoon että varsinaiseen toimielinrakenteeseen.

42. Toimivallanjaosta voidaan todeta, että vaikka unionilla on yhtäältä yksinomainen toimivalta niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikassa, joiden rahayksikkö on euro,²⁰ talous-, finanssi- ja veropolitiikka kuuluvat edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

43. Koska unionille ei ole annettu talouspolitiikassa yleistä toimivaltaa varsinaisella toimivallansiirrolla, kuten on tehty rahapolitiikassa, unionin toimivalta käsittää sen osalta EUT-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston 1 luvun määräysten mukaisesti vain jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisen²¹ ja – yksinomaan niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden rahayksikkö on euro, ja niihin sovellettavien erityismääräysten nojalla – talousarvioita koskevan kurinalaisuuden yhteensovittamisen ja valvonnan sekä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen laadinnan²².

44. Tällainen epäsymmetrisyys EMUn toimivallanjaossa on johtanut epäsymmetriaan myös sen toimielinrakenteessa, mistä seuraa, että EMUn elinten välillä vallitsee aivan omanlaisensa tasapaino.

¹⁸ Ks. vastaavasti tuomio 2.12.1992, SGEEM ja Etroy v. EKP (C-370/89, EU:C:1992:482, 12–16 kohta) ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10.4.2002, Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies (T-209/00, EU:T:2002:94, 49 kohta), jonka unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa 23.3.2004, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

¹⁹ EMUn epäsymmetristä rakennetta ennakoitiin jo 12.4.1989 julkaistussa Delorsin raportissa (Euroopan yhteisön talous- ja rahaliittoa koskeva raportti), jossa tehdyt ehdotukset Madridissa 26.–27.6.1989 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pääosin hyväksyi, mitä voidaan pitää kolmessa vaiheessa toteutettavan EMUn alkupisteenä (ks. muun muassa raportin 16, 17 ja 19 kohta).

²⁰ Ks. SEUT 3 artiklan 1 kohdan c alakohta.

²¹ Ks. SEUT 5 artiklan 1 kohta.

²² Ks. SEUT 5 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja EUT-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston 4 luku.

45. On nimittäin niin, että vaikka perussopimuksissa määrätään unionin yksinomaisen toimivallan käyttämiseksi rahapolitiikan alalla toimielinjärjestelmästä, jonka muodostavat EKP ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä,²³ järjestelmä kokonaisuudessaan on talouspolitiikan osalta monimutkaisempi.

46. Jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisessa on väistämättä kolme eri tasoa: kansallinen taso, unionin taso ja hallitustenvälinen taso.

47. Kansallisella tasolla toteutetaan talous- ja veropolitiikkaa, jonka osalta toimivalta kuuluu edelleen jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden talouspolitiikka yhteensovitetään unionin tasolla, ja unioni käyttää euroalueen maiden osalta valvontavaltaa. Hallitustenvälistä tasoa on aina suosittu jäsenvaltioiden taloudellisen yhdentymisen edistämiseksi, ja se on yhä edelleen rinnakkainen toiminnan taso, joka tosin joskus menee päällekkäin unionin tason kanssa.

48. Finanssikriisin seurauksena toteutettujen toimenpiteiden seurauksena EMUn toimielinrakenteesta on tullut entistäkin monimutkaisempi. Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat nimittäin puuttuneet tilanteeseen erilaisilla sopeuttamistoimilla, jotka on hyväksytty joko unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän puitteissa tai niiden ulkopuolella.

49. Unionin oikeuden nojalla on toteutettu erilaisia toimenpiteitä uuden finanssikriisin estämiseksi,²⁴ mutta samalla euroalueen jäsenvaltiot ovat tiivistäneet huomattavasti – unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän ulkopuolella – hallitustenvälistä yhteistyötä esimerkiksi Euroopan vakausmekanismin perustamisesta 2.2.2012 tehdyllä sopimuksella (jäljempänä EVM-sopimus) ja talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta 2.3.2012 tehdyllä sopimuksella (jäljempänä finanssipoliittinen sopimus).

50. Vaikka näitä toimenpiteitä ja niiden täytäntöönpanoa ohjataan oikeudellisesti ja institutionaalisesti eri tasoilla – yhtäältä on unionin taso ja toisaalta unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolelle jäävä hallitustenvälinen taso – ne ovat osa yhteistä kokonaisuutta ja liittyvät tiiviisti toisiinsa.

51. Koska unionin tasolla ja hallitustenvälisellä tasolla toteutettujen toimenpiteiden välillä on vahva yhteys, EMUn sisälle on muodostunut uusia yhteistyömuotoja – jotka tosin olivat nähtävissä jo ennen kriisiä –, jotka sijoittuvat kahden edellä mainitun tason väliin ja joita voidaan kuvata ilmaisulla ”puoliksi hallitustenvälinen” menetelmä. Yhteistyö on hallitustenvälistä siinä mielessä, että sitä toteutetaan unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän ulkopuolella. Sillä on kuitenkin monelta osin voimakas yhteys ja keskinäinen riippuvuusuhde niin unionin oikeuden kuin unionin toimielinjärjestelmän kanssa.

²³ Ks. EUT-sopimuksen kolmannen osan VIII osaston 2 luku, EUT-sopimuksen kuudennen osan I osaston 1 luvun 6 jakso sekä pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä. Ks. tästä myös julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:7, 107 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

²⁴ Viittaan tässä seuraaviin kahteen toimenpidepakettiin: vuonna 2011 hyväksytty talouspolitiikan ohjauspaketti, nk. six pack (ks. tarkemmat yksityiskohdat ja viittaukset 12.12.2011 annetusta Euroopan komission asiakirjasta Memo/11/898) sekä vuonna 2013 hyväksytty uudistus, eli budjettikuripaketti (nk. two pack), jolla pyrittiin vahvistamaan euroalueen jäsenvaltioiden taloudellista yhdentymistä ja lähentymistä (tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 16 mainittu asetus N:o 472/2013 sekä alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä 21.5.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 473/2013, EUVL 2013, L 140, s. 11). Nämä toimenpiteet ovat parhaillaan uudelleentarkastelun ja keskustelun kohteena (ks. 5.2.2020 annettu komission tiedonanto IP/20/170).

52. Oikeudellisesti arvioituna unionin toimien ja jäsenvaltioiden hallitustenvälisten toimien välillä on siis olennainen yhteys siinä mielessä, että jäsenvaltion velvollisuus osallistua kyseisiin sopimuksiin johtuu suoraan sen asemasta unionin oikeudessa,²⁵ ja siinä mielessä, että kyseisiin toimiin sisältyy ristikkäisiä lainsäädäntöviittauksia.²⁶

53. Toimielinjärjestelmän näkökulmasta näille yhteistyömuodoille taas on ominaista se, että unionin toimielimet osallistuvat tiiviisti hallitustenvälisiin toimiin ja päinvastoin. Komissiolla ja EKP:llä on esimerkiksi tärkeitä tehtäviä EVM-sopimuksen toteuttamisessa,²⁷ ja komissio on tiiviisti mukana myös finanssipoliittisen sopimuksen määräysten täytäntöönpanossa²⁸.

54. Koska tämänkaltaisessa tilanteessa, jossa eri tasojen välillä vallitsee oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän näkökulmasta monimutkainen ja keskinäinen yhteys, voi olla melko hankalaa erottaa hallitustenväliset toimet ja unionin toimet selkeästi toisistaan; sama pätee luonteeltaan hallitustenvälisiin elimiin ja unionin elimiin.

55. Unionin tuomioistuinta on viime vuosina pyydetty useaan otteeseen – lukuisissa finanssikriisin aiheuttamaan tilanteeseen liittyvissä asioissa – tarkastelemaan EMUn toimielinrakennetta koskevia kysymyksiä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään pyrkinyt aina säilyttämään toimielinjärjestelmän herkän tasapainon, joka perustuu jäsenvaltioiden tekemiin valintoihin.

