



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 217/21
Luxemburgissa 2.12.2021

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asioissa C-156/21 ja C-157/21
Unkari ja Puola v. parlamentti ja neuvosto

Julkisasiamies Campos Sánchez-Bordona: unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisen varalta käyttöön otettua ehdollisuusjärjestelmää koskevat Unkarin ja Puolan kanteet on hylättävä

Järjestelmästä säätämislle oli asianmukainen oikeusperusta ja se on sopusoinnussa sekä SEU 7 artiklan että oikeusvarmuuden periaatteen kanssa

Unionin lainsäätäjät antoi 16.12.2020 asetuksen,¹ jolla otetaan käyttöön yleinen ehdollisuusjärjestelmä unionin talousarvion suojaamiseksi siltä varalta, että jäsenvaltioissa loukataan oikeusvaltion periaatteita. Kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi asetuksessa mahdollistetaan se, että neuvosto määrää Euroopan komission pyynnöstä muun muassa unionin talousarviosta suoritettavien maksujen tai siitä rahoitettavien ohjelmien hyväksymisen keskeyttämisen kaltaisista toimenpiteistä.

Unkari ja Puola ovat saattaneet unionin yleisessä tuomioistuimessa vireille kanteet, joilla vaaditaan asetuksen kumoamista. Ne vetoavat kumoamisvaatimustensa tueksi muiden perusteiden ohella asetuksen antamista varten valitun oikeusperustan puuttumiseen tai soveltumattomuuteen, siihen, että asetus on SEU 7 artiklan² vastainen, sekä oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen.

Julkisasiamies Manuel Campos Sánchez-Bordona esittää tänään julkaistussa ratkaisuehdotuksessaan ensinnäkin, että asetuksella pyritään luomaan **erityinen mekanismi unionin talousarvion toteuttamiseksi asianmukaisesti** siinä tapauksessa, että jäsenvaltio loukkaa oikeusvaltion periaatteita tavalla, joka vaarantaa unionin varojen moitteettoman hoitamisen tai sen taloudelliset intressit. Tässä yhteydessä hän korostaa sitä, että **asetuksella ei pyritä suojaamaan oikeusvaltiota SEU 7 artiklassa tarkoitetun kaltaisen seuraamusjärjestelmän avulla vaan ottamaan käyttöön taloudellinen ehdollisuusjärjestelmä kyseisen unionin arvon turvaamiseksi**. Hänen mielestään tällainen lainsäädännöllinen vaihtoehto kuuluu unionin toimielinten harkintavaltaan eikä sitä voida pitää ilmeisen virheellisenä, sillä oikeusvaltion periaatteiden kunnioittamisella voi olla perustuvanlaatuinen merkitys julkisen varainhoidon moitteettoman toimivuuden ja unionin talousarvion asianmukaisen toteuttamisen kannalta.

Lisäksi hän korostaa, että asetuksessa edellytetään **riittävän suoraa yhteyttä** oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisen ja **talousarvion täytäntöönpanon** välillä, joten sitä **ei voida soveltaa kaikkiin oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisiin vaan ainoastaan niihin, joilla on suora yhteys unionin talousarvion hoitamiseen**. (Toisaalta unionin talousarviosta rahoitettavien rahoitusohjelmien lopullisten edunsaajien suojaaminen on tavanomainen ja looginen osa kyseisten varojen yhteistyössä tapahtuvaa hallinnointia, joten unionin toimielinten soveltama rahoitusoikaisu jää loukkaamiseen syyllistyneiden jäsenvaltioiden kannettavaksi eikä sitä saa vyöryttää varojen saajille, jotka ovat syyttömiä loukkaamiseen. Julkisasiamiehen mielestä sekä **asetuksen** tavoite että sisältö osoittavat, että **siinä on kyse SEU 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista varainhoitosäännöistä, ja että tästä syystä mainittu artikla saattoi olla asianmukainen oikeusperusta asetuksen antamiselle**.

¹ Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16.12.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092 (EUVL 2020, L 433, s. 1).

² Kyseisessä artiklassa määrätään mahdollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin jäsenvaltiota vastaan unionin arvojen vakavan loukkaamisen tai tällaista loukkaamista koskevan ilmeisen riskin vuoksi.

Toiseksi julkisasiamies katsoo, että SEU 7 artiklassa ei anneta unionin lainsäätäjälle oikeutta säätää muusta vastaavasta mekanismista, jolla olisi sama oikeusvaltioperiaatteen suojaamisen tavoite ja jossa säädettäisiin samankaltaisista seuraamuksista. Hän ymmärtää tämän kuitenkin niin, **ettei SEU 7 artikla estä säätämästä tällaisesta suojasta muilla kuin kyseisessä määräyksessä tarkoitetuilla instrumenteilla**, kunhan niiden ominaispiirteet poikkeavat mainitussa artiklassa taatun suojan ominaispiirteistä. Hän muistuttaa, että unionin tuomioistuin on jo liittänyt unionin arvojen loukkaamiseen seuraamuksia eurooppalaisen pidätysmääräyksen ja kansallisten tuomareiden riippumattomuuden alalla soveltamatta SEU 7 artiklaa.

