Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
28 päivänä lokakuuta 2015 [1]

Asia C-263/14

Euroopan parlamentti
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Neuvoston päätös 2014/198/YUTP — ATALANTA-operaatio — Euroopan unionin ja Tansanian yhdistyneen tasavallan välinen sopimus — Merirosvouksesta epäiltyjen ja sen johdosta takavarikoidun omaisuuden siirtäminen Euroopan unionin johtamilta merivoimilta Tansanian huostaan — Oikean oikeusperustan valinta — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP, SEU 37 artikla) — Oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö (SEUT 82 ja SEUT 87 artikla) — Euroopan parlamentin vaikutusmahdollisuudet tapauksissa, joissa kansainvälinen ”sopimus koskee yksinomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa” (SEUT 218 artiklan 6 kohta) — Parlamentille tiedottaminen välittömästi ja täysimääräisesti (SEUT 218 artiklan 10 kohta) — Päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen

I Johdanto

1. Onko merirosvon siirtäminen Euroopan unionilta Tansanian yhdistyneen tasavallan valtiovallan huostaan ensisijaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva toimenpide? Eikö tällaisessa toimenpiteessä ole myös poliisi- ja syyttäjäviranomaisten kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä yhtä merkittäviä tekijöitä? Nämä ovat pohjimmiltaan ne oikeuskysymykset, jotka unionin tuomioistuimen on ratkaistava käsiteltävässä asiassa. Tässä yhteydessä voidaan ottaa lähtökohdaksi perusteet, jotka se on määrittänyt asiassa C-658/11. [2]

2. Kuten asiassa C-658/11 myös nyt tarkasteltavassa tapauksessa on kyse sotilasoperaatiosta, jossa Euroopan unioni on osallistunut jo pitkään johtamiensa merivoimien muodossa merirosvouksen torjuntaan Somalian rannikkovesillä. Unionin jäsenvaltioiden sota-alusten kiinniottamat henkilöt ja takavarikoima omaisuus siirretään useissa tapauksissa kolmansien valtioiden huostaan syytetoimenpiteitä varten. Tällaisten siirtojen ehtojen vahvistamiseksi unioni on tehnyt asianomaisten kolmansien valtioiden kanssa kansainvälisiä sopimuksia – asiassa C-685/11 Mauritiuksen ja käsiteltävässä asiassa Tansanian kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. Käsiteltävässä asiassa Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto kiistelevät jälleen tällaisten sopimusten tekemiseen valitusta aineellisesta oikeusperustasta. Neuvosto on perustanut Tansanian kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä [3] antamansa päätöksen 2014/198/YUTP [4] *pelkästään* yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (jäljempänä myös YUTP) koskeviin määräyksiin, nimittäin SEU 37 artiklaan, kun taas parlamentti katsoo, että päätöksen oikeusperustaksi olisi pitänyt ottaa *lisäksi* oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevat määräykset, tarkemmin sanoen SEUT 82 ja SEUT 87 artikla.

4. Ensi silmäyksellä tämä kaikki saattaa vaikuttaa tekniseltä yksityiskohdalta, joka ei ole läheskään yhtä jännittävä kuin monet merirosvoaiheiset kaunokirjalliset teokset. [5] Nyt tarkasteltavalla problematiikalla on kuitenkin suuri poliittinen ja jopa perustuslaillinen merkitys, koska kyse on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rajojen tarkentamisesta ja sen rajaamisesta suhteessa muihin unionin politiikkoihin. [6] Aineellisen oikeusperustan valinnalla määritetään ennalta pitkälti Euroopan parlamentin toimivalta. Jos osoittautuisi, että riidanalainen sopimus kuuluu yksinomaan YUTP:n alaan ja se voitiin siksi tehdä pelkästään SEU 37 artiklan nojalla – kuten käsiteltävässä asiassa on tapahtunut –, parlamentilla ei olisi SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan alkuosan nojalla lainkaan vaikutusmahdollisuuksia, ei edes oikeutta tulla kuulluksi. Jos oikeusperustana olisi sitä vastoin pitänyt käyttää SEU 37 artiklaa sekä SEUT 82 artiklan 1 ja 2 kohtaa ja SEUT 87 artiklan 2 kohtaa, riidanalainen sopimus olisi edellyttänyt SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan v alakohdan mukaisesti parlamentin hyväksyntää. Tällaisen kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevaan menettelyyn liittyvän Euroopan komission toimivallan laajuus määräytyy myös merkittävästi oikeusperustan valinnan perusteella.

5. Kiista oikean oikeusperustan valinnasta on nimittäin myös nyt käsiteltävän parlamentin neuvostoa vastaan nostaman kumoamiskanteen pääkohde. Sen lisäksi asianosaiset kiistelevät kuitenkin myös siitä, miten laaja on SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukainen neuvoston velvollisuus tiedottaa parlamentille välittömästi ja täysimääräisesti kansainvälisen sopimuksen tekemiseen liittyvän menettelyn kaikissa vaiheissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

6. Asiaa koskevat oikeussäännöt ovat nyt tarkasteltavassa tapauksessa SEUT 216 ja SEUT 218 artikla, jotka molemmat sisältyvät EUT-sopimuksen V osastoon ”Kansainväliset sopimukset”.

7. SEUT 216 artiklan 1 kohdassa määrätään siitä, millä aineellisilla oikeusperustoilla unioni on Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien voinut tehdä kansainvälisiä sopimuksia, seuraavaa:

”Unioni voi tehdä sopimuksen yhden tai useamman kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa, kun perussopimuksissa on asiaa koskeva määräys taikka kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä jonkin unionin politiikalle perussopimuksissa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi tai sopimuksen tekemisestä säädetään oikeudellisesti sitovassa unionin säädöksessä tai sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.”

3 — Merirosvouksesta epäiltyjen ja sen johdosta takavarikoidun omaisuuden siirtämistä Euroopan unionin johtamilta merivoimilta Tansanian yhdistyneen tasavallan huostaan koskevista edellytyksistä tehdyn Euroopan unionin ja Tansanian yhdistyneen tasavallan välisen sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä 10.3.2014 annettu neuvoston päätös 2014/198/YUTP (EUVL L 108, s. 1), jäljempänä myös riidanalainen päätös.

4 — EUVL 2014, L 108, s. 3; jäljempänä myös riidanalainen sopimus.

5 — Ajattelen mm. kertomuksia, jotka liittyvät *Aarresaari*-kirjan Long John Silver -hahmoon (Robert Louis Stevenson), ja *Tratos de Argel* -näytelmää (Miguel de Cervantes), mutta myös lastenkirjoja, kuten *Peppi Pitkätossu Etelämerellä* (Astrid Lindgren) ja *Jim Knopf und die Wilde 13* (Michael Ende).

6 — Näin myös julkisasiamies Bot ratkaisuehdotuksessaan parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:41, 4 ja 5 kohta).

8. SEUT 218 artikla koskee menettelyä kansainvälisten sopimusten neuvottelemiseksi ja tekemiseksi, ja siinä määrätään muun muassa seuraavaa:

”– –

4. Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

5. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa.

6. Neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen tekemisestä.

Lukuun ottamatta tapauksia, joissa sopimus koskee yksinomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä:

a) seuraavissa tapauksissa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan:

– –

v) sopimukset aloilla, joilla sovelletaan joko tavallista lainsäätämisjärjestystä tai erityistä lainsäätämisjärjestystä, kun edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat kiireellisessä tapauksessa sopia määräajasta hyväksynnän antamiselle.

b) muissa tapauksissa Euroopan parlamenttia kuultuaan. – –

– –

10. Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

– –”

9. Aineellisoikeudelliselta kannalta merkityksellinen on lisäksi SEU 37 artikla, joka kuuluu EU-sopimuksen V osaston 2 lukuun ”Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta” ja sen 1 jaksoon ”Yhteiset määräykset”. SEU 37 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Unioni voi tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tämän luvun soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.”

10. Lisäksi on viitattava SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaan, jotka sisältyvät EUT-sopimuksen V osastoon ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue”.

11. SEUT 82 artikla koskee oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla. Kyseisen artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ”toimenpiteistä”, joiden tarkoituksena on

— ”tukea tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta” (c alakohta) ja

— ”helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä” (d alakohta).

12. SEUT 82 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosasioiden käsittelyyn liittyvistä tietyistä vähimmäissäännöistä, jotka koskevat muun muassa

— todisteiden vastavuoroista hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa (a alakohta) ja

— yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä (b alakohta).

13. SEUT 87 artikla koskee poliisiyhteistyötä. Sen 2 kohdan a alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tämän yhteistyön kehittämiseksi tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa.