56. Täysistunnossa kokoontunut unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Pringle,²⁹ että EVM-sopimus on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. Tässä perustavanlaatuisessa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi erityisesti, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että jäsenvaltiot niillä aloilla, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, antavat unionin ulkopuolella toimielimille jäsenvaltioiden yhteisen toiminnan yhteensovittamisen tai rahoitusavun hallinnoinnin kaltaisia tehtäviä, kunhan nämä tehtävät eivät vääristä näille toimielimille EU- ja EUT-sopimuksessa annettua toimivaltaa.³⁰

57. Merkittäviä ovat myös tuomio Ledra³¹ ja tuomio Mallis,³² joiden yhteydessä unionin tuomioistuimen oli tarkasteltava Kyproksen finanssi- ja pankkikriisiin liittyviä tosiseikkoja, jotka ovat samat kuin unionin yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi saatetuissa ja valituksenalaisiin tuomioihin johtaneissa asioissa.

58. Esimerkiksi tuomiossa Ledra unionin tuomioistuimella oli tilaisuus selvittää, miksi se, että komissiolle ja EKP:lle EVM-sopimuksen yhteydessä annettuihin tehtäviin ei sisälly omaa päätöksentekovaltaa ja että niiden EVM-sopimuksen puitteissa suorittamat toimet sitovat ainoastaan EVM:ää, ei estä nostamasta kyseisiä toimielimiä vastaan unionin tuomioistuimissa sellaista kannetta, jossa vaaditaan korvausta vahingoista, jotka ovat aiheutuneet lainvastaisista toimista, joita kyseiset toimielimet ovat toteuttaneet edellä mainittuja tehtäviä hoitaessaan.

²⁵ Ks. esim. EVM-sopimuksen johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

²⁶ Esimerkiksi EVM-sopimuksen 13 artiklan 3 kohdassa ja finanssipoliittisen sopimuksen 2 artiklassa tunnustetaan unionin oikeuden ensisijaisuus. Asetuksessa N:o 472/2013 puolestaan viitataan useita kertoja EVM-sopimukseen.

²⁷ Ks. tästä tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 156 ja 157 kohta; jäljempänä tuomio Pringle), jossa unionin tuomioistuin luettelee lainsäädäntöviittauksineen tehtävät, jotka EVM-sopimuksessa annetaan komissiolle ja EKP:lle.

²⁸ Ks. finanssipoliittisen sopimuksen 3 artiklan 2 kohta, 5 artiklan 1 ja 2 kohta, 6–8 artikla sekä 12 artiklan 1 ja 4 kohta.

²⁹ Ks. edellä alaviite 27.

³⁰ Ks. erityisesti tuomion 55–70 ja 155–169 kohta.

³¹ Ks. edellä alaviite 15.

³² Ks. edellä 25 kohta.

Unionin tuomioistuin korosti erityisesti, että hallitustenvälisen toimien osalta komissio säilyttää EVM-sopimuksen yhteydessä SEU 17 artiklan 1 kohdasta ilmenevän roolinsa perussopimusten vartijana.³³

59. Tuomiossa Mallis oli puolestaan kyse kanteesta, jossa vaadittiin kumoamaan 25.3.2013 annettu euroryhmän julkilausuma, johon muun muassa unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetut, esillä oleviin valituksenalaisiin tuomioihin johtaneet vahingonkorvauskanteet perustuvat. Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, ettei julkilausumia voitu pitää komission ja EKP:n yhteisinä päätöksinä eikä se, että komissio ja EKP osallistuvat euroryhmän kokouksiin, muuta viimeksi mainitun julkilausumien luonnetta eikä voi johtaa siihen, että riidanalaista julkilausumaa pidettäisiin näiden kahden unionin toimielimen päätöksentekovallan ilmauksena.³⁴

60. Tuomion Mallis 61 kohdassa unionin tuomioistuin totesi erityisesti euroryhmän osalta, että sen oli syytä tuoda esiin ”paitsi se, että – – pöytäkirjan N:o 14 sanamuotoon sisältyy adjektiivi ’epämuodollinen’, myös se, että euroryhmä ei kuulu – – Euroopan unionin neuvoston eri kokoonpanoihin^[35] – –”, ja että näin ollen ”euroryhmää ei voida rinnastaa neuvoston kokoonpanoon eikä pitää EUT 263 artiklassa tarkoitettuna unionin elimenä tai laitoksena”.

61. Euroryhmää on tarkasteltava suhteessa edellä kuvattuun monimutkaiseen EMUn toimielinjärjestelmään, jota on täydennetty unionin tuomioistuimen merkityksellisellä oikeuskäytännöllä.

3. Euroryhmä

a) Euroryhmän perustaminen ja sen syyt

62. Euroryhmä perustettiin muodollisesti Luxemburgissa 12. ja 13.12.1997 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.³⁶ Tässä yhteydessä antamassaan päätöslauselmassa Eurooppa-neuvosto muistutti ensin, että ”Ecofin-neuvosto on jäsenvaltioiden talouspolitiikan keskeinen yhteensovittaja, ja se on toimivaltainen tähän liittyvillä aloilla” ja että ”tämä Ecofin-neuvoston ratkaiseva asema keskeisenä yhteensovittajana ja päätöksentekijänä talousasioissa vahvistaa [unionin] yhtenäisyyttä ja yhteenkuuluvuutta”, ja totesi sitten, että ”euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden ministerit voivat kokoontua epävirallisesti keskustelemaan kysymyksistä, jotka liittyvät heille kuuluviin, yhteisestä rahasta johtuviin erityisiin vastuualueisiin,” ja että ”komissio ja tarvittaessa Euroopan keskuspankki (EKP) kutsutaan näihin kokouksiin”.

63. Euroryhmän perustamisen taustalla vaikutti kaksi edellytystä, jotka liittyivät euron käyttöönottoon niissä jäsenvaltioissa, joilla on yhteinen valuutta. Yhtäältä oli tehostettava kyseisten jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamista etenkin makrotalouden osalta ja toisaalta oli luotava yhteys talous- ja rahapolitiikan välille.

³³ Tuomion 53–60 kohta ja erityisesti 59 kohta.

³⁴ Ks. tuomio Mallis, 57 ja 60 kohta.

³⁵ Kokoonpanot, jotka on lueteltu 1.12.2009 annetulla neuvoston päätöksellä 2009/937/EU (EUVL 2009, L 325, s. 35) hyväksytyyn neuvoston työjärjestyksen liitteessä I ja joita koskeva luettelo mainitaan SEU 16 artiklan 6 kohdassa.

³⁶ Jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisesta talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa sekä EY:n perustamissopimuksen 109 ja 109 b artiklasta 13.12.1997 annettu Eurooppa-neuvoston päätöslauselma (EYVL 1998, C 35, s. 1; jäljempänä vuonna 1997 annettu Eurooppa-neuvoston päätöslauselma), ks. erityisesti 6 kohta.

64. Koska neuvosto ei kuitenkaan voinut kaikkien jäsenvaltioiden edustajista koostuvana toimielimenä täyttää tehokkaasti noita vahvemman yhteensovittamisen ja yhteyden luomisen edellytyksiä – jotka lisäksi koskivat vain osaa unionin jäsenvaltioista – eikä se myöskään aikonut puuttua perussopimuksissa vahvistettuun toimielinjärjestelmään tai heikentää neuvoston asemaa, päätettiin perustaa sellainen luonteeltaan hallitustenvälinen ja suppean piirin foorumi, jolla kyseisten jäsenvaltioiden valtiovarainministerit voisivat keskustella kunkin omista intresseistä, jotka yhteisen rahan käyttöönotto oli sitonut tiukasti yhteen. Näin ollen euroryhmän perustamisessa näkyi aivan alusta asti euroalueen jäsenvaltioiden halu käsitellä keskenään vain euroaluetta koskevat kysymykset (jotka eivät siis kuuluneet muille jäsenvaltioille) ja kokoontua tätä varten epävirallisesti ja neuvoston kokousten ulkopuolella tarkoituksenaan yhteensovittaa ja yhdenmukaistaa kantojaan ilman, että tästä olisi uhkaa neuvoston eheydelle, kun otetaan huomioon neuvoston keskeinen asema talousasioita koskevassa unionin päätöksenteossa, tai EKP:n riippumattomuudelle.

