Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
17 päivänä kesäkuuta 2021 [1]

Asia C-180/20

Euroopan komissio
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne – Päätökset (EU) 2020/245 ja (EU) 2020/246 – Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen ja alakomiteoiden luettelon laatimiseen – Päätökset kansainvälisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta – Oikeudellisen perustan valinta – Sopimus, jonka tietyt määräykset voivat liittyä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) – Kahden erillisen päätöksen antaminen

I Johdanto

1. Unionin toimien oikeusperustaa, jolla on perustuslaillinen merkitys, [2] koskevissa toimielinten välisissä oikeusriidoissa on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen yhä useammin ollut kyse siitä, missä menee raja EUT-sopimuksen alaan kuuluvan Euroopan unionin ulkoisen toiminnan ja EU-sopimuksessa vahvistetun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) välillä. [3] Tämän ratkaisuehdotuksen kohteena oleva kanne on tällainen asia, ja se on noin kolme vuotta sitten eli 4.9.2018 annetun tuomion komissio v. neuvosto (Sopimus Kazakstanin kanssa) [4] (jäljempänä tuomio Kazakstan) jälkeen uusi vaihe Euroopan komission ja Euroopan unionin neuvoston välisessä kiistassa, joka koskee asianmukaisten oikeusperustojen valintaa uuden sukupolven kumppanuussopimusten tekemisen ja täytäntöönpanon yhteydessä. Tuomiossa Kazakstan unionin tuomioistuin lausui ensimmäisen kerran rajanvedosta YUTP:n alaan kuuluvan toimivallan ja EUT-sopimuksen alaan kuuluvan toimivallan välillä yhden tällaisen sopimuksen

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Ks. vastaavasti mm. lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001 (EU:C:2001:664, 5 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 42 kohta).

[3] Ks. esim. tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472); tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

täytäntöönpanon yhteydessä; asiassa oli kyse SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla tehtävästä päätöksestä, jolla neuvosto vahvistaa kyseisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävän kannan.[5]

2. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan neuvoston päätökset (EU) 2020/245[6] ja (EU) 2020/2046[7] (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset), jotka koskevat Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella (jäljempänä kumppanuussopimus)[8] perustetussa kumppanuusneuvostossa unionin puolesta otettavaa kantaa.

II Oikeudellinen kehys

A EU-sopimuksen merkitykselliset määräykset

3. EU-sopimuksen V osaston 1 luku sisältää ”yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta”. Tähän lukuun sisältyvän 21 artiklan 1 kohdassa esitetään periaatteet, joihin unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu, ja täsmennetään, että unioni pyrkii kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden kanssa, jotka noudattavat näitä periaatteita. Kyseisen artiklan 2 kohdassa luetellaan unionin ulkoisen toiminnan tavoitteet, ja saman artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa: ”Unioni noudattaa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja periaatteita ja pyrkii niissä mainittuihin tavoitteisiin kehittäessään ja toteuttaessaan ulkoista toimintaansa tämän osaston ja [EUT-sopimuksen] viidennen osan soveltamisalaan kuuluvilla aloilla sekä muita politiikkojaan niiden ulkoisten näkökohtien osalta.”

4. EU-sopimuksen V osaston 2 luku sisältää YUTP:aa koskevat erityismääräykset. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään seuraavaa: ”Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.” Samaan lukuun sisältyvän SEU 37 artiklan mukaan ”unioni voi tehdä sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tämän luvun soveltamisalaan kuuluvilla aloilla”.

[5] On muitakin ennakkotapauksia, jotka koskevat SEUT 218 artiklan 9 kohdan tulkintaa riita-asiassa, joka koskee sellaisen päätöksen asianmukaista oikeusperustaa, jolla vahvistetaan kansainvälisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävä kanta, mutta ne eivät kuitenkaan koske rajanvetoa YUTP:n alan toimivallan ja muun toimivallan välillä; ks. tuomio 26.9.2013, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589); tuomio 27.2.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-656/11, EU:C:2014:97) ja tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen ja alakomiteoiden luettelon laatimiseen kyseisen sopimuksen soveltamiseksi lukuun ottamatta sopimuksen II osastoa 17.2.2020 annettu päätös (EUVL 2020, L 52, s. 3).

[7] Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen ja alakomiteoiden luettelon laatimiseen kyseisen sopimuksen II osaston soveltamiseksi 17.2.2020 annettu päätös (EUVL 2020, L 52, s. 5).