III Riidan tausta

14. Somalian rannikkovesillä yleistyneiden merirosvoustapausten vuoksi neuvosto päätti vuoden 2008 lopulla unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä yhteisestä toiminnasta,[7] jolla käynnistettiin yhteinen sotilasoperaatio, josta käytettiin nimitystä ”Atalanta-operaatio”. Operaation kohteena oli unionin johtaman merivoimaosaston (EUNAVFOR) käyttö Somalian rannikkovesillä liikkuvien alusten suojelemiseen sekä merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä.

15. Yhteisen toiminnan 1 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tukee kyseisellä sotilasoperaatiolla, josta oli päätetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen[8] 14 artiklan, 25 artiklan kolmannen kohdan ja 28 artiklan 3 kohdan nojalla, Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston vuonna 2008 antamissa päätöslauselmissa 1814, 1816, 1838, 1846 ja 1851 asetettuja tavoitteita, ja mainitussa kohdassa vedotaan lisäksi Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 100 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin.[9]

16. EUNAVFORin toimeksiantona on yhteisen toiminnan 2 artiklan e alakohdan mukaan muun muassa ”mahdollisten syytetoimien toteuttamiseksi – – asianomaisissa valtioissa ottaa kiinni, ottaa säilöön ja siirtää henkilöt, joiden operaatioalueella epäillään Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 101 ja 103 artiklassa tarkoitetusti aikovan syyllistyä, syyllistyvän tai syyllistyneen merirosvoukseen tai aseellisiin ryöstöihin” sekä ”ottaa haltuun merirosvoukseen tai aseellisiin ryöstöihin käytetyt alukset tai merirosvouksen tai aseellisten ryöstöjen yhteydessä kaapatut merirosvojen tai aseellisten ryöstäjien hallussa olevat alukset ja näillä aluksilla olevan omaisuuden”.

7 — Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä, 10.11.2008 hyväksytty neuvoston yhteinen toiminta 2008/851/YUTP (EUVL L 301, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna yhteisellä toiminnalla 2010/766/YUTP (EUVL 2010, L 327, s. 49) ja yhteisellä toiminnalla 2012/174/YUTP (EUVL 2012, L 89, s. 69), jäljempänä yhteinen toiminta.

8 — Euroopan unionista tehty sopimus, sellaisena kuin se sisältyy Nizzan sopimukseen.

9 — Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus allekirjoitettiin Montego Bayssä 10.12.1982. Euroopan unioni ja myös kaikki sen jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen sopimuspuolia. Merioikeusyleissopimuksen 100 artiklan mukaan kaikkien valtioiden on mahdollisimman laajalti toimittava yhteistyössä merirosvouden estämiseksi aavalla merellä ja kaikkialla muualla valtioiden lainkäyttövallan ulkopuolella. Yleissopimuksen 105 artiklan nojalla on mahdollista ottaa haltuun meri- tai ilmarosvoalus tai merirosvoudella vallattu alus tai ilma-alus, joka on merirosvojen valvonnassa, pidättää asianomaiset henkilöt ja takavarikoida aluksessa oleva omaisuus. Määräyksen mukaan meri- tai ilmarosvoaluksen haltuunoton toimittaneen valtion tuomioistuimella on oikeus määrätä langetettavista rangaistuksista. Yleissopimuksen 107 artiklassa määrätään lisäksi, mitkä valtioiden alukset ja ilma-alukset voivat ryhtyä pidätystoimiin merirosvouden johdosta.

17. Yhteisen toiminnan 10 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan ”kolmansien valtioiden osallistumista” EUNAVFORin toimintaan ”koskevat yksityiskohtaiset menettelyt vahvistetaan sopimuksissa, jotka tehdään [SEU] 37 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen”. Yhteisen toiminnan 10 artiklan 6 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Ehdot, jotka koskevat operaatioon osallistuvan kolmannen valtion lainkäyttövallan käyttämiseksi kiinni otettujen ja säilöön otettujen henkilöiden siirtoa tähän kolmanteen valtioon, vahvistetaan 3 kohdassa tarkoitettujen osallistumista koskevien sopimusten tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä.”

18. Tähän liittyen yhteisen toiminnan 12 artiklassa asetetaan yleisiä edellytyksiä, joiden mukaisesti EUNAVFOR siirtää kiinniotetut henkilöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden tai kolmansien valtioiden huostaan, jos jäsenvaltio tai kolmas valtio, jonka lipun alla kiinnioton suorittanut EUNAVFORin alus purjehtii, ei voi tai ei halua käyttää lainkäyttövaltaansa. Tavoitteena on lainkäyttövallan käyttäminen tiettyjen vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Yhteisen toiminnan 12 artiklan 3 kohdan mukaan henkilöiden siirtäminen kolmannen valtion huostaan edellyttää, että siirron ehdoista on ”sovittu kyseisen kolmannen valtion kanssa sovellettavan kansainvälisen oikeuden mukaisesti, mukaan lukien ihmisoikeuksia koskeva kansainvälinen oikeus, erityisesti sen takaamiseksi, että keneenkään ei kohdisteta kuolemanrangaistusta, kidutusta tai muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua”.

19. Edellä esitetty huomioon ottaen unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on neuvotellut neuvoston 22.3.2010 antaman luvan mukaisesti Tansanian kanssa riidanalaisen sopimuksen ehdoista merirosvouksesta epäiltyjen ja sen johdosta takavarikoidun omaisuuden siirtämiselle Euroopan unionin johtamilta merivoimilta Tansanian huostaan. [10]

20. Riidanalaisella päätöksellä, jonka ainoa aineellinen oikeusperusta on SEU 37 artikla ja muodollinen oikeusperusta SEUT 218 artiklan 5 ja 6 kohta, [11] neuvosto on hyväksynyt kyseisen sopimuksen ja valtuuttanut sen allekirjoittamisen unionin puolesta ilman parlamentin hyväksyntää tai kuulemista. Sopimus allekirjoitettiin 1.4.2014.

21. Parlamentti katsoo, että riidanalaisen päätöksen aineellisena oikeusperustana olisi pitänyt käyttää SEU 37 artiklan ohella SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaa, minkä vuoksi päätös olisi edellyttänyt SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaan parlamentin hyväksyntää.

22. Kun tarkastellaan parlamentille tiedottamista, neuvosto on ilmoittanut parlamentille 22.3.2010 päivätyllä kirjeellä antaneensa luvan neuvotteluille SEU 37 artiklan mukaisen sopimuksen tekemiseksi. Neuvottelujen edistymisestä neuvosto ei antanut tietoja parlamentille. Vasta menettelyn päätyttyä neuvosto ilmoitti parlamentille 19.3.2014 päivätyllä kirjeellä hyväksyneensä riidanalaisen sopimuksen ja valtuuttaneensa sen allekirjoittamisen, mutta neuvosto ei toimittanut parlamentille riidanalaisen päätöksen eikä riidanalaisen sopimuksen tekstiä. Parlamentti saattoi tutustua niiden sisältöön vasta, kun päätös ja sopimus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 11.4.2014.

23. Parlamentin käsityksen mukaan neuvosto ei ole näin ollen noudattanut riittävästi SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaista velvollisuuttaan tiedottaa parlamentille välittömästi ja täysimääräisesti.

IV Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

24. Parlamentti nosti nyt käsiteltävän SEUT 263 artiklan toisen kohdan mukaisen kumoamiskanteen 28.5.2014 toimittamallaan kannekirjelmällä.

10 — Samanaikaisesti Tansanian kanssa käytyjen neuvottelujen kanssa aloitettiin neuvottelut myös Mauritiuksen, Mosambikin, Etelä-Afrikan ja Ugandan kanssa.

11 — Ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäinen viittauskappale.

25. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 131 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Euroopan komission väliintulijaksi tukemaan parlamentin vaatimuksia sekä Tšekin tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

26. Parlamentti, jota komissio tukee, vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa 10.3.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/198/YUTP

— määrää, että päätöksen vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes päätös on korvattu, ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Neuvosto väliintulijoidensa tukemana puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen perusteettomana. Neuvosto, kuten myös Tšekin tasavalta, vaatii lisäksi, että parlamentti velvoitetaan korvamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Siinä tapauksessa, että riidanalainen päätös kumotaan, neuvosto pyytää lisäksi unionin tuomioistuinta pitämään päätöksen vaikutukset voimassa

— joko siihen asti, kunnes päätös on korvattu, jos kumoaminen perustuu virheellisen oikeusperustan valintaan ensimmäisen kanneperusteen mukaisesti,

— tai rajoittamattomaksi ajaksi, jos kumoaminen perustuu pelkästään toisessa kanneperusteessa tarkoitettuun riittämättömään parlamentille tiedottamiseen.

29. Myös Tšekin tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat siinä tapauksessa, että riidanalainen päätös kumotaan, nimenomaisesti [12] sen vaikutusten voimassa pitämistä, ja tässä yhteydessä Tšekin tasavalta yksinkertaisesti kehottaa unionin tuomioistuinta käyttämään SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaista toimivaltaansa, kun taas Yhdistynyt kuningaskunta pyytää unionin tuomioistuinta menettelemään samoin kuin tuomiossaan C-658/11.