65. Vaikka euroryhmä luotiin hallitustenväliseksi välineeksi kansallisen tason ja unionin tason toimien yhteensovittamista varten, sen poliittinen merkitys oli epäilemättä heti alusta lähtien huomattava, sillä siitä tuli ensisijainen toimija euroalueen talouspolitiikan yhteensovittamisessa.

66. Euroryhmä kokoontui ensimmäisen kerran 4.6.1998 Luxemburgissa. Ensimmäisinä vuosina euroryhmä toimi oikeudellisesti katsottuna jossain määrin harmaalla alueella, vaikka sen epäviralliseen työskentelyyn olikin tehty vaihteittain joitakin organisatorisia muutoksia, joiden tarkoituksena oli jäsentää euroryhmän toimintaa ja tehdä siitä luonteeltaan kurinalaisempi sen toiminnan tehostamiseksi. Tässä yhteydessä voidaan mainita muun muassa mahdollisuus levittää tarvittaessa julkislausumia tai tiedonantoja³⁷ sekä vuonna 2004 tehty päätös euroryhmän pysyvän puheenjohtajan nimittämisestä kahden vuoden toimikaudeksi.³⁸

b) Euroryhmä Lissabonin sopimuksen jälkeen: kokoonpano ja toiminta

67. Euroryhmä tunnustettiin unionin primaarioikeudessa vasta Lissabonin sopimuksessa, tarkemmin sanottuna SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14.

68. Euron rahayksiköksen ottaneiden jäsenvaltioiden välisten ministerikokousten käytäntöjen osalta SEUT 137 artiklassa vain viitataan pöytäkirjaan N:o 14.

69. Pöytäkirjan N:o 14 sisältö on siten olennaisempi. Sen johdanto-osassa muistutetaan ensinnäkin tavoitteesta parantaa voimakkaamman talouskasvun edellytyksiä Euroopan unionissa ja sitä varten edistää talouspolitiikan yhä tiiviimpää yhteensovittamista euroalueella sekä todetaan tarve antaa erityismääräyksiä vuoropuhelun tiivistämiseksi niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden rahayksikkö on euro, kunnes unionin kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet euron rahayksiköksen. Pöytäkirjan 1 artiklassa täsmennetään euroryhmän kokoonpano, todetaan sen kokousten epävirallinen luonne ja tavoite sekä vahvistetaan komission ja EKP:n osallistuvan näihin kokouksiin; pöytäkirjan 2 artiklassa puolestaan määrätään euroryhmän puheenjohtajan valitsemisesta.

70. Unionin primaarioikeuden ohella euroryhmä mainitaan myös muissa toimissa – sekä unionin johdetussa oikeudessa että unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolisissa toimissa.

³⁷ Ensimmäinen euroryhmän antama julkilausuma julkaistiin 8.5.2000 (ks. Agence Europe 7712, 8.–9.5.2000, s. 9).

³⁸ Alkuvuosina euroryhmän puheenjohtajana toimi neuvoston puheenjohtajavaltio, paitsi silloin, kun neuvoston puheenjohtajuusvuorossa oli jäsenvaltio, joka ei kuulunut euroalueeseen, jolloin puheenjohtajana toimi se euroalueen jäsenvaltio, jonka oli määrä toimia seuraavaksi neuvoston puheenjohtajavaltiona.

71. Johdetussa oikeudessa euroryhmään viitataan asetuksessa N:o 473/2013³⁹ sekä yhteistä valvontamekanismia koskevassa asetuksessa⁴⁰. Hallitustenvälisistä toimista euroryhmään tai sen puheenjohtajaan viitataan sekä finanssipoliittisessa sopimuksessa⁴¹ että EVM-sopimuksessa⁴².

72. Pöytäkirjassa N:o 14 olevassa 1 artiklassa määrätään euroryhmän kokoonpanosta, että euroryhmään kuuluvat niiden jäsenvaltioiden ministerit,⁴³ joiden rahayksikkö on euro.⁴⁴

73. Kyseisen määräyksen kolmannen virkkeen mukaisesti myös komissio osallistuu euroryhmän kokouksiin. Pöytäkirjan N:o 14 voimaantulon seurauksena komission osallistumisesta tuli pakollista, mitä se ei tätä ennen ollut, sillä aiemmin komissio osallistui euroryhmän kokouksiin vain kutsusta; käytännössä komission osallistuminen oli kuitenkin jo aiemmin ollut järjestelmällistä.⁴⁵

74. Pöytäkirjassa N:o 14 olevan 1 artiklan neljännen virkkeen mukaisesti EKP puolestaan ”kutsutaan” osallistumaan euroryhmän kokouksiin. EKP:n osalta Lissabonin sopimus ei siis muuttanut osallistumisen vapaaehtoisuutta, mikä johtuu kyseisen toimielimen riippumattomuutta koskevista vaatimuksista,⁴⁶ mutta sen kutsumisesta kokouksiin tuli pakollista.⁴⁷

75. Käytännössä kokouksiin kutsutaan tarvittaessa myös EVM:n toimitusjohtaja sekä IMF käsiteltäessä talousohjelmia, joissa se on osapuolena.⁴⁸

³⁹ Ks. edellä alaviite 24. Ks. erityisesti asetuksen johdanto-osan 16, 23 ja 34 perustelukappale sekä 6 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 3 ja 5 kohta, 8 artiklan 1 kohta ja euroryhmän puheenjohtajan osalta 15 artiklan 1 kohta. Asetuksessa N:o 472/2013 puolestaan mainitaan euroryhmän työryhmä ja sen puheenjohtaja (ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta).

⁴⁰ Ks. luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15.10.2013 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013 (EUVL 2013, L 287, s. 63) 20 artiklan 2, 3 ja 6 kohta.

⁴¹ Ks. erityisesti 12 artiklan 4 kohta, jossa euroryhmän tehtäväksi annetaan vastata eurohuippukokousten valmisteluista ja seurannasta ja jonka mukaan euroryhmän puheenjohtaja voidaan kutsua osallistumaan näihin kokouksiin tätä varten.

⁴² Ks. johdanto-osan 11 perustelukappale, 5 artiklan 2 kohta, jonka mukaan EVM:n hallintoneuvosto voi päättää, että sen puheenjohtajana toimii euroryhmän puheenjohtaja, sekä 5 artiklan 3 kohta ja 5 artiklan 7 kohdan b alakohta.

⁴³ Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että – kuten jäljempänä 97 kohdassa selvitetään – SEUT 137 artiklan sanamuoto ja pöytäkirjassa N:o 14 olevan 1 artiklan ensimmäisen virkkeen sanamuoto eroavat neuvoston kokoonpanon osalta SEU 16 artiklan 2 kohdan sanamuodosta, sillä viimeksi mainitun mukaisesti jokaisesta jäsenvaltiosta osallistuu yksi ”ministeritason” edustaja. Tästä erosta seuraa, että euroryhmän ”yksinomaisen luonteen” takia vain varsinaiset ministerit voivat osallistua euroryhmän kokouksiin, toisin kuin neuvoston kokouksissa, joihin voivat osallistua myös valtiosihteerit. Vaikka tätä ei ole erikseen täsmennetty, euroryhmän kokouksiin osallistuvat yleensä toimivaltansa perusteella niiden jäsenvaltioiden valtiovarainministerit, joiden rahayksikkö on euro.

⁴⁴ Euroryhmän internetsivuilta (<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/eurogroup/>) ilmenee kuitenkin, että käytännössä euroryhmä voi kokoontua myös niin kutsutussa laajennetussa kokoonpanossa, jolloin keskusteluihin osallistuvat myös muiden jäsenvaltioiden ministerit.