[8] EUVL 2018, L 23, s. 4.

B EUT-sopimuksen merkitykselliset määräykset

5. Unionin ulkoista toimintaa koskevaan EUT-sopimuksen viidenteen osaan sisältyvässä V osastossa käsitellään unionin tekemiä kansainvälisiä sopimuksia. Tämä osasto sisältää muun muassa SEUT 218 artiklan, jossa vahvistetaan unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välisten sopimusten neuvottelu- ja tekomenettely. Kyseisen artiklan 8 ja 9 kohdassa määrätään seuraavaa:

”8. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä koko menettelyn ajan. Se tekee ratkaisunsa kuitenkin yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla unionin säädöksen antaminen edellyttää yksimielisyyttä – –

9. Neuvosto tekee komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia – –”

III Asian tausta

A Kumppanuussopimus

6. Neuvosto valtuutti 29.9.2015 komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (jäljempänä korkea edustaja) aloittamaan puitesopimusta koskevat neuvottelut Armenian tasavallan kanssa.[9] Nämä neuvottelut saatettiin päätökseen, ja sopimus parafoitiin 21.3.2017.

7. Neuvosto antoi 20.11.2017 päätöksen, jolla se hyväksyi kumppanuussopimuksen allekirjoittamisen unionin puolesta ja päätti kyseisen sopimuksen tiettyjen osien väliaikaisesta soveltamisesta (jäljempänä allekirjoittamispäätös).[10] Päätöksen perustana olivat SEU 37 artikla sekä SEUT 91 artikla, SEUT 100 artiklan 2 kohta ja SEUT 207 ja 209 artikla yhdessä SEUT 218 artiklan 5 ja 7 kohdan ja SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan kanssa. Kumppanuussopimus allekirjoitettiin 24.11.2017, ja sitä on sovellettu väliaikaisesti 1.6.2018 lähtien.

8. Kyseisen sopimuksen 362 artiklassa määrätään sopimuksen täytäntöönpanoa säännöllisesti valvovan ja tarkastelevan kumppanuusneuvoston perustamisesta ja siitä, että kumppanuusneuvosto voi tehdä osapuolia sitovia päätöksiä ja antaa suosituksia (jäljempänä kumppanuusneuvosto).[11] Kumppanuusneuvosto kokoontuu ministeritasolla ja säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa, sekä olosuhteiden niin vaatiessa. Kumppanuussopimuksen 362 artiklan 4 kohdan nojalla kumppanuusneuvosto vahvistaa työjärjestyksensä. Kumppanuusneuvostoa avustaa sen tehtävien hoitamisessa kumppanuuskomitea, joka perustetaan kumppanuussopimuksen 363 artiklan mukaisesti ja joka muodostuu osapuolten edustajista, jotka ovat korkeita virkamiehiä (jäljempänä kumppanuuskomitea).

[9] Tämän puitesopimuksen oli määrä korvata Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välinen kumppanuus- ja yhteistyösopimus (EYVL 1999, L 239, s. 3).

[10] Kokonaisvaltaisen ja tehostetun kumppanuussopimuksen allekirjoittamisesta unionin puolesta ja sen väliaikaisesta soveltamisesta 20.11.2017 annettu neuvoston päätös (EU) 2018/104 (EUVL 2018, L 23, s. 1).

[11] Sopimuksen 362 artiklan 6 kohdan mukaan kumppanuusneuvosto tekee päätöksensä ja antaa suosituksensa molempien valtuuskuntien yhteisestä sopimuksesta sen jälkeen, kun osapuolten sisäiset menettelyt on saatu päätökseen.

Kumppanuussopimuksen 363 artiklan 4 kohdan mukaan kumppanuusneuvosto määrittää työjärjestyksessään kumppanuuskomitean tehtävät ja päättää sen työskentelytavoista. Kumppanuussopimuksen 364 artiklan mukaan kumppanuusneuvosto voi päättää perustaa tietyillä aloilla alakomiteoita tai muita elimiä, jotka avustavat sitä, ja se määrittää niiden kokoonpanon, tehtävät ja työskentelytavat.

B Riidanalaiset päätökset

9. Riidanalaiset päätökset koskevat kumppanuusneuvoston ja kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymistä sekä alakomiteoiden luettelon laatimista (jäljempänä yhdessä työjärjestykset).