30. Parlamentin kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti, [13] ja istunto pidettiin 22.9.2015.

V Asian kannalta merkitykselliset riidanalaisen sopimuksen määräykset

31. Riidanalaisessa sopimuksessa määritellään sen 1 artiklan mukaan edellytykset ja yksityiskohtaiset järjestelyt, jotka koskevat EUNAVFORin pidättämien, merirosvouksesta epäiltyjen henkilöiden ja EUNAVFORin tässä yhteydessä takavarikoiman omaisuuden siirtämistä EUNAVFORilta Tansanian huostaan ja näiden henkilöiden kohtelua tällaisen siirron jälkeen.

32. Sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että Tansania hyväksyy EUNAVFORin luovutusehdotuksen tapauskohtaisesti ottaen huomioon kaikki olennaiset seikat, mukaan lukien tapahtumapaikka.

12 — Ruotsin kuningaskunta ei nimenomaisesti vaadi riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitämistä, mutta sen toteamuksista voidaan päätellä, että se tukee neuvoston tätä koskevaa vaatimusta.

13 — Useimmat menettelyn osapuolet käsittelevät kirjallisissa huomautuksissaan molempia kanneperusteita, kun taas Tšekin tasavalta esittää toteamuksia ainoastaan toisesta kanneperusteesta ja Ruotsin kuningaskunta ja komissio keskittyvät ensimmäiseen kanneperusteeseen.

33. Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolten on kohdeltava kyseisiä henkilöitä ennen siirtoa ja sen jälkeen ihmisarvoa kunnioittaen ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti, mihin kuuluvat kidutuksen ja julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kielto sekä laittoman vangitsemisen ja pidättämisen kielto, ja noudattaen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa vaatimusta. Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan loppuosasta ilmenee lisäksi, että siirretyille henkilöille on taattava asianmukainen majoitus ja ravinto sekä sairaanhoito ja heillä on oltava mahdollisuus uskonnon harjoittamiseen.

34. Sopimuksen 4 artiklan 2–7 kohdassa määrätään siirrettyjen henkilöiden muista oikeuksista, etenkin oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa tai oikeudesta tulla vapautetuksi.

35. Sopimuksen 5 artiklasta seuraa, että yksikään siirretty henkilö ei voi joutua syytteeseen rikoksesta, josta seuraa elinkautista vankeutta ankarampi enimmäisrangaistus.

36. Sopimuksen 6 artiklassa määrätään, mitä aineistoon liittyviä velvollisuuksia EUNAVFORilla on siirrettyjen henkilöiden ja siirretyn omaisuuden yhteydessä ja miten aineisto on toimitettava Tansanian viranomaisille.

37. Sopimuksen 7 artikla koskee unionin ja EUNAVFORin velvollisuutta helpottaa tutkintaa ja syytetoimia Tansanian oikeuslaitoksessa.

38. Lisäksi on viitattava sopimuksen johdanto-osaan, jossa viitataan nimenomaisesti yhteiseen toimintaan. Siinä mainitaan lisäksi erilaisia kansainvälisen oikeuden välineitä, erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston asiaa koskevat päätöslauselmat ja YK:n merioikeusyleissopimus.

VI Oikeudellinen arviointi

39. Parlamentin kumoamiskanteessa esitetään kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee oikean oikeusperustan valintaa riidanalaiselle päätökselle (ks. jäljempänä B kohta) ja toinen neuvoston velvollisuutta tiedottaa parlamentille välittömästi ja täysimääräisesti kansainvälisen sopimuksen tekemiseen liittyvän menettelyn kaikissa vaiheissa (ks. jäljempänä C kohta).

40. Ennen kuin arvioin näiden kahden kanneperusteen sisältöä, on syytä tarkastella lyhyesti unionin tuomioistuimen toimivaltaa tässä menettelyssä (ks. seuraava A kohta).

A *Unionin tuomioistuimen toimivalta*

41. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien Euroopan unionin tuomioistuimen lainkäyttötoimivalta on käsittänyt lähtökohtaisesti kaikki unionin oikeuden alat, joiden yhteydessä unionin tuomioistuimia pyydetään tulkitsemaan unionin oikeuden kaikkia säännöksiä ja määräyksiä sekä valvomaan toimielinten, elinten ja laitosten kaikkien toimien laillisuutta (SEU 19 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, SEUT 263 artiklan ensimmäinen kohta ja SEUT 267 artiklan ensimmäinen kohta).

42. Tästä periaatteesta poiketen Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa YUTP:tä koskevien primaarioikeuden määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen toimien osalta (ks. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa). SEUT 275 artiklan toiseen kohtaan sisältyy kuitenkin poikkeus, jonka mukaan unionin tuomioistuimilla on toimivalta muun muassa valvoa SEU 40 artiklan noudattamista.

43. Juuri viimeksi mainittu poikkeuksen poikkeus liittyy parlamentin ensimmäiseen kanneperusteeseen, jossa käsitellään oikean oikeusperustan valintaa. Vaikka parlamentti nimittäin ei valitettavasti viittaa nimenomaisesti SEU 40 artiklaan, ensimmäisen kanneperusteen kohteena on kuitenkin yksiselitteisesti mainitussa määräyksessä käsiteltävä problematiikka, joka liittyy yhtäältä YUTP:n ja toisaalta ”yhteisöllistettyjen” politiikkojen rajaamiseen. Jos neuvosto on käyttänyt riidanalaisen päätöksen oikeusperustana virheellisesti pelkästään YUTP:tä koskevia määräyksiä, kuten parlamentti väittää, eikä niiden lisäksi oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevia määräyksiä, se on rajoittanut muiden toimielinten toimivaltaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, mikä on SEU 40 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan kiellettyä ja mitä unionin tuomioistuin voi SEUT 275 artiklan toisen kohdan mukaan valvoa.

44. Parlamentin toinen kanneperuste perustuu SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaiseen yleiseen tiedottamisvelvollisuuteen, siis määräykseen, joka – kuten tuomiossa C-658/11 on jo todettu[14] – sinänsä *ei* kuulu EU-sopimuksen V osaston 2 luvun YUTP:tä koskeviin primaarioikeuden määräyksiin vaan jota sovelletaan yleisesti kaikkiin unionin menettelyihin kansainvälisten sopimusten tekemiseksi. Kyseistä määräystä *ei* näin ollen koske unionin tuomioistuimen toimivallan rajoitus, sellaisena kuin siitä määrätään YUTP:n osalta SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennessa virkkeessä, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa.

45. Tšekin tasavalta kehottaa käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pohtimaan ja tarvittaessa täsmentämään tuomiossa C-658/11 vahvistettua SEUT 218 artiklan 10 kohtaa koskevaa oikeuskäytäntöään.

46. Tšekin tasavallan käsityksestä poiketen SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennesta virkkeestä, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, ei kuitenkaan voida johtaa, että unionin tuomioistuimella olisi ainoastaan rajallinen toimivalta SEUT 218 artiklan 10 kohtaan perustuvan kanteen osalta, esimerkiksi siten, että se voisi pelkästään *todeta* parlamentille tiedottamista koskevan velvollisuuden rikkomisen mutta ei *kumota* riidanalaista päätöstä.

47. Unionin tuomioistuimella joko on tai ei ole toimivaltaa. Poikkeukset sen toimivaltaan edellyttävät nimenomaisia määräyksiä, ja niitä on tulkittava suppeasti. Unionin tuomioistuinten toimivaltaa käsitellä SEU 40 artiklaa tai SEUT 218 artiklan 10 kohtaa koskevia kumoamiskanteita ei ole porrastettu mitenkään SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennessa virkkeessä eikä SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa.[15]

48. Edellä esitetystä riippumatta vahvistustuomion antaminen, jota Tšekin tasavalta vaikuttaa ajattelevan, olisi ristiriidassa kumoamiskanteen ominaislaadun kanssa. Se olisi ristiriidassa myös SEUT 264 artiklan kanssa, jossa määrätään menestyksekkään kanteen oikeudellisista seurauksista ja joka ilmentää kumoamiskanteen kassatorista luonnetta. SEUT 264 artiklasta poikkeamiselle ei löydy tukea SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudennesta virkkeestä eikä SEUT 275 artiklan ensimmäisestä kohdasta.

49. Kaiken kaikkiaan unionin tuomioistuin on näin ollen täysin toimivaltainen käsittelemään parlamentin kannetta ja myös mahdollisesti kumoamaan riidanalaisen päätöksen.[16]

14 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 72 ja 73 kohta); ks. täydentävästi myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2014:41, 137 ja 138 kohta).