⁴⁵ Euroryhmän kokouksiin osallistuvat yleensä talous- ja raha-asioista ja eurosta vastaava komission jäsen sekä komission talouden ja rahoituksen pääosaston pääjohtaja.

⁴⁶ EKP:n vapaus osallistua tai olla osallistumatta perustuu vaatimukseen, jonka mukaan EKP:lle on annettava mahdollisuus arvioida, onko osallistuminen johonkin tiettyyn kokoukseen yhteensopiva sen riippumattomuuden kanssa. Käytännössä EKP osallistuu aina euroryhmän kokouksiin. Tavallisesti euroryhmiin osallistuu EKP:n pääjohtaja, joka voi kuitenkin tätä varten nimetä toisen henkilön EKP:n ja EKP:n perussäännön 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti (EUT-sopimuksen pöytäkirja N:o 15).

⁴⁷ Pöytäkirja N:o 14 ei enää sisällä vuonna 1997 annetussa Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa ollutta ilmaisua ”tarvittaessa”.

⁴⁸ Tämä ilmenee euroryhmän internetsivuilta, jotka mainitaan edellä alaviitteessä 44.

76. Pöytäkirjassa N:o 14 olevassa 2 artiklassa määrätään, että niiden jäsenvaltioiden ministerit, joiden rahayksikkö on euro, valitsevat puheenjohtajan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi;⁴⁹ puheenjohtaja antaa tavallaan euroryhmälle kasvot sen ulkopuolella.⁵⁰

77. Euroryhmä kokoontuu tavallisesti kerran kuussa Ecofin-kokousta edeltävänä päivänä, mutta tarvittaessa voidaan pitää ylimääräisiä kokouksia. Kuten istunnossa todettiin, euroryhmällä ei ole omaa sihteeristöä, vaan se tukeutuu tarpeen mukaan esimerkiksi toimintansa rahoitusta koskevissa logistisissa järjestelyissä neuvoston sihteeristöön tai joskus komission sihteeristöön. Euroryhmän työskentelyn valmistelusta vastaa euroryhmän työryhmä (*Eurogroup Working Group*); tämä valmisteluelin koostuu euroalueen jäsenvaltioiden, talous- ja rahoituskomitean, komission ja EKP:n edustajista.

78. Euroryhmän kokousten tarkoituksen osalta voidaan viitata pöytäkirjassa N:o 14 olevan 1 artiklan toiseen virkkeeseen, jossa todetaan, että euron rahayksikköön ottaneiden jäsenvaltioiden ministereiden keskinäisissä kokouksissa ”keskustellaan aiheista, jotka liittyvät yhteistä rahaa koskeviin näiden valtioiden erityisiin tehtäviin”, jotta voidaan pöytäkirjan johdanto-osassa asetetun tavoitteen mukaisesti ”edistää talouspolitiikan yhä tiiviimpää yhteensovittamista euroalueella – – vuoropuhelun tiivistämiseksi [näiden] jäsenvaltioiden välillä”.

79. Kuten komissio toi istunnossa esiin, euroryhmä voi keskustella sekä unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvista että sen ulkopuolelle jäävistä kysymyksistä.

80. Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvat selvästi esimerkiksi sellaiset euroryhmässä käydyt keskustelut, jotka koskevat jäsenvaltioiden alustavia talousarviosuunnitelmia tai komission niistä antamia lausuntoja sekä koko euroalueen talousarviotilannetta ja -näkökulma komission asetuksen N:o 473/2013 6 artiklan 1 kohdan ja 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti tekemän yleisen arvioinnin perusteella. Sama pätee keskusteluihin yhteistä valvontamekanismia koskevan asetuksen 20 artiklan 2, 3, 4 ja 6 kohdan mukaisesti annetuista kertomuksista, joissa käsitellään luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvien EKP:n erityistehtävien toteuttamista.⁵¹

81. Hallitustenvälisellä tasolla ja siten unionin oikeuden ulkopuolella toteutetaan sen sijaan esimerkiksi euroryhmän eurohuippukokoukseen liittyvät toimet, jotka luetellaan finanssipoliittisessa sopimuksessa.⁵²

82. Kokousten aihe on joka tapauksessa joustavasti sovittavissa, sillä euroryhmä voi keskustella vapaasti mistä tahansa aiheesta, jolla on vaikutusta euroalueen taloustilanteeseen ja joka edellyttää toimien yhteensovittamista euroalueen jäsenvaltioiden kesken.

⁴⁹ Puheenjohtaja valitaan äänioikeutettujen jäsenten (eli euron rahayksikköön ottaneiden jäsenvaltioiden ministereiden) yksinkertaisella enemmistöllä, ei osallistujien enemmistöllä.

⁵⁰ Euroryhmän puheenjohtajan tehtäviä ei eritellä yksityiskohtaisesti pöytäkirjassa N:o 14 tai missään muussakaan virallisessa julkisesti saatavilla olevassa asiakirjassa. Euroryhmän internetsivuilta kuitenkin ilmenee, että euroryhmän puheenjohtajalla on seuraavat tehtävät: euroryhmän kokousten johtaminen ja esityslistojen valmistelu, euroryhmän pitkän aikavälin työohjelman valmistelu, euroryhmän keskustelujen tulosten esittely yleisölle ja euroalueen ulkopuolisten EU:n jäsenvaltioiden ministereille, euroryhmän edustaminen kansainvälisissä kokouksissa (esim. G7) sekä euroryhmän painopisteistä tiedottaminen Euroopan parlamentille. (Ks. euroryhmän internetsivut, jotka mainitaan edellä alaviitteessä 44.) EVM-sopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti euroryhmän puheenjohtaja voidaan valita myös EVM:n hallintoneuvoston puheenjohtajaksi hallintoneuvoston jäsenten päätöksellä.

⁵¹ Ks. edellä alaviite 40.

⁵² Ks. edellä alaviite 41.

83. Euroryhmän puheenjohtaja esittelee kokousten tulokset yleisölle lehdistötilaisuuksissa. Euroryhmä voi myös antaa julkisia kirjallisia lausuntoja. Suullisissa ja kirjallisissa lausunnoissa esitetään euroryhmän käymien keskustelujen päätteeksi saavutettu epävirallinen poliittinen yhteisymmärrys.

c) Euroryhmän epävirallisuus

84. Euroryhmää määrittää perustavanlaatuisesti sen epävirallisuus, jota koskeva vaatimus esitettiin jo vuonna 1997 annetussa Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa ja joka sisällytettiin sittemmin sanasta sanaan pöytäkirjassa N:o 14 olevan 1 artiklan ensimmäiseen virkkeeseen.

85. Se, että euroryhmän kokoukset määriteltiin nimenomaisesti epävirallisiksi, heijastaa tahtoa luonnehtia euroryhmää poliittisena keskustelufoorumina, johon osallistuminen on rajattu⁵³ ja joka toimii luottamuksellisesti ja joustavasti sellaisten erityisten olosuhteiden luomiseksi, jotka helpottavat ministereiden välisiä keskusteluja, jotta voidaan tasoittaa näkemuseroja ja ratkaista mahdollisia ristiriitoja ja siten edesauttaa poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamista.

86. Kokousten epävirallisuutta koskeva vaatimus perustui kaksitahoiseen edellytykseen, joka liittyy euroryhmän perustamisen ja sen koko olemassaolon tarkoitukseen, kuten todetaan edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63–65 kohdassa. Tällä vastattiin yhtäältä tarpeeseen huomioida euroalueen jäsenvaltioiden ja muiden jäsenvaltioiden väliset suhteet sekä pyrkimys olla vähentämättä Ecofin-neuvoston merkittävää roolia unionin tasolla talouspolitiikan yhteensovittamista koskevassa päätöksenteossa. Tästä syystä epävirallisena elimenä perustetulle euroryhmälle ei annettu varsinaista päätösvaltaa, kuten unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa Mallis.⁵⁴ Toisaalta epävirallisuuden vaatimuksella vastattiin pyrkimykseen varmistaa EKP:n riippumattomuus etenkin jäsenvaltioiden poliittisesta vallankäytöstä. Epävirallisuus asetettiin siis edellytykseksi rahapolitiikasta vastaavien viranomaisten ja EMUssa talouspolitiikasta vastaavien viranomaisten väliselle vuoropuhelulle.