10. Korkea edustaja ja komissio antoivat 29.11.2018 yhteisen ehdotuksen neuvoston päätökseksi unionin puolesta kumppanuusneuvostossa otettavasta kannasta työjärjestyksiä koskevien päätösten hyväksymiseen (jäljempänä yhteinen ehdotus).[12] Päätös perustui muun muassa SEU 37 artiklaan sen aineellisena oikeusperustana.

11. Komissio antoi 19.7.2019 muutetun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, josta oli poistettu viittaukset korkeaan edustajaan ja SEU 37 artiklaan aineellisena oikeusperustana (jäljempänä muutettu ehdotus).[13] Tämän ehdotuksen menettelyllisenä oikeusperustana oli SEUT 218 artiklan 9 kohta, ja sen aineellisina oikeusperustoina olivat SEUT 91 artikla ja SEUT 100 artiklan 2 kohta sekä SEUT 207 ja 209 artikla. Päätöksen perusteluissa selitetään, että SEU 37 artiklan poistaminen aineellisen oikeusperustojen joukosta johtui erityisesti tuomiosta Kazakstan.

12. Pysyvien edustajien komitea (Coreper) päätti 4.12.2019 jakaa annettavan säädöksen kahdeksi neuvoston päätökseksi, joista yksi perustuisi SEU 37 artiklaan ja koskisi ainoastaan kumppanuussopimuksen II osastoa, jossa määrätään yhteistyöstä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, ja toinen koskisi kumppanuussopimusta kokonaisuudessaan lukuun ottamatta II osastoa; sen oikeusperustoina olisivat muut kuin YUTP.

13. Neuvosto antoi 17.2.2020 riidanalaiset päätökset yhdessä. Päätös 2020/245 annettiin SEUT 91 artiklan ja SEUT 100 artiklan 2 kohdan sekä SEUT 207 ja 209 artiklan perusteella yhdessä SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa. Päätös 2020/246 sen sijaan annettiin SEU 37 artiklan perusteella yhdessä SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa. Päätöksen 2020/245 1 artiklan mukaan ”– – kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa unionin puolesta otettava kanta – – työjärjestysten hyväksymiseen – – kyseisen sopimuksen soveltamiseksi lukuun ottamatta sopimuksen II osastoa perustuu kumppanuusneuvoston päätösluonnokseen”. Päätöksen 2020/246 1 artiklan mukaan ”– – kumppanuussopimuksella perustetussa

[12] Yhteinen ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen [JOIN(2018) 29 final].

[13] Muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen [COM(2019) 345 final].

kumppanuusneuvostossa unionin puolesta otettava kanta – – työjärjestysten hyväksymiseen – – kyseisen sopimuksen II osaston soveltamiseksi perustuu kumppanuusneuvoston päätösluonnokseen”.

14. Neuvoston 4.3.2020 laatimaan pöytäkirjaan merkityissä kahdessa lausumassa komissio ja Tšekin tasavalta korostavat, että niiden mielestä SEU 37 artiklan valinta neuvoston toisen päätöksen oikeusperustaksi on oikeudellisesti virheellinen.[14] Samaan neuvoston pöytäkirjaan merkityssä lausumassa Unkari ilmaisee ”suhtautuvansa varauksella siihen, että EU:n kannasta on annettu kaksi erillistä päätöstä”, mutta ei kuitenkaan kiistä SEU 37 artiklaa oikeusperustana.[15] Nämä kaksi jäsenvaltiota päättivät äänestää tyhjää.

IV Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

15. Komissio nosti tämän ratkaisuehdotuksen aiheena olevan kumoamiskanteen unionin tuomioistuimen kirjaamoon 24.4.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä. Tšekin tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia ja Ranskan tasavalta väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

16. Komissio, jota Tšekin tasavalta tukee, vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaiset päätökset, pitää voimassa niiden vaikutukset ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Neuvosto vaatii ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja toissijaisesti, jos riidanalaiset päätökset kumotaan, että se pitää voimassa niiden vaikutukset. Ranskan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää komission kanteen.

V Asian tarkastelu

18. Kantaja esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta.

A Ensimmäinen kanneperuste

1. Yhteenveto osapuolten lausumista

19. Ensimmäisessä kanneperusteessaan, joka muodostaa tämän menettelyn painopisteen, komissio moittii neuvostoa ensinnäkin kumppanuussopimuksen II osaston jättämisestä päätöksen 2020/245 soveltamisalan ulkopuolelle, toiseksi SEU 37 artiklan valitsemisesta päätöksen 2020/246 aineelliseksi oikeusperustaksi, ja kolmanneksi SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan valitsemisesta kyseisen päätöksen menettelylliseksi oikeusperustaksi.