15 — Ainoastaan rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimisen osalta unionin tuomioistuimen toimivalta rajoittuu SEUT 275 artiklan toisen kohdan toisen vaihtoehdon mukaan nimenomaisesti SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pantuihin kanteisiin.

16 — Näin myös tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, erityisesti 87 kohta).

B *Oikean oikeusperustan valinta (ensimmäinen kanneperuste)*

50. Ensimmäisessä kanneperusteessaan, joka muodostaa tämän menettelyn painopisteen, parlamentti kyseenalaistaa neuvoston riidanalaiselle päätökselle valitseman oikeusperustan.

51. Parlamentti väittää, että neuvosto teki oikeudellisen virheen perustaessaan riidanalaisen päätöksen pelkästään YUTP:hen, tarkemmin sanoen SEU 37 artiklaan. Parlamentin näkemyksen mukaan riidanalaisen päätöksen oikeusperustana olisi pitänyt käyttää lisäksi SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaa eli kahta oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevaa määräystä. Parlamentti puoltaa siten viime kädessä kahta aineellista oikeusperustaa, joissa yhdistyvät YUTP:hen perustuva toimivalta ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvä toimivalta. Jos näiden molempien politiikanalojen oikeusperustojen yhdistelmä ei ole mahdollinen, koska asianomaiset menettelyt eivät ole yhteensopivia, parlamentti pitää – kuten se on selventänyt istunnossa – merkityksellisinä pelkästään SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaa. [17]

Alustava huomautus

52. Oikeuskäytännössä on jo selvennetty, että unionin toimi – myös päätös kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä [18] – voi perustua kahteen aineelliseen oikeusperustaan. Kahden oikeusperustan käyttäminen on tarpeen aina silloin, jos ilmenee, että kyseisellä toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin useita perussopimuksen määräyksiä on yhtä perusteltua soveltaa. [19]

53. Neuvoston ja sitä tukevien väliintulijoiden näkemyksestä poiketen unionin tuomioistuin ei ole vielä suinkaan torjunut tällaisen kahden oikeusperustan mahdollisuutta nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa. Tuomio C-658/11 ei etenkään muodostanut ennakkoratkaisua tältä osin.

54. Mainittu tuomio koski – Mauritiuksen kanssa tehtyä – kansainvälistä sopimusta, jonka sisältö vastasi pääosin riidanalaisen sopimuksen sisältöä. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan lausunut tuomiossa tyhjentävästi oikeasta aineellisesta oikeusperustasta, koska kantajana ollut parlamentti ei kyseenalaistanut – toisin kuin käsiteltävässä asiassa – SEU 37 artiklan yksinomaista sovellettavuutta ja koska se jopa myönsi, että unionin ja Mauritiuksen välinen sopimus ”voitiin pätevästi perustaa ainoastaan SEU 37 artiklaan muut aineelliset oikeusperustat poislukien”. [20] Unionin tuomioistuin keskittyi johdonmukaisesti tuomiossa C-658/11 parlamentin samassa asiassa esittämien väitteiden pohjalta SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan alkuosaan sisältyvän erityisen menettelymääräyksen tulkintaan.

17 — Komissio menee vieläkin pitemmälle katsoessaan, että riidanalainen päätös kuuluu yksinomaan rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön soveltamisalaan, joten ainoana toimivaltanormina olisi komission mukaan tullut kyseeseen SEUT 82 artikla.

18 — Ks. tästä erityisesti tuomio komissio v. neuvosto (C-94/03, EU:C:2006:2, 55 ja 56 kohta) ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 35 kohta).

19 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 43 ja 44 kohta); tuomio komissio v. neuvosto (C-377/12, EU:C:2014:1903, 34 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 43 kohta).

20 — Unionin tuomioistuimen toteamukset asianosaisten lausumista tuomiossa parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 44 ja 45 kohta).

55. Vaikka neuvoston ja sitä tukevien väliintulijoiden tavoin oletettaisiin, että unionin tuomioistuin on ratkaissut ainakin implisiittisesti kysymyksen oikeasta aineellisesta oikeusperustasta tuomiossa C-658/11, [21] parlamentin käsiteltävässä asiassa esittämää väitettä ei voitaisi vielä arvioida tyhjentävästi sen perusteella. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan riidanalaisen päätöksen oikeusperustan tutkimisen kannalta on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä. [22]

56. Sen vuoksi aineellisen oikeusperustan valintaa riidanalaiselle päätökselle – mukaan lukien mahdollisuus käyttää päätöksessä kahta oikeusperustaa – on tutkittava itsenäisesti käsiteltävässä asiassa.

57. Ei ole suinkaan poissuljettua käyttää unionin ulkoisessa toiminnassa YUTP:hen liittymättömiä oikeusperustoja, kuten parlamentti ja komissio käsiteltävässä asiassa esittävät. Esimerkiksi SEU 21 artiklan 3 kohdassa tunnustetaan nimenomaisesti, että YUTP:n ohella myös unionin muihin politiikkoihin voi liittyä ”ulkoisia näkökohtia”. Siten on lähtökohtaisesti aivan mahdollista käyttää unionin kansainvälisen sopimuksen hyväksymiseen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvää toimivaltaa tai käyttää hyväksymisen perustana kahta aineellista oikeusperustaa, joista toisen muodostaa tällainen toimivalta.

58. Tälle ei ole esteenä se, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin primaarioikeuden määräyksiin – nimittäin nyt tarkasteltaviin, oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskeviin EUT-sopimuksen lukuihin – ei sisälly nimenomaisia toimivaltanormeja ulkoista toimintaa varten. [23] Unionin toimielimillä voi tunnetusti tietyissä tilanteissa olla myös implisiittistä ulkoista toimivaltaa. Alun perin tällainen toimivalta johdettiin niin kutsutun ERTA-doktriinin mukaisesti sisäistä toimintaa koskevasta toimivallasta. [24] Nykyisin tällainen ulkoinen toimivalta on kirjattu nimenomaisesti perussopimuksiin, nimittäin SEUT 216 artiklan 1 kohtaan. Jos nykyisin turvaudutaan ERTA-doktriiniin, kyseisessä unionin säädöksessä on siis mainittava nimenomaisesti myös SEUT 216 artiklan 1 kohta. [25]

59. Sen arvioimisen, oliko käsiteltävässä asiassa tarpeen käyttää lisäksi oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla (SEUT 82 artikla) ja poliisiyhteistyötä (SEUT 87 artikla) koskevia oikeusperustoja, on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti riidanalaisen päätöksen tarkoitus ja sisältö [26] mutta myös asiayhteys, johon päätös liittyy. [27]

21 — Neuvosto ja sitä tukevat väliintulijat vetoavat tässä yhteydessä erityisesti tuomion parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025) 58, 59 ja 62 kohtaan.

22 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-94/03, EU:C:2006:2, 50 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 48 kohta) ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 36 kohta); ks. myös tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589, 66 kohta).

23 — Poikkeuksena on – käsiteltävän asian kannalta merkityksetön – SEUT 79 artiklan 3 kohta, johon sisältyy nimenomainen oikeusperusta sopimusten tekemiseen unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten takaisinotosta alkuperä- tai lähtömaahan.

24 — ERTA-doktriini pohjautuu asiassa komissio v. neuvosto annettuun tuomioon (”ERTA”, 22/70, EU:C:1971:32, 15–19 kohta); uudempi yhteenveto löytyy mm. lausunnosta 1/03 (EU:C:2006:81, 114–133 kohta).

25 — Ks. tästä ratkaisuehdotukseni Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2114, 104 kohta); vastaavasti jo ratkaisuehdotukseni Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:187, 64–70 kohta).

26 — Tuomio komissio v. neuvosto (C-300/89, EU:C:1991:244, 10 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 42 kohta) ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 35 kohta).

27 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589, 48 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-656/11, EU:C:2014:97, 50 kohta) ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 38 kohta).

Ei riittävää yhteyttä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen

60. Jos tarkastellaan pelkästään riidanalaisen sopimuksen sisältöä, on yhdyttävä parlamentin ja komission näkemykseen siitä, että sopimukseen sisältyy lukuisia määräyksiä, jotka ovat tyypillisiä rajat ylittävälle oikeudelliselle yhteistyölle rikosoikeuden alalla ja rajat ylittävälle poliisiyhteistyölle. Sopimuksessa on kyse henkilöiden ja omaisuuden siirtämisestä syytetoimia varten [28] sekä kyseisten henkilöiden oikeuksista ihmisarvon ja oikeusvaltion mukaiseen kohteluun. [29] Sopimuksessa määrätään lisäksi, mitä aineistoon ja tiedoksiantoihin liittyviä velvollisuuksia unionilla ja EUNAVFORilla on [30] ja missä muodossa ne antavat Tansanialle apua siirrettyjen henkilöiden tutkinnassa ja heihin kohdistuvissa syytetoimissa. [31]

61. Edellä esitetyn perusteella riidanalaisen sopimuksen sisältö on kiistatta tietyiltä osin samankaltainen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella säänneltyjen alojen sisällön kanssa, erityisesti kun tarkastellaan viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn yhteydessä (SEUT 82 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan d alakohta), asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa (SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta), todisteiden vastavuoroista hyväksyttävyyttä jäsenvaltioissa (SEUT 82 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan a alakohta), yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä (SEUT 82 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan b alakohta) ja toimivaltaisten elinten henkilöstön koulutusta (SEUT 82 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan c alakohta).