87. Veropolitiikkaa tai talousarviota koskevien strategioiden taikka talouskasvunäkymien kaltaiset kysymykset eivät myöskään aina edellytä välitöntä päätöksentekoa; ne edellyttävät ennemminkin säännöllistä ja jatkuvaa näkemystenvaihtoa, jotta jokainen ministeri voi syvällisesti ja täysin luottamuksellisesti analysoida oman jäsenvaltionsa tilannetta – etenkin eurooppalaisessa asiayhteydessä – ja siten myös mahdollisia edessä olevia valintoja.

88. Euroryhmällä on kuitenkin merkittävä vaikutusvalta EMUn ohjauksessa sen kaikilla tasoilla, kuten on hiljattain käynyt ilmi:⁵⁵ unionin tasolla euroryhmä voi vaikuttaa Ecofin-neuvostossa käytyihin keskusteluihin koordinoimalla euroalueen jäsenvaltioiden kantoja neuvostossa, ja euroryhmällä on unionin tasolla myös hyvin tärkeä rooli edellä 80 kohdassa mainituissa yhteyksissä; kansallisella tasolla euroryhmällä on puolestaan mahdollisuus yhteensovittaa yksittäisissä jäsenvaltioissa kansallisesti toteutettuja toimia ja toimenpiteitä; hallitustenvälisestä tasosta voidaan mainita esimerkiksi se, että euroryhmään kuuluvat ministerit ovat myös EVM:n hallintoneuvoston jäseniä.⁵⁶

⁵³ Käytännössä euroryhmän kokouksiin osallistuvat ainoastaan ministerit, komission jäsen ja EKP:n pääjohtaja sekä yksi avustaja kutakin osallistujaa kohti, joten euroryhmän osallistujamäärä on huomattavasti pienempi (n. 40 henkilöä) kuin Ecofin-neuvoston kokouksissa, joihin osallistuu jopa yli 150 henkilöä.

⁵⁴ Ks. edellä 60 kohta.

⁵⁵ Aivan hiljattain euroryhmälle annettiin tehtäväksi laatia strategioita Covid-19-epidemian taloudellisiin seurauksiin puuttumiseksi. Ks. 26.3.2020 annetun Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteisen julkilausuman 14 kohta.

⁵⁶ Ks. EVM-sopimuksen 5 artiklan 1 kohta.

89. Euroryhmän vaikutusvalta on silti lähinnä poliittista. Luonteeltaan epävirallisena elimenä euroryhmällä ei nimittäin ole varsinaista toimivaltaa, eikä sillä myöskään ole minkäänlaista valtaa määrätä seuraamuksia jäsenilleen, jotka eivät toteuta yhdessä sovittuja poliittisia tavoitteita. Oikeudellisesti katsottuna kokouksiin osallistuvat ministerit voivat aina vapaasti poiketa unionin, kansallisen tai hallitustenvälisen tason päätöksentekoeleimissä poliittisista sopimuksista, joihin on päästy euroryhmässä. Euroryhmän mahdollisuus vaikuttaa talouden ohjaukseen riippuu lähinnä sen kyvystä saada aikaiseksi yhteisten kantojen vapaaehtoinen noudattaminen. Toisin sanoen euroryhmän sisäisten keskustelujen tuloksen on oltava täysin yksimielinen.⁵⁷

90. Varsinaisen toimivallan puuttuminen merkitsee myös sitä, että euroryhmän sisäiset poliittiset sopimukset on väistämättä pantava täytäntöön muissa yhteyksissä hyväksytyillä toimilla eli unionin toimilla, jäsenvaltioiden toimilla tai unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolisten hallitustenvälisen elinten, kuten EVM:n, toimilla.

4. Euroryhmän oikeudellinen luonne

91. Mikä on euroryhmän oikeudellinen luonne, kun otetaan huomioon edellä kuvattu monimutkainen toimielinjärjestelmä sekä edellisessä osassa esitetty euroryhmän luonnehdinta?

92. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on analysoitava perussopimusten merkityksellisiä määräyksiä suhteessa euroryhmän tehtävään EMUn erityisessä toimielinjärjestelmässä. Koska on kiistatonta, että euroryhmä perustettiin hallitustenvälisenä ja unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän ulkopuolisena elimenä,⁵⁸ unionin primaarioikeuden merkityksellisten määräysten tulkinnan tavoitteena on arvioida, onko Lissabonin sopimuksella ainoastaan tunnustettu kyseinen elin vai oliko sen tarkoituksena muuttaa euroryhmän oikeudellista luonnetta siten, että se kuuluisi jatkossa unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän soveltamisalaan ja sitä voitaisiin näin pitää SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimielimänä.

93. Näin ollen on syytä huomauttaa, että *sanamuodon* mukaisesti tulkittuna sekä SEUT 137 artiklassa että pöytäkirjan N:o 14 määräyksissä yhtäältä säilytettiin kyseisen elimen nimityksessä ilmaisu ”ryhmä” – eli sitä ei nimetty uudelleen esimerkiksi neuvostoksi tai komiteaksi – ja toisaalta viitattiin nimenomaisesti ”niiden jäsenvaltioiden ministereiden, joiden rahayksikkö on euro” välisiin ”epävirallisiin” kokouksiin.⁵⁹ Tämä sanamuoto vastaa lähes sanatarkasti vuonna 1997 annettua Eurooppa-neuvoston päätöslauselmaa.⁶⁰

⁵⁷ Ks. mielenkiintoinen analyysi euroryhmän konkreettisesta toiminnasta ja erityisesti sen kokousten epävirallisesta luonteesta Uwe Puetterin teoksessa *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Ks. erityisesti teoksen s. 5.

⁵⁸ Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 62 kohdassa todetaan, euroryhmä perustettiin alun perin unionin oikeuslähteiden ulkopuolisella toimella, jonka antanut elin – Eurooppa-neuvosto – ei perustamisajankohtana itsekään ollut osa unionin toimielinjärjestelmää.

⁵⁹ Ks. erityisesti pöytäkirjassa N:o 14 olevan 1 artiklan ensimmäinen virke.

⁶⁰ Merkittävin kielellinen ero liittyy ilmaisun ”ministerit – – voivat kokoontua” korvaamiseen ilmaisulla ”ministerit – – kokoontuvat”. Sanamuodon mukaisesti tulkittuna tämä muutos kuitenkin lähinnä vahvistaa seuraavissa kohdissa ehdotetun tulkinnan, jonka mukaan pöytäkirjassa N:o 14 ei vain sallita rahayksikköön euron ottaneiden jäsenvaltioiden ministereiden kokoontumista, vaan siinä todetaan se tosiseikka, että kyseiset ministerit kokoontuvat. Italiankielinen toisinto vastaa ranskan-, saksan-, hollannin- ja portugalinkielisiä toisintoja. Espanjankielisessä versiossa käytetään futuuria ”mantendrán”. Englanninkielinen toisinto on sen sijaan moniselitteisempi, koska siinä ilmaisu ”may meet” on korvattu ilmauksella ”shall meet”. Ilmaisu ”shall”, joka on yleensä merkitykseltään velvoittava, viittaa ilmeisesti kokousten epävirallisuuteen (”shall meet *informally*”), joka on euroryhmän keskeinen ominaisuus, kuten edellä on todettu (ks. 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

94. Sen lisäksi, että kokoukset ovat epävirallisia, millä on yhteys euroryhmän erityistehtävään, jota käsittelen jäljempänä,⁶¹ katson, että nimenomainen viittaus jäsenvaltioiden ministereihin tarkoittaa, että euroryhmän kokouksiin osallistuessaan kyseiset henkilöt toimivat kansallista tasoa edustavina ministereinä.