[14] Ks. Euroopan unionin neuvosto, kokousmuistio 4.3.2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper 12.2. ja 14.2.2020, liite Coreper 12.2.2020, 38 kohta.

[15] Ks. Euroopan unionin neuvosto, kokousmuistio 4.3.2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper 12.2. ja 14.2.2020, liite Coreper 12.2.2020, 38 kohta.

20. Komissio väittää, että valitessaan SEU 37 artiklan päätöksen 2020/246 aineelliseksi oikeusperustaksi neuvosto on muuttanut äänestyssääntöä, jota muutoin olisi sovellettu perussopimusten mukaisesti, eikä ole ottanut huomioon unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, joka koskee unionin toimien oikeusperustojen valintaa. Komission mukaan tästä oikeuskäytännöstä ja erityisesti tuomiosta Kazakstan ilmenee, että SEUT 218 artiklan 9 kohtaan perustuva neuvoston päätös, jolla neuvosto vahvistaa kansainvälisellä sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävän kannan, on tehtävä määräenemmistöllä silloin, kun kyseisen sopimuksen painopiste on ala, jolla aineelliset oikeusperustat edellyttävät määräenemmistöä. Komissio toteaa, että kumppanuussopimus koskee pääasiassa kauppaa, kehitysyhteistyötä ja liikennepalvelujen kauppaa, joita käsitellään valtaosassa kyseisen sopimuksen artikloja. Kyseisen sopimuksen II osastoon sisältyvät yhdeksän artiklaa, jotka koskevat yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, ovat komission mukaan täysin liitännäisiä suhteessa koko kumppanuussopimukseen eivätkä siksi riitä oikeuttamaan YUTP:n alaan kuuluvaa oikeusperustaa, joka koskee koko sopimusta. Tämän toteamuksen tueksi komissio huomauttaa unionin tuomioistuimen katsoneen tuomiossa Kazakstan, etteivät Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Kazakstanin tasavallan tehostetun kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen [16] (jäljempänä sopimus Kazakstanin kanssa) II osaston määräykset, jotka ovat sisällöltään ja määrältään verrattavissa kumppanuussopimuksen II osaston määräyksiin, riitä oikeuttamaan neuvoston valintaa käyttää SEU 37 artiklaa riidanalaisten päätösten tyyppisen päätöksen aineellisena oikeusperustana.

21. Neuvosto, jota Ranskan tasavalta tukee, ei kiistä sitä, että riidanalaisten päätösten alaa on arvioitava suhteessa kumppanuussopimukseen. Se toteaa kuitenkin, että unionin toimen, myös kansainvälistä sopimusta koskevan toimen, oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena; tällainen on toimen sisältö, mutta myös sen tarkoitus. Neuvoston mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että on olennaisen tärkeää tarkastella sopimuksen tavoitteita, jotta voidaan määrittää unionin toiminnan eri aloihin liittyvien sopimusmääräysten keskinäinen suhde, ja vasta toissijaisesti on tarkasteltava kyseisten määräysten sisältämien velvoitteiden laajuutta eli niiden sisältöä. Neuvosto katsoo, ettei komission perusteluissa oteta millään tavalla huomioon kumppanuussopimuksen ja sen yksittäisten määräysten tavoitteita vaan keskitytään yksinomaan niiden sisältöön. Neuvosto katsoo, että käsiteltävässä asiassa kumppanuussopimuksen II osaston määräysten tavoitteiden analyysi osoittaa, etteivät nämä määräykset ole toissijaisia tai epäsuoria verrattuna saman sopimuksen muihin määräyksiin. Lisäksi neuvosto katsoo, että toisin kuin komissio väittää, kumppanuussopimus ja sopimus Kazakstanin kanssa eroavat toisistaan perustavalla tavalla tavoitteidensa määrittelyn ja näin ollen oikeudellisen luonteensa osalta. Tältä osin neuvosto huomauttaa, että kumppanuussopimuksen 1 artikla sisältää vähintään yhden perustavanlaatuisen lisätavoitteen, jota ei ole sopimuksessa Kazakstanin kanssa: tavoitteen tehostaa kokonaisvaltaista poliittista kumppanuutta (a alakohta) ja edistää läheisten poliittisten suhteiden kehittymistä osapuolten välillä (b alakohta). Lisäksi se toteaa, että osa kumppanuussopimuksen 1 artiklassa ilmaistuista yleisistä tavoitteista on saman sopimuksen 3 artiklassa täsmennetty tavoitteiksi, joihin pyritään nimenomaan kyseisen sopimuksen II osaston määräyksillä. Erityisesti tavoite, joka koskee yhteistyön vahvistamista ulkopolitiikan ja turvallisuusasioiden alalla ja joka esitetään kumppanuussopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa Armenian kanssa käytävää poliittista vuoropuhelua koskevana yleisenä tavoitteena, johon kaikki kyseisen vuoropuhelun muut tavoitteet liittyvät, on neuvoston mukaan erillinen tavoite, jota ei voida pitää liitännäisenä suhteessa kyseisen sopimuksen muihin tavoitteisiin. Neuvoston mukaan ei näin ollen ole epäilystäkään siitä, etteikö kyseisen sopimuksen