Julkisasiamiehen mielestä **perussopimusten kanssa ovat sopusoinnussa** unionin toimielinten antamat säännökset, joilla reagoidaan **erityisissä asiayhteyksissä** tiettyihin varainhoitoon liittyviin oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisiin. SEU 7 artiklassa asetetaan toimenpiteiden edellytykseksi sen toteaminen, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti unionin arvoja, kun taas **asetuksessa on kyse yksinomaan** siitä, että jäsenvaltio **loukkaa** oikeusvaltion periaatteita tavalla, joka **vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa** vakavasti ja suoraan **unionin talousarvion hoitamiseen tai sen taloudellisten etujen suojaamiseen**.

Julkisasiamiehen mukaan **asetuksen mekanismi rinnastuu muihin unionin oikeuden eri aloilla käytössä oleviin taloudellista tai talousarvion täytäntöönpanoon liittyvää ehdollisuutta koskeviin instrumentteihin** eikä SEU 7 artiklassa tarkoitettuun instrumenttiin. Lisäksi erotuksena asetukseen SEU 7 artiklassa edellytetään **minkä tahansa unionin arvon** – ei pelkästään oikeusvaltioperiaatteen – vakavaa ja jatkuvaa loukkaamista. Siten SEUT 269 artiklan mukaista unionin tuomioistuimen toimivallan rajausta SEU 7 artiklan osalta ei voida soveltaa asetukseen, johon sovelletaan SEUT 263 artiklan mukaista täysimääräistä laillisuusvalvontaa. Samalla tavoin asetuksen 6 artiklassa säädetty päätöksentekomenettely eroaa SEU 7 artiklan mukaisesta menettelystä eikä se ole institutionaalisen tasapainon periaatteen vastainen, sillä täytäntöönpanovallan antaminen neuvostolle sisältyy SEUT 322 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ilmaistuun laajaan talousarvion toteuttamisen käsitteeseen eikä ole ristiriidassa SEUT 317 artiklan kanssa, jossa annetaan komissiolle suppeasti ymmärrettyä talousarvion toteuttamista koskeva toimivalta. Tästä syystä julkisasiamies pitää **asetusta SEU 7 artiklan mukaisena**.

Kolmanneksi julkisasiamies katsoo, että vaikka oikeusvaltioperiaatteen käsite unionin arvona on laaja, **unionin lainsäätäjällä on toimivalta täsmentää sitä** talousarvion täytäntöönpanon kaltaisella erityisellä aineellisoikeudellisella alalla ja ottaa käyttöön taloudellista ehdollisuutta koskeva mekanismi. Hän muistuttaa tältä osin, että asetuksessa luetellaan **seitsemän oikeusperiaatetta**,³ joita on tulkittava SEU 2 artiklassa vahvistettujen muiden unionin arvojen ja periaatteiden valossa. Lisäksi asetuksen 3 artiklassa yksilöidään joitakin viitteitä oikeusvaltion periaatteiden loukkaamisesta, ja sen 4 artiklan 2 kohdassa on luettelo seikoista, joita mainittujen periaatteiden loukkaaminen voi koskea. Näin siinä luetellaan tyhjentävästi loukkaamiset, jotka voivat johtaa asetuksessa säädettyjen ehdollisuustoimenpiteiden toteuttamiseen, ja asetetaan vielä ehdoksi loukkaamisen suora yhteys unionin talousarvion toteuttamiseen. Molemmat elementit korostavat lainsäätäjän pyrkimystä edistää oikeusvaltion periaatteiden soveltamista ja lisätä oikeusvarmuutta.

Julkisasiamiehen mukaan oikeusvaltioperiaatteen luonnehtiminen mainittuihin periaatteisiin viittaamalla täyttää **oikeusvarmuuden edellyttämät selkeyttä, täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset**. Jäsenvaltioilla on nimittäin riittävä tietämys niistä johdettavista velvoitteista, varsinkin koska ne on pääosin kehitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Niinpä julkisasiamies ehdottaa, että **unionin tuomioistuin hylkää Unkarin ja Puolan nostamat kumoamiskanteet**.

³ Nämä ovat 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.

HUOMAUTUS: Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido unionin tuomioistuinta. Julkisasiamiehen tehtävänä on antaa unionin tuomioistuimelle riippumattomasti oikeudellinen ratkaisu käsiteltävänä olevasta asiasta. Unionin tuomioistuin aloittaa nyt tämän asian harkinnan, ja tuomio julistetaan myöhemmin.

HUOMAUTUS: Kumoamiskanteella pyritään tiettyjen sellaisten unionin toimielinten toimien kumoamiseen, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia. Jäsenvaltiot, unionin toimielimet ja yksityiset tahot voivat tietyillä edellytyksillä nostaa kumoamiskanteen unionin tuomioistuimessa tai unionin yleisessä tuomioistuimessa. Jos kanne on perusteltu, toimi kumotaan. Kyseessä olevan toimielimen on täytettävä asianomaisen toimen kumoamisesta mahdollisesti syntynyt oikeudellinen tyhjiö.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido Euroopan unionin tuomioistuinta.

Ratkaisuehdotusten ([C-156/21](#) ja [C-157/21](#)) koko teksti julkaistaan CURIA-sivustolla ratkaisuehdotuksen lukemispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127.

Kuvia ratkaisuehdotuksen lukemisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#) ☎ +32 2 2964106.