95. Tällaisen tulkinnan vahvistaa mielestäni edellä mainitun määräyksen seuraava virke, jonka mukaan kokouksissa keskustellaan ”aiheista, jotka liittyvät yhteistä rahaa koskeviin *näiden valtioiden erityisiin tehtäviin*”. Tällainen termien käyttö ilmentää sitä, että euroryhmän kokouksissa käsiteltävät tehtävät ovat yksittäisten ministereiden vastuulla heille kansallisella tasolla annetun toimivallan perusteella, eikä niitä siis siirretä kokoukselle, johon kyseiset ministerit osallistuvat, vaikka nuo tehtävät, jotka kullekin osallistuvalla ministerille on annettu kansallisella tasolla, menevät päällekkäin yhteisen rahan käyttöönnoton takia.

96. Sanamuodon mukainen tulkinta, joka ei varmastikaan sellaisenaan ole käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa ratkaiseva, näyttää kuitenkin osoittavan Lissabonin sopimuksen laatijoiden aikomuksen huomioida euroryhmän olemassaolo hallitustenvälisenä keskustelufoorumina sen sijaan, että siitä tehtäisiin erillinen unionin toimielin.

97. *Systemaattisesta* näkökulmasta⁶² tämä tulkinta näyttää saavan vahvistusta, kun verrataan SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14 käytettyjä ilmauksia ja perussopimusten muissa määräyksissä käytettyjä ilmauksia keskenään. Ensinnäkin euroryhmästä käytetyt ilmaisut eroavat selvästi ilmaisuihin, joita käytetään neuvoston kokoonpanosta SEU 16 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan ”neuvosto *muodostuu* jäsenvaltioiden ministeritason *edustajista*, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta”.⁶³ Kyseisessä määräyksessä ei siis viitata kansallisina edustajina toimiviin ministereihin vaan neuvostoon unionin toimielimenä, joka muodostuu kunkin jäsenvaltion edustajista kyseisessä toimielimessä.

98. Toiseksi SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14 käytetyt ilmaisut eroavat selvästi ilmaisuihin, joita käytetään SEUT 136 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 138 artiklan 3 kohdassa viitattaessa vain niitä jäsenvaltioita koskevista toimenpiteistä tehtäviin päätöksiin, joiden rahayksikkö on euro.⁶⁴ Kyseisten määräysten mukaisesti ”äänestyksiin osallistuvat *vain ne neuvoston jäsenet, jotka edustavat jäsenvaltioita*, joiden rahayksikkö on euro.”⁶⁵ Asetuksen N:o 472/2013 15 artiklassa käytetään samoja ilmauksia ja SEUT 139 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä saman artiklan 1 kohdan kanssa, käytetään samansuuntaisia ilmauksia.

99. Mielestäni näin erilaisten ilmaisujen käyttäminen vahvistaa sen, että halutessaan viitata euron rahayksikköökseen ottaneiden jäsenvaltioiden edustajiin unionin toimielimessä tai elimessä Lissabonin sopimuksen laatijat käyttivät erilaisia ilmauksia kuin ne, joita käytettiin euroryhmän yhteydessä.

⁶¹ Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta.

⁶² Systemaattisesta näkökulmasta voidaan myös tuoda esiin – ohjeellisena seikkana, joka ei ole sinänsä ratkaiseva – että euroryhmää ei mainita perussopimusten toimielimiä koskeissa kohdissa, vaan siitä määrätään euron rahayksikköökseen ottaneita jäsenvaltioita koskeissa erityismääräyksissä ja erityisessä pöytäkirjassa.

⁶³ Kursivointi tässä.

⁶⁴ SEUT 136 artiklan 2 kohdassa määrätään päätöksenteosta sellaisten saman artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden osalta, jotka koskevat vain niitä jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö on euro. SEUT 138 artiklan 3 kohdassa määrätään päätöksenteosta sellaisten saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden osalta, joita hyväksytään euron rahayksikköökseen ottaneiden jäsenvaltioiden yhtenäisen edustuksen varmistamiseksi kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja -konferensseissa.

⁶⁵ Kursivointi tässä.

100. Lisäksi voidaan todeta *historiallisesta* näkökulmasta, että kyseisten määräysten taustalla olevan Eurooppa-valmistelukunnan asiakirjoja lukiessa ei saa sellaista käsitystä, että euroryhmä olisi haluttu sisällyttää unionin toimielinjärjestelmään, mutta päinvastaisesta on olemassa viitteitä.⁶⁶

101. Kun otetaan huomioon euroryhmän syntyhistoria ja tehtävä, joita edellä kuvaan, katson *teleologisesta* näkökulmasta, että euroryhmän mainitsemisella SEUT 137 artiklassa ja pöytäkirjassa N:o 14 pyritään tunnustamaan muodollisesti jo olemassa oleva, unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolinen elin. Tällä tunnustuksella vahvistettiin muodollisesti primaarioikeuden määräyksissä unionin toimielimet, joilla on valta osallistua euroryhmän kokouksiin: komissio, jonka osallistuminen on nykyisin pakollista, ja EKP, jonka kutsuminen on nykyisin pakollista. Lisäksi tämä tunnustus antoi mahdollisuuden vastata muiden jäsenvaltioiden vaatimukseen siitä, ettei neuvoston keskeistä roolia talouspolitiikan yhteensovittajana heikennetä, koska euroalueen jäsenvaltioille ei perustettu itsenäistä päätöksentekoa.

102. Koska euroryhmä toimii unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolella, sen on mahdollista säilyttää epävirallisuus – sen toiminnan kannalta olennainen edellytys. Epävirallisuutensa ansiosta euroryhmä voi toimia poliittisena keskustelufoorumina, jossa voidaan sovittaa yhteen monitahoisia intressejä ja saada aikaan kompromisseja niiden jäsenvaltioiden välillä, joiden rahayksikkö on euro.

103. Kuten edellä on jo korostettu, euroryhmä muodostaa yhteensovittamisvälineen tai ”sillan” hallinnon eri tasojen välille, eli kansallisen tason ja unionin tason välille – jolloin yhteensovittaminen toteutetaan konkreettisesti siten, että komissio ja EKP osallistuvat euroryhmän kokouksiin – ja hallitustenvälisen eli unionin oikeudellisten puitteiden ulkopuolelle jäävän tason välille.

104. Komissio säilyttää tässä yhteydessä SEU 17 artiklan 1 kohdasta ilmenevän roolinsa perussopimusten vartijana,⁶⁷ ja komission osallistumispakolla on tarkoitus muun muassa varmistaa, että kyseisen keskustelufoorumin toiminta on yhteensopivaa toimintaan liittyvän unionin oikeuden kanssa. Jäsenvaltioiden yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen nojalla komissiolla on myös velvollisuus toimia puolueettomasti, ja se voi muodostaa paremman kokonaiskuvan euroalueeseen liittyvistä ongelmista ja varmistaa tasapainoisemman vuoropuhelun kaikkien osallistuvien toimijoiden välillä.⁶⁸ EKP:n osallistumisella puolestaan vastataan edellä mainittuun edellytykseen, jonka mukaan EMU:ssa on varmistettava yhteys talous- ja rahapolitiikan välillä,⁶⁹ kunnioittaen samalla EKP:n riippumattomuutta.

105. Se seikka, että euroryhmä mainitaan unionin johdetun oikeuden säännöksissä, ei mielestäni kyseenalaista toteamusta, jonka mukaan se on luonteeltaan unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolinen elin. Kyseisissä säännöksissä ei nimittäin säädetä erityisen vallan antamisesta euroryhmälle vaan annetaan sille mahdollisuus saada tietoja ja keskustella niiden perusteella

⁶⁶ Ks. esim. Ranskan ja Saksan yhteinen talouden hallintoa koskeva esitys (CONV 470/02), jossa ehdotetaan yhtäältä euroryhmän tunnustamista perussopimukseen liitettävässä pöytäkirjassa (*reconnaitre l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité*” (kursivointi tässä)), ja toisaalta euroalueen jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ”euroalueen Ecofin-neuvoston” perustamista, kuten komissio oli jo aiemmin ehdottanut (ks. asiakirja CONV 391/02). Toista ehdotusta, jonka mukaan unioniin olisi perustettu euron rahayksikköön ottaneita jäsenvaltioita varten eräänlainen ad hoc -päätöksentekoa, ei hyväksytty.