[16] EUVL 2016, L 29, s. 1.

II osaston määräysten päätavoitteena olisi panna täytäntöön YUTP:n alaan liittyvää politiikkaa, jota unioni harjoittaa EU-sopimuksen V osaston II luvussa sille annetun toimivallan nojalla. Tätä kyseisen sopimuksen II osaston määräysten tavoitteiden tarkasteluun perustuvaa päätelmää ei voida kyseenalaistaa väitteillä, jotka koskevat ainoastaan määräysten sisältöä ja etenkin niiden julistavaksi väitettyä luonnetta. Yhtäältä kyseisistä määräyksistä käy nimittäin ilmi, että säännöllisen poliittisen vuoropuhelun käyminen on se tapa, jolla yhteistyö on pantava täytäntöön, ja toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole mitään, minkä perusteella voitaisiin päätellä, etteivät määräykset yhteistyön toteuttamisesta vuoropuhelun kautta voisi itsessään muodostaa itsenäistä osatekijää silloin, kun niiden tavoitteet liittyvät turvallisuuteen ja ulkopolitiikkaan.

2. Asian arviointi

a) Merkityksellinen oikeuskäytäntö

22. SEUT 218 artiklassa määrätään selvyyden, johdonmukaisuuden ja rationalisoinnin vaatimusten täyttämiseksi yhtenäistetystä ja yleisesti sovellettavasta menettelystä, joka koskee erityisesti sellaisten kansainvälisten sopimusten neuvottelemista ja tekemistä, jotka unioni on toimivaltainen tekemään toimialoillaan, mukaan lukien YUTP, lukuun ottamatta tapauksia, joissa perussopimuksissa määrätään erityismenettelyistä.[17] SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määrätään tämän menettelyn yhteydessä yksinkertaistetusta menettelystä muun muassa unionin puolesta esitettävien kantojen määrittelemiseksi, kun unioni osallistuu asianomaisella kansainvälisellä sopimuksella perustetussa päätöksentekoelimessä kyseisen sopimuksen soveltamiseen tai täytäntöönpanoon kuuluvien toimien antamiseen.[18] Koska tämä määräys ei sisällä minkäänlaista äänestyssääntöä, jota noudattaen neuvoston on tehtävä tähän ryhmään kuuluvat päätökset, unionin tuomioistuin on katsonut, että sovellettava äänestyssääntö on määritettävä kussakin tapauksessa viittaamalla SEUT 218 artiklan 8 kohtaan. Se on tältä osin täsmentänyt, että jos tällainen päätös ei vastaa mitään tilannetta, jossa SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään yksimielisyyttä, neuvoston on lähtökohtaisesti tehtävä mainittu päätös SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan ja SEUT 218 artiklan 9 kohdan määräysten mukaisesti määräenemmistöllä.[19]

23. Ensimmäinen tapaus, jossa neuvoston on SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan mukaan tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti, on tilanne, jossa sopimus koskee alaa, jolla unionin toimen antaminen edellyttää yksimielisyyttä, mikä siten vahvistaa, että mainittuun artiklaan perustuvan päätöksen aineellisella oikeusperustalla on yhteys sen tekemiseen sovellettuun äänestyssääntöön. Tästä on kyse YUTP:n osalta, kun SEU 31 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään muun muassa, että EU-sopimuksen V osaston 2 luvussa tarkoitetut päätökset tehdään yksimielisesti, jollei kyseisessä luvussa toisin määrätä.[20]

17 Ks. vastaavasti tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 52 kohta) ja tuomio Kazakstan (21 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, neuvosto v. komissio (C-73/14, EU:C:2015:663, 65 kohta) ja tuomio Kazakstan (25 kohta).