62. Pelkästään tästä sisällöllisestä läheisyydestä ei kuitenkaan voida päätellä, että SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaa olisi pitänyt käyttää lisäksi riidanalaisen päätöksen oikeusperustoina. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat määräykset eivät nimittäin ole välttämättä sedes materiae [32] kaikissa tapauksissa, joissa on tarkoitus toteuttaa toimenpiteitä, joilla on tietty yhteys oikeudelliseen yhteistyöhön rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyöhön.

63. Kuten neuvosto ja Ruotsin kuningaskunta ovat erittäin perustellusti korostaneet, ratkaisevaa on se, että kyseessä olevat SEUT 82 ja SEUT 87 artiklan määräykset käsittelevät ainoastaan yhteistyötä *unionin sisällä*. Tämä ilmenee ensinnäkin jo kummankin määräyksen sanamuodosta [33] ja toiseksi myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toiminta-ajatuksesta, joka määräyksillä pyritään toteuttamaan: *unioni* tarjoaa *kansalaisilleen* tällaisen alueen ja *unioni* muodostaa kyseisen alueen (SEUT 67 artiklan 1 kohta), minkä yhteydessä painopiste on *alueessa, jolla ei ole sisärajoja* (SEU 3 artiklan 2 kohta ja SEUT 67 artiklan 2 kohta).

64. Riidanalaisessa päätöksessä – ja riidanalaisessa sopimuksessa, joka sillä hyväksytään – ei sitä vastoin määrätä unionin sisäisestä oikeudellisesta yhteistyöstä tai poliisiyhteistyöstä. Se ei myöskään vaikuta niihin tai muuta niiden ulottuvuutta SEUT 216 artiklan 1 kohdan viimeisessä vaihtoehdossa tarkoitetulla tavalla. Toisin kuin parlamentti ja komissio katsovat, sopimus ei vaikuta mitenkään jäsenvaltioiden toimivaltaan määrätä seuraamuksia merirosvouksen kaltaisesta kansainvälisestä rikoksesta. Sopimuksen kohteena on pelkästään yhteistyö Tansanian eli kolmannen valtion viranomaisten kanssa, nimittäin ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset käytä itse lainkäyttövaltaansa. [34]

28 — Riidanalaisen sopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

29 — Riidanalaisen sopimuksen 3 artiklan 3 kohta sekä 4 ja 5 artikla.

30 — Riidanalaisen sopimuksen 6 artikla.

31 — Riidanalaisen sopimuksen 7 artikla.

32 — Ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 45–50 kohta); vastaavasti – jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittelystä – tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589, 62–67 kohta) ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 40–46 kohta).

33 — Niissä käytetään ilmaisuja ”oikeudellinen yhteistyö *unionissa* rikosoikeuden alalla” (SEUT 82 artiklan 1 kohta) ja ”*jäsenvaltioiden* kaikkien toimivaltaisten *viranomaisten* – – välisen poliisiyhteistyön” (SEUT 87 artiklan 1 kohta); kursivointi tässä.

34 — Ks. yhteisen toiminnan 12 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta.

65. Saattaa tosin olla tapauksia, joissa myös yhteistyö kolmannen valtion kanssa on omiaan edistämään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteiden toteuttamista unionin sisällä (ks. SEUT 216 artiklan 1 kohdan toinen vaihtoehto) ja antamaan kyseiselle alueelle näin ”ulkoisen ulottuvuuden” sanan varsinaisessa merkityksessä. Voidaan ajatella esimerkiksi Norjan, Islannin, Liechtensteinin ja Sveitsin liittämistä Schengen-alueeseen tai Luganon yleissopimusta, jolla osa näistä valtioista otettiin mukaan siviiliasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön tiettyihin näkökohtiin. Tällaisia ulkoisen toiminnan vaikutuksia unionin sisäiseen alaan ei kuitenkaan ole nähtävissä Tansanian kanssa tehtävän kaltaisessa yhteistyössä, jolle riidanalaisessa päätöksessä ja riidanalaisessa sopimuksessa luodaan oikeudellinen perusta.

66. Mainitulla unionin yhteistyöllä Tansanian kanssa on tarkoitus edistää pelkästään *kansainvälistä turvallisuutta* unionin alueen ulkopuolella: merirosvouksen tehokasta ja kestävää torjuntaa maailman merillä ja siten maailmanlaajuisen turvallisuustilanteen paranemista edistetään merkittävästi, kun syytetoimet merirosvouksesta epäiltyjä vastaan toteutetaan tehokkaasti, oikeudenmukaisesti ja oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti.

67. Erityistä yhteyttä *turvallisuuteen Euroopan unionin sisällä* tai sen jäsenvaltioiden kansalliseen turvallisuuteen ei sitä vastoin ole havaittavissa. Jos sellainen ylipäätään on olemassa, se olisi luonteeltaan hyvin välillinen. Yhteistyössä Tansanian kanssa ei nimittäin ole kyse Euroopan rannikkovesillä vaan paljon kaukaisemmassa Afrikan sarvessa, Somalian rannikkovesillä, esiintyvän merirosvouksen torjunnasta ja sitä koskevista syytetoimista.

68. Unionin sisäistä ulottuvuutta ei voida johtaa myöskään pelkästään siitä seikasta, että merirosvouksesta epäiltyjä, jotka EUNAVFORin on tarkoitus siirtää Tansanian viranomaisten huostaan, on väliaikaisesti säilössä unionin jäsenvaltioiden sota-aluksilla. Vaikka kyseiset henkilöt nimittäin kuuluvat siten tilapäisesti jäsenvaltioiden julkisen vallan alaisuuteen ja voivat nauttia myös unionin oikeudessa – erityisesti perusoikeuskirjassa – annetuista takeista,[35] tämä ei vielä tarkoita, että he olisivat unionin alueella ja siten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen maantieteellisellä soveltamisalalla.

69. Samasta syystä nyt tarkasteltava tapaus ei ole rinnastettavissa myöskään SEUT 79 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun takaisinottoa koskevan sopimuksen tilanteeseen. Siinä – toisin kuin tarkasteltavassa tapauksessa – on nimittäin kyse nimenomaisesti sellaisten henkilöiden siirtämisestä, jotka ovat oleskelleet laittomasti unionin *alueella*.

Riidanalaisen sopimuksen kytkeytyminen läheisesti YUTP:hen

70. Yhteistyö Tansanian kanssa liittyy aidosti ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asiayhteyteen. Kyse on ”unionin ulkopuolella toteutettavasta tehtävästä – – kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti”, joiden toteuttamisen unioni on asettanut tavoitteekseen YUTP:n ja tarkemmin sanoen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkansa yhteydessä (SEU 42 artiklan 1 kohdan toinen virke ja SEU 43 artiklan 1 kohta).

71. Riidanalaisen sopimuksen ja riidanalaisen päätöksen johdanto-osan mukaan riidanalaisella sopimuksella pannaan täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston useita päätöslauselmia ja konkretisoidaan Atalanta-operaatioon, joka on yhteinen sotilasoperaatio YUTP:n aineellisella soveltamisalalla, liittyvän EUNAVFORin toiminnan oikeudellisia edellytyksiä.[36]

35 — Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, erityisesti asia Samatar ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.12.2014 (valitus nro 17110/10 ym., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, 41–59 kohta) ja asia Hassan ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.12.2014 (valitus nro 46695/10 ym., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, 60–72 ja 86–104 kohta), jotka koskevat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa.

36 — Ks. erityisesti yhteisen toiminnan 10 artiklan 6 kohta ja 12 artiklan 3 kohta.

72. Esteenä riidanalaisen sopimuksen luokittelulle YUTP:n alaan ei suinkaan ole se seikka, että riidanalaisessa sopimuksessa määrätään Tansanian kanssa tehtävän yhteistyön edellytyksinä myös pidätettyjen henkilöiden kohtelusta ihmisarvoa kunnioittaen ja tietyistä oikeusvaltion periaatteista. Oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien suojelu kuuluvat näet aivan yleisesti unionin ulkoisen toiminnan periaatteisiin, joita on noudatettava ja jotka on toteutettava – ei pelkästään vaan – myös YUTP:n yhteydessä (SEU 21 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, 2 kohdan b alakohta ja 3 kohta). [37]

73. Yhteenvetona voidaan todeta, että neuvosto on näin ollen perustellusti käyttänyt riidanalaisen päätöksen ainoana oikeusperustana YUTP:tä, tarkemmin sanoen SEU 37 artiklaa. [38] Parlamentin ensimmäinen kanneperuste on siten perusteeton.