⁶⁷ Ks. analogisesti edellä mainitun tuomion Ledra 59 kohta.

⁶⁸ Valvonnan suorittamisessa tarvittavat tiedot keräävänä ja käsittelevänä elimenä komission tehtävänä on laatia yhteenveto yhteisestä talouskehityksestä, minkä takia se on erityisen sopivassa asemassa ehdottaakseen yhteisiä arvioita euroalueen taloustilanteesta. Komissio kuulee euroryhmää kaikissa merkittävissä EMUa koskevilla päätöksissä, jotka kuuluvat sen toimivaltaan.

⁶⁹ Ks. edellä 63–68 kohta.

euroalueen talouspolitiikkaa koskevista tai yhteisen rahan näkökulmasta merkityksellisistä kysymyksistä. Noissa säännöksissä euroryhmä sisällytetään unionin oikeudessa säädettyihin valvonnan (oversight) ja vastuuvollisuuden (accountability) mekanismeihin, mutta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51–53 kohdassa mainitun puoliksi hallitustenvälisen lähestymistavan mukaisesti niillä vastataan edellytykseen, jonka mukaan unionin toimivalta on liitettävä talouspolitiikan alalla edelleen jäsenvaltioille kuuluvaan toimivaltaan.

106. Edellä esitetyn perusteella on mielestäni todettava, että euroryhmää on pidettävä elimenä, joka ilmentää erityistä hallitustenvälisen yhteistyön muotoa EMUn toimielinjärjestelmässä.⁷⁰ Puhtaasti hallitustenvälisenä elimenä alkujaan perustetun euroryhmän tehtävänä on muodostaa yhteys kansallisen tason ja unionin tason välille EMUun liittyvän jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamisen monitahoisessa kehyksessä. Lissabonin sopimuksessa tunnustettiin tämän unionin oikeuskehysten ulkopuolisen elimen olemassaolo ja määrättiin muodollisesti komission ja EKP:n osallistumisesta sen työskentelyyn pyrkimättä kuitenkaan muuttamaan kyseisen elimen oikeudellista luonnetta, joka on tiukasti sidoksissa sen rooliin jäsenvaltioiden ja unionin välisenä siltana.

107. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että koska euroryhmä on unionin oikeudellisen ja toimielinjärjestelmän ulkopuolinen elin, unionin tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ratkaista vahingonkorvauskanteita, joita nostetaan SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla euroryhmää vastaan ja jotka koskevat sen väitetysti edunvastaisista toimista mahdollisesti aiheutuneita vahinkoja. Tästä seuraa, että koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisissa tuomioissa unionin tuomioistuimilla olevan tällainen toimivalta, nämä tuomiot sisältävät oikeudellisen virheen ja ne on kumottava siltä osin kuin niissä tunnustetaan unionin tuomioistuinten toimivalta tutkia euroryhmää vastaan nostetut vahingonkorvauskanteet.

108. Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa toteamuksilla oikeusvaltioperiaatteesta (tai unionin yleisen tuomioistuimen käyttämän ilmaisun mukaisesti oikeusunionin periaatteesta) suhteessa tehokkaan oikeussuojan periaatteen kunnioittamista koskeviin vaatimuksiin. Käsittelen tätä kysymystä seuraavassa osassa.

5. Tehokkaan oikeussuojan periaate

109. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisissa tuomioissa, että se, että euroryhmää ei tunnustettaisi unionin elimeksi, olisi ristiriidassa oikeusunionin periaatteen kanssa, sillä se merkitsisi, että unionin oikeusjärjestyksessä voitaisiin perustaa elimiä, joiden toimet ja menettelyt eivät voisi synnyttää unionin vastuuta.⁷¹

110. Tehokkaan oikeussuojan periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa.⁷²

⁷⁰ Tämä ei missään tapauksessa ilmennä jäsenvaltioiden tiiviimmän yhteistyön muotoa, sillä se ei täytä SEUT 20 artiklassa ja SEUT 326–334 artiklassa asetettuja edellytyksiä eikä näytä olevan verrattavissa aiempiin yhteistyömuotoihin, kuten Maastrichtin sopimukseen perustuva yhteistyö oikeus- ja sisäasioiden alalla.

⁷¹ Valituksenalaisien tuomioiden 114 kohta (T-680/13) ja 110 kohta (T-786/14).

⁷² Ks. esim. tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola (Ylimmän tuomioistuimen riippumattomuus) (C-619/18, EU:C:2019:531, 49 kohta).

111. Euroryhmän oikeudellisesta luonteesta tehty päätelmä, jonka mukaan euroryhmä ei ole SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu toimielin, ei estä tehokkaan oikeussuojan periaatteen täysimääräistä soveltamista eikä myöskään ole ristiriidassa oikeusunionin ajatuksen kanssa. Yksityisten oikeussuoja on nimittäin turvattu siten, että yksityiset voivat nostaa sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevia kanteita niitä toimielimiä vastaan, jotka toteuttavat toimet ja toimenpiteet, joilla pannaan täytäntöön euroryhmän päätelmät ja viedään niitä eteenpäin.

112. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 90 kohdassa korostetaan, euroryhmällä ei ole muodollista toimivaltaa, joten euroryhmässä saavutettu poliittinen yhteisymmärrys konkretisoidaan ja pannaan täytäntöön muiden elinten – joko unionin toimielinten tai unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolisten elinten – toimilla ja toimenpiteillä. Euroryhmän toiminta siis edeltää eri elinten toimien toteuttamista. Euroryhmä osallistuu laajemman päätöksentekoprosessin yhteen vaiheeseen, joka tosin on hyvin tärkeä.

113. Se, ettei euroryhmää pidetä SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna toimielimenä, ei – edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa mainittujen edellytysten täytyessä – sulje pois unionin vastuuta sellaisten toimien osalta, joilla neuvosto ja komissio ovat panneet täytäntöön euroryhmän päätökset. Yksityiset voivat vaatia SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla vahingonkorvausta unionin elimiltä, jotka panevat toimeen euroryhmässä tehtyjä sopimuksia, eli useimmiten neuvostolta.

114. Esimerkiksi nyt käsiteltävässä asiassa kantajat ovat voineet vaatia korvausta neuvostolta vahingosta, joka on aiheutunut päätöksen 2013/236 antamisesta (ainakin tiettyjen kyseisessä päätöksessä säädettyjen toimenpiteiden osalta) sekä komissiolta ja EKP:ltä vahingosta, joka on aiheutunut Kyproksen makrotalouden sopeutusohjelman toteuttamisen seuraamisesta kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti.⁷³

115. Tuomiossa Ledra mainittujen periaatteiden mukaisesti kantajat ovat myös voineet nostaa kanteen komissiota ja EKP:tä vastaan vaatiakseen korvausta vahingosta, joka on mahdollisesti aiheutunut kyseisten toimielinten väitetysti lainvastaisista menettelyistä 26.4.2013 annetun yhteisymmärryspöytäkirjan neuvottelemisen ja allekirjoittamisen yhteydessä.⁷⁴

116. Kantajille on siten taattu mahdollisuus vaatia korvausta vahingoista, joita heille on väitetysti aiheutunut euroryhmän 25.3.2013 antamassa julkilausumassa ”vahvistetusta toimintasuunnitelmasta”.⁷⁵

117. Euroryhmää vastaan nostetulla vahingonkorvauskanteella ei olisi juurikaan lisämerkitystä tämän oikeussuojakeinon rinnalla. Jos tällainen kanne olisi mahdollista nostaa SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla, sen tarkoituksena olisi joka tapauksessa, että kyseisen elimen väitetysti toteuttamat ja mahdollisesti vahingolliset toimet luetaan jonkun syyksi. Euroryhmällä ei joka tapauksessa ole oikeushenkilöllisyyttä,⁷⁶ sillä ainoita oikeushenkilöitä ovat unioni ja EKP.⁷⁷ Tästä

⁷³ Ks. valituksenalaisten tuomioiden 192 ja 198 kohta (T-680/13) sekä 191 ja 197 kohta (T-786/14).