19 Tuomio 25.10.2017, komissio v. neuvosto (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, 51 kohta) ja tuomio Kazakstan (25 ja 27 kohta).

20 Ks. tuomio Kazakstan (29 kohta).

24. Jotta voidaan määrittää, koskeeko SEUT 218 artiklan 9 kohdassa määritellyissä puitteissa tehty päätös todellakin alaa, jolla unionin toimen hyväksyminen edellyttää yksimielisyyttä, jolloin se on, kun otetaan huomioon SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu ensimmäinen tapaus, hyväksyttävä yksimielisesti, lähtökohdaksi on otettava kyseisen päätöksen aineellinen oikeusperusta. [21]

25. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. [22] Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia osatekijöitä, ja jos toinen näistä tarkoituksista tai osatekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai osatekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai osatekijä edellyttää. Jos sen sijaan toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin on mahdollista soveltaa useita perussopimusten määräyksiä, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä useaa eri oikeudellista perustaa. [23] Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden oikeudellisten perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia. [24]

26. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti on siis tarkasteltava unionin toimen ”painopistettä”, jotta voidaan arvioida, onko sen oikeusperusta tai oikeusperustat määritelty oikein. Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että samoja kriteerejä sovelletaan myös määritettäessä kansainvälisen sopimuksen tekemistä ja täytäntöönpanoa koskevien unionin toimien oikeusperustat. [25]

27. Käsiteltävän oikeusriidan asianosaisten ja osapuolten välillä syntynyt keskustelu osoittaa, että ne tulkitsevat eri tavoin unionin tuomioistuimen laatiman painopistetestin avainseikkoja, ja tästä on esitettävä seuraavat tarkennukset.

28. Ensinnäkin on todettava komission, neuvoston ja Ranskan tasavallan välillä aiheesta käydyistä keskusteluista, että kyseessä olevan unionin toimen tarkoitus ja sisältö ovat samanarvoisia objektiivisia seikkoja, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena ja joiden perusteella oikeusperusta on valittava. Koska tällaisen toimen painopisteen määrittely on erittäin pragmaattinen tehtävä, järjestys, jossa unionin tuomioistuin analysoi näitä kahta seikkaa, ja painoarvo, jonka se niille antaa tarkastellessaan konkreettista tapausta, riippuvat ensisijaisesti kyseessä olevista olosuhteista, eikä tässä yhteydessä pidä pohtia jommankumman seikan enemmän tai vähemmän olennaista luonnetta tai niiden mahdollista keskinäistä tärkeysjärjestystä.

[21] Ks. tuomio Kazakstan (35 kohta).

[22] Ks. vastaavasti mm. tuomio 26.3.1987 (komissio v. neuvosto, 45/86, EU:C:1987:163, 11 kohta); tuomio 11.6.1991, komissio v. neuvosto (C-300/89, EU:C:1991:244, 10 kohta); lausunto 2/00, 6.12.2001 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, EU:C:2001:664); tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 43 kohta) ja tuomio Kazakstan (36 kohta).

[23] Ks. vastaavasti mm. tuomio 10.1.2006, komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-178/03, EU:C:2006:4, 42 ja 43 kohta); tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 44 kohta) ja tuomio Kazakstan, 37 kohta.

[24] Ks. erityisesti tuomio 6.11.2008, parlamentti v. neuvosto (C-155/07, EU:C:2008:605, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On kuitenkin tärkeää korostaa, että unionin tuomioistuin rajoittaa tapauksen, jossa ei voida käyttää kahta (tai useampaa) oikeusperustaa, tilanteisiin, joissa menettelyt ovat yhteensopimattomia, mutta jättää sen ulkopuolelle tilanteet, joissa vain äänestyssäännöt poikkeavat toisistaan (ks. tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472, 45–48 kohta).