C Parlamentille tiedottaminen (toinen kanneperuste)

74. Toisen kanneperusteen mukaan parlamentille ei ole SEUT 218 artiklan 10 kohdan vastaisesti tiedotettu välittömästi ja täysimääräisesti riidanalaisen sopimuksen tekemiseen liittyvän menettelyn kaikissa vaiheissa.

75. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, SEUT 218 artiklan 10 kohtaa sovelletaan kaikkiin unionin kansainvälisiin sopimuksiin, siis myös sellaisiin, jotka koskevat – kuten riidanalainen sopimus – yksinomaan YUTP:tä. [39] Edelleen erittäin kiistanalainen on kuitenkin tässä määräyksessä neuvostolle parlamenttiin nähden asetettujen velvollisuuksien laajuus.

Yleistä

76. SEUT 218 artiklan 10 kohdassa käytetyt ilmaisut viittaavat neuvoston erittäin laajaan tiedottamisvelvollisuuteen: Parlamentille on tiedotettava ”välittömästi”, ”täysimääräisesti” ja ”menettelyn kaikissa vaiheissa”. Tämä ilmentää perustavanlaatuista demokratian periaatetta, jota sovelletaan kaikkiin päätöksentekomenettelyihin unionin tasolla [40] (ks. SEU 2 artikla), myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

77. Toisin kuin julkisasiamies Bot [41] ja muutamat tämän menettelyn osapuolista en todellakaan ole sitä mieltä, että SEUT 218 artiklan 10 kohtaan perustuvalle parlamentille tiedottamiselle on asetettava tiukkuudeltaan vaihtelevia vaatimuksia sen mukaan, onko parlamentin annettava SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaisesti hyväksyntänsä kansainväliselle sopimukselle, kuullaanko sitä sopimuksesta vai – kuten käsiteltävässä asiassa – puuttuvatko parlamentilta viralliset vaikutusmahdollisuudet sopimuksen osalta.

78. Demokraattinen valvonta ei rajoitu virallisten vaikutusmahdollisuuksien käyttämiseen, ja parlamentille tiedottaminen ei palvele ainoastaan tällaisten vaikutusmahdollisuuksien käyttämisen valmistelua. Pikemminkin jo avoimuus, jota luodaan siten, että parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa, on demokraattisen valvonnan osatekijä, jota ei pidä aliarvioida, ja siten arvo sinänsä.

37 — Vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:50, 64 kohta) kansainvälisen rauhan säilyttämisen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamisen tavoitteista.

38 — Ks. täydentävästi seikkaperäinen analyysi unionin ja Mauritiuksen välisestä sopimuksesta julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksessa parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:41, 68–121 kohta), jossa päädytään pääosin vastaavin perusteluin samaan lopputulokseen (ks. erityisesti 83 ja 109–115 kohta).

39 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, erityisesti 85 kohta).

40 — Tuomio Roquette Frères v. neuvosto (138/79, EU:C:1980:249, 33 kohta); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 81 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 81 kohta).

41 — Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:41, erityisesti 142–144 kohta).

79. Avoimuus on seurausta hyvin perustavasta periaatteesta, jonka mukaan Euroopan unionissa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia (SEU 1 artiklan toinen kohta). Avoimuudella edistetään sitä, että kaikkia unionin ulkoiseen toimintaan osallistuvia toimijoita ohjataan vastuulliseen menettelyyn. Lisäksi avoimuudella taataan, että valituilla unionin kansalaisten edustajilla on mahdollisuus keskustella julkisesti eurooppalaisia yleisesti kiinnostavista ulkopoliittisista asioista täysin tietoisina tilanteesta ja seurata kriittisesti koko menettelyä kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi esittämällä oma-aloitteisia huomioita.[42] Tällä tavalla he voivat myös täysin oikeutetulla tavalla pyrkiä vaikuttamaan suunnitellun sopimuksen sisältöön, nimittäin silloinkin, kun kyseinen sopimus voidaan muodollisesti tarkasteltuna tehdä ilman parlamentin hyväksyntää tai kuulemista. Lukuisat kiistellyt esimerkit viime ajoilta osoittavat hyvin selvästi, miten tärkeää demokraattinen valvonta on unionin ulkoisen toiminnan alalla ja miten merkityksellistä asianmukainen parlamentille tiedottaminen on sen kannalta.[43]

80. Tällä SEUT 218 artiklan 10 kohdan tulkinnalla ei yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta annetun julistuksen[44] vastaisesti ”laajenneta Euroopan parlamentilla olevaa asemaa”. Samat demokraattisen valvonnan ja avoimuuden periaatteet, jotka nyt ilmaistaan SEUT 218 artiklan 10 kohdassa, oli valettu unionin perussopimusten järjestelmään jo ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa kaikilla politiikanaloilla – myös yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.[45]

81. Tästä riippumatta vasta SEUT 218 artiklan 10 kohdassa määrätyllä välittömällä ja täysimääräisellä tiedottamisella menettelyn kaikissa vaiheissa varmistetaan, että parlamentti voi tarkastella kriittisesti neuvoston valitsemaa – muodollista ja aineellista – oikeusperustaa ja tarvittaessa esittää näkemyksensä siitä.[46] Parlamentti voi muodostaa ajantasaisen oman käsityksensä oikean oikeusperustan valinnasta ja puolustaa tehokkaasti mahdollisia vaikutusmahdollisuuksiaan vain, jos parlamentilla on riittävästi tietoa suunniteltua kansainvälistä sopimusta koskevien neuvottelujen kohteesta ja edistymisestä. Mitä vähemmän neuvosto tiedottaa parlamentille, sitä enemmän neuvostolla on päätösvaltaa käyttää itselleen sopivaa oikeusperustaa ilman suurempaa poliittista vastustusta.

82. Edellä esitetty huomioon ottaen jäljempänä on tutkittava, tiedotettiinko parlamentille nyt tarkasteltavassa tapauksessa niin kuin SEUT 218 artiklan 10 kohdassa edellytetään, nimittäin *menettelyn kaikissa vaiheissa*, *täysimääräisesti* ja *välittömästi*.

42 — Parlamentti voisi nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa kiinnostua esimerkiksi siitä, onko unionissa voimassa oleva kuolemanrangaistuksen kielto (perusoikeuskirjan 2 artiklan 2 kohta) otettu riittävästi huomioon. Mitä tapahtuisi, jos neuvosto olisi laiminlyönyt riidanalaisessa sopimuksessa vastaavien varokeinojen käyttöönoton? Ja riittääkö se, ettei riidanalaisessa sopimuksessa määrätä kuolemanrangaistuksen kiellosta nimenomaisesti vaan ainoastaan välillisesti? Muistutan siitä, että yhteisen toiminnan 12 artiklan 3 kohdassa mainitaan kuolemanrangaistuksen uhka nimenomaisesti esteenä merirosvouksesta epäiltyjen siirtämiselle kolmansien valtioiden huostaan, kun taas riidanalaisen sopimuksen 5 artiklassa käsitellään tätä seikkaa ainoastaan epäsuorasti ja annetaan sille vähäinen symbolinen arvo, nimittäin siten, että yksikään siirretty henkilö ”ei voi joutua syytteeseen rikoksesta, josta seuraa elinkautista vankeutta ankarampi enimmäisrangaistus”.

43 — Ajattelen etenkin suunnitteilla olevaa vapaakauppasopimusta (transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus, TTIP) Amerikan yhdysvaltojen kanssa, SWIFT-sopimusta ja sopimusta matkustajarekisteritietojen siirtämisestä (”Passenger Name Records”), mutta myös SEU 6 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 218 artiklan 6 ja 8 kohdassa määrättyä unionin liittymistä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen.

44 — 13.12.2007 allekirjoitetun Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn 14. julistuksen (EUVL 2008, C 115, s. 343) toisessa kohdassa korostetaan, että Lissabonin sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla määräyksillä ei ”laajenneta Euroopan parlamentilla olevaa asemaa”.

45 — Ks. erityisesti EU 1 artiklan 2 kohta ja EU 21 artikla.

46 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 86 kohta).