⁷⁴ Ks. valituksenalaisten tuomioiden 201 ja 203 kohta (T-680/13) ja 200 ja 202 kohta (T-786/14) sekä tuomion Ledra kohdat, joihin viitataan kyseisissä tuomioissa.

⁷⁵ Ks. kantajien asiassa C-603/18 P tekemän valituksen 20 kohta.

⁷⁶ Ks. tästä julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus Mallis ym. v. komissio ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, 63 kohta).

⁷⁷ Ks. SEU 47 artikla ja SEUT 282 artiklan 3 kohta.

seuraa, että euroryhmän menettelyistä mahdollisesti aiheutuneista vahingoista vastaisi unioni. Se, että unioni voidaan – kuten olen edellä tähdentänyt – asettaa vastuuseen neuvoston ja komission menettelyistä euroryhmän päätösten täytäntöön panemiseksi, ei muuta lopputulosta.

118. Lisäksi on otettava huomioon komission osallistuminen euroryhmän kokouksiin.

119. Tässä yhteydessä huomautan ensinnäkin, että sen määrittämiseksi, voidaanko yksityisten oikeuksien loukkaaminen, jonka toteamiseksi on osoitettava riittävän ilmeinen sellaisen oikeusäännön rikkominen, jolla annetaan yksityisille oikeuksia,⁷⁸ lukea unionin toimielimen syyksi SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitella tavalla, on olennaista yksilöidä täsmällisesti se kyseisen toimielimen menettely, josta oikeuksien loukkaaminen olennaisesti johtuu. Näin ollen on otettava huomioon tapahtumaketju eli se, olisiko asianomainen toimielin voinut estää kyseisen loukkaamisen toimimalla toisin.

120. Euroryhmän julkilausumista on syytä todeta, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että tällaisia julkilausumia, jotka kuvastavat euroryhmässä käytyjen keskustelujen tulosta ja sen saavuttamaa poliittista yhteisymmärrystä, ei voida pitää komission päätösvallan ilmauksena⁷⁹ eikä komissio siten sellaisenaan vastaa niistä.

121. Unionin tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että – kuten ilmenee SEU 17 artiklan 1 kohdasta – komissio ”ajaa unionin yleistä etua” ja ”valvoo unionin oikeuden soveltamista”⁸⁰ ja se säilyttää kyseisestä määräyksestä ilmenevän roolinsa perussopimusten vartijana myös toimiessaan unionin oikeusjärjestyksen ulkopuolella.⁸¹

122. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että euroryhmän kokousten tarkoituksena on mahdollistaa euroalueen talouspolitiikan yhteensovittamisen tiivistäminen. Euroryhmän kokouksiin osallistumalla, mistä tuli Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena pakollista, komissio myötävaikuttaa merkittävästi euroryhmässä käytäviin keskusteluihin ja sen toimintaan. Näin ollen on katsottava, että osallistumalla kyseisen elimen kokouksiin komissio ajaa unionin yleistä etua.⁸²

123. Näin ollen on katsottava, että euroryhmän kokouksiin osallistuessaan komissio ei saa menettelyllään osallistua unionin oikeussääntöjen rikkomiseen.⁸³

124. Tässä yhteydessä korostan, että unionin toimielinten on noudatettava tunnollisesti unionin oikeutta ja perusoikeuskirjaa sovelletaan silloinkin, kun ne toimivat unionin oikeudellisen järjestelmän ulkopuolella.⁸⁴

⁷⁸ Ks. tuomio Ledra, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁷⁹ Ks. tuomio Mallis, 57 kohta.

⁸⁰ Ks. tuomio Pringle, 163 kohta ja tuomio Ledra, 57 kohta.

⁸¹ Ks. analogisesti tuomio Ledra, 59 kohta.

⁸² Ks. analogisesti tuomio Pringle, 164 kohta.

⁸³ Ks. tästä julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290, 69 kohta).

⁸⁴ Ks. tuomio Ledra, 67 kohta ja julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Ledra Advertising ym. v. komissio ja EKP (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290, 69 ja 85 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin kannanotto asiassa Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675, 176 kohta).

125. Lisäksi komission pakollinen osallistuminen euroryhmän kokouksiin, joiden yhteydessä se säilyttää SEU 17 artiklan 1 kohdasta ilmenevän roolinsa perussopimusten vartijana, sekä komission kyseisissä kokouksissa hoitamat tehtävät antavat sille mahdollisuuden valvoa, että euroryhmä noudattaa toiminnassaan unionin oikeutta ja erityisesti perusoikeuskirjaa.⁸⁵

126. Edellä esitetyn perusteella on mahdollista, että komission vastaa poikkeustilanteissa niistä vahingollisista seurauksista, jotka ovat aiheutuneet siitä, että komissio on mahdollisesti jättänyt valvomatta euroryhmän päätösten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.⁸⁶ Tähän on lisättävä vielä yksityisille taatun oikeussuojan tehokkuutta koskeva ulottuvuus.

6. Loppupäätelmät

127. Edellä esitetyn arvioinnin perusteella olen sitä mieltä, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut olevansa toimivaltainen ratkaisemaan nyt käsiteltävät SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla euroryhmää vastaan nostetut vahingonkorvauskanteet. Näin ollen valituksenalaiset tuomiot on kumottava siltä osin kuin niissä tunnustetaan unionin yleiselle tuomioistuimelle kyseinen toimivalta.

128. Käsiteltävässä asiassa katson Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti, että asia on ratkaisukelpoinen ja unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti. Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 106 ja 107 kohdassa esitetystä johtopäätöksistä nimittäin seuraa, että oikeudenkäyntiväitteet, jotka neuvosto esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa euroryhmän osalta, on hyväksyttävä.

129. Oikeudenkäyntikuluista totean, että jos unionin tuomioistuin yhtyy näkemykseeni, kantajat ovat hävinneet sekä asian C-597/18 P että asian C-598/18 P, ja ne veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummankin asian osalta; Suomen tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.⁸⁷

VI Ratkaisuehdotus

130. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Unionin yleisen tuomioistuimen 13.7.2018 antama tuomio K. Chrysostomides & Co. ym. vastaan neuvosto ym. (T-680/13, EU:T:2018:486) ja 13.7.2018 antama tuomio Bourdouvali ym. vastaan neuvosto ym. (T-786/14, EU:T:2018:487) kumotaan siltä osin kuin niissä hylätään Euroopan unionin neuvoston euroryhmää koskevat oikeudenkäyntiväitteet.
- 2) K. Chrysostomides & Co. ym:iden ja Bourdouvali ym:iden unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamat kanteet jätetään tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat euroryhmää.

⁸⁵ Ks. analogisesti tuomio Pringle, 164 kohta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa, että toisin kuin toimissa, jotka liittyvät EVM-sopimukseen, jonka 13 artiklan 3 ja 4 kohdassa annetaan komissiolle erityistehtäviä ja siten valta (velvollisuus) estää mahdollisesti vahingollisen toimen hyväksyminen (ks. tuomio Ledra, 58 ja 59 kohta sekä julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus Mallis ym. v komissio ja EKP (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, 82 kohta), komissiolla ei ole vastaavaa toimivaltaa euroryhmän osalta.

⁸⁶ Ks. analogisesti tuomio Ledra, 64 kohta.

⁸⁷ Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohta, 138 artiklan 1 kohta ja 140 artiklan 1 kohta, joista kahta viimeksi mainittua sovelletaan muutoksenhakumenettelyyn saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla.

- 3) K. Chrysostomides & Co. ym. ja Bourdouvali ym. veloitetaan korvaamaan asioissa C-597/18 P ja C-598/18 P tehdyistä valituksista aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 4) Suomen tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.