[25] Ks. erityisesti tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29. On totta, että painopistetestiä kansainvälisten sopimusten tekemistä koskeviin toimiin sovellettaessa vaikuttaa toisinaan siltä, että toimen tavoitteen selvittämistä pidetään tärkeämpänä. Niinpä lausunnossa 1/78 [26] on täsmennetty, että sopimuksen määrittely ”on tehtävä ottaen huomioon sopimuksen pääasiallinen aihe eikä – – erityismääräyksiä”, jotka sisältyvät mainittuun pääasialliseen aiheeseen toissijaisen luonteensa vuoksi. Samaa perustelulinjaa on noudatettu 3.12.1996 annetussa tuomiossa Portugali v. neuvosto [27] (jäljempänä tuomio Portugali v. neuvosto) määritellessään kehitysyhteistyösopimuksen tavoitetta ja 11.6.2014 annetussa tuomiossa komissio v. neuvosto [28] (jäljempänä tuomio Filippiinit) määritellessään kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen tavoitetta. Yhtäältä tällainen lähestymistapa ei kuitenkaan tarkoita, etteikö sopimuksen sisällön tarkastelu olisi tärkeää, sillä, kun otetaan huomioon sopimuksen yksittäisissä määräyksissä määrättyjen velvoitteiden laajuus, se saattaa jopa käytännössä johtaa sellaisten erillisten osatekijöiden tunnistamiseen, joiden vuoksi on valittava muitakin oikeusperustoja. [29] Toisaalta, kuten julkisasiamies Mengozzi on todennut asiassa Filippiinit antamassaan ratkaisuehdotuksessa, [30] edellä mainittu oikeuskäytäntölinja on vain unionin toimen antamiseksi tarvittavien oikeusperustojen määrittämisessä noudatettavien ja tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa ilmaistujen sääntöjen ”erityinen ilmentymä” eikä poikkea niistä. Tämän lähestymistavan vastapainoksi unionin tuomioistuin näyttää joka tapauksessa yhä useammin käyttäneen perusteluja, joissa keskitytään erityisesti sopimuksen sisällön tarkasteluun, [31] tämän kuitenkaan tarkoittamatta, että toimen tarkoitusten tarkastelusta luovuttaisiin. [32]

30. Toiseksi tarkoituksen ja sisällön lisäksi muutkin objektiiviset seikat voivat olla merkityksellisiä määritettäessä unionin toimen painopistettä, mikä ilmenee selvästi unionin tuomioistuimen käyttämistä, tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa esitetyistä ilmaisuista. Erityisesti toimien, jotka koskevat kansainvälisen sopimuksen tekemistä ja täytäntöönpanoa, yhteydessä yksi tällainen seikka on etenkin toimen ja sen hyväksymisen asiayhteys. [33] Tämän seikan tärkeys vaihtelee väistämättä kyseessä olevan toimityypin ja sopimusryhmän mukaan, mutta asiayhteyden tarkastelu voi olla keskeistä unionin tuomioistuimen suorittamassa analyysissa, kuten esimerkiksi 20.11.2018 annetussa tuomiossa komissio v. neuvosto (Etelämantereen merellinen suojelualue). [34] Sitä vastoin toimen laatijan näkemykset [35] tai ”toimijoiden subjektiivinen arviointi ja yleiset poliittiset aikomukset” [36] ovat merkityksettömiä oikeusperustan valinnan kannalta, sillä ne eivät ole objektiivisia.

31. Kolmanneksi tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei unionin toimea voida perustaa usealle oikeusperustalle pelkästään siksi, että sillä todetaan olevan useampi tarkoitus tai osatekijä. Unionin tuomioistuin on nimittäin kytkenyt

[26] Lausunto 1/78 (Kansainvälinen luonnonkumisopimus), 4.10.1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, 37–39 kohta.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, 35–39 kohta.

[29] Ks., a contrario, tuomio Filippiinit, 56 ja 59 kohta.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, 25–28 kohta.

[31] Ks. esim. tuomio 18.7.2013, Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, 52–60 kohta); tuomio 22.10.2013, komissio v. neuvosto (C-137/12, EU:C:2013:675, 58–65 kohta) ja tuomio Kazakstan (42–45 kohta).

[32] Ks. 25–27 kohta.

[33] Ks. vastaavasti erityisesti tuomio 26.9.2013, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-431/11, EU:C:2013:589, 48 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio 27.2.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-656/11, EU:C:2014:97, 50 kohta); tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-81/13, EU:C:2014:2449, 38 kohta) ja tuomio 20.11.2018, komissio v. neuvosto (Etelämantereen merellinen suojelualue) (C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 76 ja 87 kohta).