Velvollisuus tiedottaa parlamentille menettelyn kaikissa vaiheissa

83. Kun tarkastellaan ensinnäkin velvollisuutta tiedottaa parlamentille *menettelyn kaikissa vaiheissa*, tämä velvollisuus käsittää kiistatta tiedottamisen menettelyn aloittamisesta ja päättämisestä. Tältä osin neuvosto on noudattanut SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaista velvollisuuttaan, onhan se tiedottanut parlamentille 22.3.2010 päivätyllä kirjeellä sopimusneuvotteluiden tulevasta aloittamisesta Tansanian kanssa ja myöhemmin 19.3.2014 päivätyllä kirjeellä neuvotellun sopimuksen hyväksymisestä.

84. Neuvoston velvollisuudet parlamenttia kohtaan eivät suinkaan rajoitu tähän. Kuten jo SEUT 218 artiklan 10 kohdan sanamuodosta, jossa käytetään ilmausta ”menettelyn kaikissa vaiheissa”, voidaan vaivatta päätellä, parlamentille on tiedotettava paitsi kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan menettelyn alussa ja lopussa myös – tietyin väliajoin – menettelyn *kuluessa* sen edistymisestä. Neuvosto on itsekin periaatteessa myöntänyt tämän unionin tuomioistuimen istunnossa.

85. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukainen parlamentille tiedottaminen ei varmastikaan voi olla laadultaan ja intensiteetiltään samanlaista kuin tiedottaminen esimerkiksi SEUT 218 artiklan 4 kohdassa mainitulle erityiskomitealle, jota neuvottelijan on ”kuultava” kolmannen valtion kanssa käytävien neuvottelujen koko ajan. Parlamentin tietoon ei tarvitse myöskään tuoda muiden unionin toimielinten sisäistä, puhtaasti valmistelutarkoituksessa tapahtuvaa toimintaa, esimerkiksi keskusteluja neuvoston työryhmissä tai jäsenvaltioiden pysyvien edustajien komiteassa.

86. Neuvoston näkemyksestä poiketen parlamentille tiedottaminen ei kuitenkaan voi rajoittua myöskään ainoastaan niihin menettelyn vaiheisiin, joissa neuvosto tekee virallisia päätöksiä – nimittäin neuvotteluvaltuuden antamisesta ja ohjeiden antamisesta neuvottelijalle. Parlamentille on pikemminkin tiedotettava lisäksi esimerkiksi saavutetuista välituloksista ja olennaisista edistysaskeleista neuvotteluissa sekä mainittavista vaikeuksista, joita neuvottelujen kuluessa saattaa ilmetä. Tiedottamisen – jossa otetaan huomioon yksittäistapauksen kaikki olosuhteet ja käytetään tarvittaessa sopivia varokeinoja arkaluonteisten tietojen luottamuksellisen käsittelyn varmistamiseksi – on aina tapahduttava tavalla, jossa parlamentille annetaan riittävästi mahdollisuuksia hoitaa tehokkaasti valvontatehtäväänsä.

87. Ainoastaan tällaisen jatkuvan tiedottamisen avulla parlamentti voi hoitaa demokraattista valvontatehtäväänsä ja huolehtia lisäksi siitä, että neuvoston aluksi valitsema oikeusperusta on edelleen oikea. Tällä parlamentin tehtävällä on erityinen merkitys etenkin YUTP:ssä, koska kyseisellä alalla tuomioistuinvalvontaa – kuten on jo todettu – on rajattu voimakkaasti (SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke, luettuna yhdessä SEUT 275 artiklan kanssa). Jos parlamentti voisi hoitaa tehtäväänsä vasta menettelyn lopussa valmiiksi neuvotellun tai jopa jo hyväksytyn kansainvälisen sopimuksen perusteella, sen demokraattinen valvonta olisi paljon tehottomampaa.

88. Koska parlamentille ei ole nyt tarkasteltavassa tapauksessa tiedotettu lainkaan tilanteesta menettelyn kuluessa, SEUT 218 artiklan 10 kohtaa on selvästi rikottu tältä osin.

89. Tätä vastaan ei voida vedota siihen, että menettelyn kuluessa ohjaksia pitää kädessään neuvoston sijaan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Ensinnäkin neuvosto päätöksentekoelimenä on vastuussa koko menettelyn asianmukaisesta kulusta. Toiseksi neuvoston on varauduttava korkean edustajan mahdollisiin laiminlyönteihin, koska hän paitsi toimii ulkoasiainneuvoston puheenjohtajana (SEU 18 artiklan 3 kohta) myös toteuttaa yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa neuvoston valtuuttamana (SEU 18 artiklan 2 kohdan toinen virke); erityisesti nyt tarkasteltavassa tapauksessa neuvosto antoi konkreettisesti korkealle edustajalle luvan aloittaa neuvottelut Tansanian kanssa[47] (SEUT 218 artiklan 3 kohta).

47 — Näin todetaan nimenomaisesti 22.3.2010 päivätyssä kirjeessä.

Velvollisuus tiedottaa parlamentille täysimääräisesti

90. Kun tarkastellaan *täysimääräistä* tiedottamista koskevaa velvollisuutta, molemmat neuvoston nyt tarkasteltavassa tapauksessa parlamentille osoittamat kirjeet jättävät toivomisen varaa.

91. Ensinnäkin 22.3.2010 päivätty kirje, jolla parlamentille ilmoitettiin tulevasta sopimusneuvottelujen aloittamisesta Tansanian kanssa, ei sisältänyt lainkaan tietoja mahdollisista SEUT 218 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista neuvotteluohjeista.

92. Tämä on ristiriidassa SEUT 218 artiklan 10 kohdan kanssa. Täysimääräinen tiedottaminen parlamentille edellyttää nimittäin välttämättä, että pelkän sopimusneuvottelujen aloittamisesta ilmoittamisen ohella kerrotaan myös yksityiskohtia siitä, millaista sisältöä unioni tavoittelee suunnitellulle kansainväliselle sopimukselle. Vain siten tehokas demokraattinen valvonta on mahdollista.

93. Kuten neuvosto on itsekin aiempiin tapauksiin viitaten myöntänyt, neuvotteluohjeiden välittämiselle parlamentille ei ole ylipääsemättömiä esteitä. Tarvittaessa voidaan erityisesti ryhtyä asianmukaisiin varotoimiin arkaluonteisten tietojen, esimerkiksi unionin neuvottelustrategiaa tai unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkopoliittisia etuja tai turvallisuutta koskevien tietojen, luottamuksellisen käsittelyn varmistamiseksi.

94. Toiseksi 19.3.2014 päivättyyn kirjeeseen, jolla parlamentille ilmoitettiin menettelyn päättymisestä, ei ollut liitetty riidanalaisen päätöksen eikä riidanalaisen sopimuksen tekstiä. Neuvosto ei toimittanut kumpaakaan tekstiä parlamentille epävirallisesti edes myöhemmin.

95. Tämä on samoin SEUT 218 artiklan 10 kohdan vaatimusten vastaista. [48]

96. Tätä vastaan ei voida vedota siihen, että parlamentti tunsi Tansanian kanssa suunnitellun sopimuksen asiayhteyden, etenkin koska jo kaksi samankaltaista sopimusta oli tehty muiden kolmansien valtioiden kanssa. Kuten parlamentti aivan perustellusti korostaa, ei voi olla niin, että unionin kansalaisten valittujen edustajien on harjoitettava demokraattista valvontaansa tavoiteltavan kansainvälisen sopimuksen todennäköistä sisältöä koskevien oletusten perusteella.

97. Toisin kuin neuvosto katsoo, parlamentin tehtävä ei ole myöskään pyytää oma-aloitteisesti lisätietoja. Toisin kuin muissa määräyksissä, esimerkiksi SEUT 319 artiklan 2 kohdassa, SEUT 218 artiklan 10 kohdassa ei aseteta parlamentille velvollisuutta pyytää tietoja oma-aloitteisesti. Tällainen velvollisuus asettaisi parlamentin erittäin epäedulliseen asemaan ja vaikeuttaisi huomattavasti demokraattisen valvonnan harjoittamista jo senkin vuoksi, ettei parlamentilla ole tietoja sopimusneuvottelujen yksityiskohdista ja etenemisestä. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaan neuvoston on tiedotettava parlamentille pyytämättä. Tätä edellyttävät lisäksi toimielinten välinen tasapaino ja toimielinten vilpittömän yhteistyön periaate (SEU 13 artiklan 2 kohta).

98. Parlamentti ei varsinkaan voi olla, kuten nyt tarkasteltavassa tapauksessa, riippuvainen siitä, että se saa tiedon neuvoston päätöksen ja sillä hyväksytyn sopimuksen sisällöstä Euroopan unionin virallisesta lehdestä. Kuten unionin tuomioistuin on nimittäin jo tähdentänyt, SEUT 297 artiklan mukaisella virallisessa lehdessä julkaisemisella ei ole sama tarkoitus kuin SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisella parlamentille tiedottamisella. [49]

48 — Vastaavasti myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:41, 155 kohta).

49 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 79 kohta).

99. Myös virallisessa lehdessä julkaiseminen antaa parlamentille vielä riittävästi aikaa saattaa päätöksen ja siten välillisesti myös riidanalaisen sopimuksen laillisuus tutkittavaksi nostamalla kumoamiskanne (SEUT 263 artiklan toinen kohta). Siinä on kuitenkin kyse toisen unionin toimielimen harjoittamasta *tuomioistuinvalvonnasta*, joka lisäksi rajoittuu oikeuskysymyksiin. Siitä on erotettava tiukasti *demokraattinen valvonta*, jota parlamentti itse harjoittaa ja jossa etusijalla ovat poliittiset arvioinnit ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät kysymykset. Jos tätä demokraattista valvontaa voidaan harjoittaa vasta jälkikäteen, se on väistämättä paljon tehottomampaa kuin kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskevan menettelyn kuluessa. Jos valvonta on sitä vastoin mahdollista jo varhaisessa vaiheessa, tällä voidaan mahdollisesti jopa ehkäistä toimielinten välisiä myöhempiä oikeusriitoja.

Velvollisuus tiedottaa välittömästi

100. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaan neuvoston on tiedotettava parlamentille myös *välittömästi*. Kuten varsinkin muiden kieliversioiden tarkastelu osoittaa (ranskaksi: ”immédiatement”, englanniksi: ”immediately” [saksaksi unverzüglich]), tällä sanamuodolla pyritään siihen, että parlamentille tiedotetaan välittömästi ja joka tapauksessa mahdollisimman pian.[50]

101. Ilmoittamalla sopimusneuvottelujen tulevasta aloittamisesta neuvosto on kiistatta noudattanut tätä velvollisuutta, sillä se on lähettänyt kirjeensä 22.3.2010 eli samana päivänä, jona se antoi luvan neuvottelujen aloittamiseen Tansanian kanssa.

102. Tilanne on kuitenkin toinen menettelyn päättymisestä tiedottamisessa: Parlamentille ilmoitettiin siitä, että neuvosto oli hyväksynyt riidanalaisen sopimuksen riidanalaisella päätöksellä, vasta yli viikkoa myöhemmin, 19.3.2014 päivätyllä kirjeellä. Tämä on verrattain lyhyt viivästys verrattuna asiaan C-658/11, jossa neuvosto ilmoitti asiasta vasta kolmen kuukauden kuluttua.[51] Kyse on kuitenkin huomattavasta viivästyksestä, etenkin nykyaikaisen viestinnän aikakaudella. Neuvosto ei ole esittänyt tälle viivästykselle minkäänlaisia perusteluja tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä sen enempää kuin unionin tuomioistuimen menettelyssäkään.[52] Tässä tilanteessa jopa tällainen, nyt tarkasteltavassa tapauksessa tapahtunut reilun viikon mittainen viivästys on osoitus kunnioituksen puutteesta kansanedustuslaitosta kohtaan ja on ristiriidassa sekä SEUT 218 artiklan 10 kohdan sanamuodon että hengen ja toimielinten vilpittömän yhteistyön (SEU 13 artiklan 2 kohdan toinen virke) kanssa.

Välipäätelmä

103. Tiivistäen voidaan siis todeta, että neuvosto on nyt tarkasteltavassa tapauksessa rikkonut monessa suhteessa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaista velvollisuuttaan tiedottaa parlamentille täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa. Parlamentin toinen kanneperuste on näin ollen perusteltu.

50 — Saksan lainsäädännössä katsotaan, että ilmaus ”unverzüglich” edellyttää toimimista ”ilman tuottamuksellista viivyttelyä” (ks. siviililain (Bürgerliches Gesetzbuch) 121 §:n 1 momentin ensimmäinen virke).

51 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 77 ja 15–17 kohta).

52 — Neuvosto ei ole etenkään vedonnut tässä yhteydessä käännösongelmiin. Jos kansainvälinen sopimus tai neuvoston päätös sopimuksen hyväksymisestä eivät ole heti käytettävissä kaikilla unionin virallisilla kielillä, neuvoston on toimitettava parlamentille ensin saatavilla olevat kieliversiot ja puuttuville kielille tehtävät käännökset myöhemmin viipymättä.

D *Yhteenveto*

104. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että ainoastaan toinen parlamentin kanneperuste voidaan hyväksyä. Koska neuvosto on kuitenkin rikkonut SEUT 218 artiklan 10 kohtaa, joka on olennainen menettelymääräys, jo tämä toinen kanneperuste sinänsä oikeuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamisen [53] (SEUT 263 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta, luettuna yhdessä SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa).

E *Riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen*

105. Jos unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen pelkästään toisen kanneperusteen perusteella, kuten olen ehdottanut, sen olisi pidettävä päätöksen vaikutukset voimassa SEUT 264 artiklan toisen kohdan ja kaikkien menettelyn osapuolten yksimielisen näkemyksen mukaisesti.

106. Riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitäminen on välttämätöntä oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, jotta ei estetä merirosvouksesta epäiltyjä koskevien syytetoimien ja oikeudenkäyntien täyttä tehokkuutta. Yhteisen toiminnan 10 artiklan 6 kohta ja 12 artiklan 3 kohta huomioon ottaen [54] tällä tavalla nimittäin torjutaan jo ennalta kaikki yritykset kyseenalaistaa EUNAVFORin valtuudet siirtää Somalian rannikkovesillä kiinniotettuja ja merirosvouksesta epäiltyjä henkilöitä Tansanian huostaan. Riidanalaista sopimusta sovellettaessa jo toteutettujen toimien oikeusvaikutuksia ei voida myöskään kyseenalaistaa. Yleisellä tasolla riidanalaisen päätöksen vaikutusten voimassa pitämisellä vältetään lisäksi kansainvälisesti kaikenlainen epäselvyys niiden kansainvälisoikeudellisten sitoumusten pitävyydestä, jotka unioni on antanut hyväksymällä riidanalaisen sopimuksen ja allekirjoittamalla sen.

107. Koska riidanalainen päätös kumotaan toisen kanneperusteen perusteella ainoastaan parlamentille tiedottamista koskevan velvollisuuden rikkomisen vuoksi eikä virheellisen aineellisen tai muodollisen oikeusperustan vuoksi, päätöksen vaikutukset olisi pidettävä voimassa ei ainoastaan tilapäisesti vaan pysyvästi. [55] SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan alkuosan mukaan parlamentille tiedottamatta jättämiseen sinänsä, vaikka se korjattaisiinkin jälkikäteen, ei näet liity parlamentin vaikutusmahdollisuuksia eikä edes oikeutta kuulemiseen. Tässä tilanteessa vaikuttaisi kohtuuttoman muodolliselta vaatia neuvostoa toistamaan päätöksentekonsa kohtuullisessa ajassa.

108. Tilanne on toinen vain, jos unionin tuomioistuin hyväksyy (myös) parlamentin ensimmäisen kanneperusteen ja toteaa riidanalaisen päätöksen oikeusperustan valinnassa tapahtuneen oikeudellisen virheen. Tällaisella menettelytavalla olisi vaikutuksia parlamentin vaikutusmahdollisuuksiin. Tällöin riidanalaisen päätöksen vaikutuksia ei voitaisi unionin tuomioistuimen uudempaan oikeuskäytäntöön [56] tukeutuen pitää voimassa rajoittamattoman ajan vaan ainoastaan ajan, jonka neuvosto voi kohtuudella tarvita oikeusperustan valinnassa todetun lainvastaisuuden poistamiseksi ja parlamentin ottamiseksi asianmukaisesti mukaan tähän prosessiin. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa kohtuulliselta vaikuttaa kymmenen kuukauden määräaika, jotta neuvoston on mahdollista saada parlamentin hyväksyntä SEUT 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan v alakohdan mukaisesti ja antaa uusi, oikeisiin oikeusperustoihin tukeutuva päätös.

53 — Vastaavasti tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, erityisesti 80, 86 ja 87 kohta).

54 — Henkilöiden siirtäminen kolmannen valtion huostaan edellyttää näiden molempien määräysten mukaan tunnetusti sitä, että kyseisen kolmannen valtion kanssa tehdään etukäteen sopimus, jossa vahvistetaan siirtämisen edellytykset.

55 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, erityisesti 91 kohta).

56 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 90 kohta); tuomio komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, erityisesti 81 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-43/12, EU:C:2014:298, 56 kohta).

VII Oikeudenkäyntikulut

109. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska ehdottamani ratkaisun mukaisesti neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut parlamentin vaatimuksen mukaisesti. Tšekin tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat kuitenkin työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti väliintulijoina omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

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

1) 10.3.2014 annettu neuvoston päätös 2014/198/YUTP kumotaan.

2) Kumotun päätöksen vaikutukset pidetään voimassa.

3) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan parlamentin oikeudenkäyntikulut.

4) Tšekin tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.