[34] C-626/15 ja C-659/16, EU:C:2018:925, 88–94 kohta; ks. myös tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, erityisesti 51 kohta), jossa asiayhteysviittauksen avulla on määritetty kyseessä olleen toimen tavoite.

[35] Ks. vastaavasti erityisesti lausunto 2/00 (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja), 6.12.2001 (EU:C:2001:664, 22 kohta).

[36] Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (sopimus Kazakstanin kanssa) (C-244/17, EU:C:2018:364, 53 kohta).

painopistetestin hyvin tarkkoihin sääntöihin, joita sovelletaan useamman tarkoituksen tai osatekijän tapauksessa ja joiden mukaisesti on käytettävä joko oikeusperustaa, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää, jolloin muut tavoitteet tai osatekijät on määriteltävä liitännäisiksi, tai, jos tällaista ensisijaisen ja liitännäisen suhdetta ei ole, on mainittava kaikki oikeusperustat, jotka vastaavat toisiinsa erottamattomasti liittyviä eri tarkoituksia tai osatekijöitä.

32. Tältä osin on tärkeää todeta, että tuomiossa Filippiinit, joka annettiin tuomion Portugali v. neuvosto jälkeen, unionin tuomioistuin on täsmentänyt kumppanuutta ja yhteistyötä koskevan puitesopimuksen allekirjoittamista koskevan päätöksen yhteydessä kyseisen testin tarkoittavan, että on ensinnäkin ratkaistava, voivatko puitesopimuksen määräykset, jotka voivat kuulua muihin unionin politiikan aloihin kuin ensisijaiseksi määriteltyyn alaan, kuulua myös tähän alaan, jolloin ne velvoittavat siihen, että riidanalainen päätös on perustettava lisäksi muille oikeusperustoille,[37] ja sen jälkeen tarkistettava, saavatko nämä määräykset aikaan velvoitteita, joilla on sellainen ulottuvuus, että ne vastaavat ensisijaiseksi määritellyn unionin politiikanalaan liittyvistä tavoitteista erillisiä tavoitteita.

33. Neljänneksi unionin tuomioistuin on nimenomaisesti täsmentänyt, että useaa oikeusperustaa voi käyttää vain poikkeustapauksessa. On totta, että Lissabonin sopimuksen ja SEU 40 artiklan voimaantulon jälkeen – SEU 40 artiklan kahden kohdan mukaan menettelyt ja toimielinten toimivaltuudet YUTP:n alalla ja EUT-sopimuksen alaan kuuluvat politiikat eivät vaikuta toisiinsa –[38] EUT-sopimuksen alaan ja YUTP:n alaan kuuluvien oikeusperustojen yhdistäminen vaikuttaa lähtökohtaisesti mahdolliselta toisin kuin aiemmin, jolloin EU 47 artikla esti EY:n perustamissopimuksen ja YUTP:n alaan kuuluvien oikeusperustojen yhdistämisen.[39] Lisäksi unionin tuomioistuin on epäsuorasti hyväksynyt tällaisen yhdistämisen tuomiossa Kazakstan. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt oikeusperustojen yhdistämisen vain hyvin harvoin.[40]

34. Tuomiossa Kazakstan selvennetään merkittävästi tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä.

35. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on tässä tuomiossa jälleen kerran vahvistanut, että painopistetestiä, jota on käytetty oikeusperustan valintaa koskevassa perinteisessä unionin oikeuskäytännössä, sovelletaan myös silloin, kun valinta on tehtävä unionin ulkoisen toiminnan yhteydessä YUTP:n alaan kuuluvien ja muiden oikeusperustojen välillä.[41] Se on viitannut SEUT 218 artiklan määräysten yhtenäisyyteen todeten, että niissä itsessään otetaan huomioon YUTP:n erityisominaisuudet ja että ne ilmentävät perussopimuksessa kullakin unionin toimialalla vahvistettua toimielinten välistä tasapainoa,[42] ja näin epäsuorasti todennut, ettei ole perusteltua

37 Ks. tuomio Filippiinit, 35 kohta.

38 SEU 40 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitetun unionin toimivallan käyttämiseksi”. Kyseisen artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa: ”Mainituissa artikloissa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi.”

39 Ks. tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, C-91/05, 76 ja 77 kohta).

40 Ks. tuomio 10.1.2006, komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus) (C-94/03, EU:C:2006:2, 51 kohta); tuomio 10.1.2006, komissio v. parlamentti ja neuvosto (Vaarallisten kemikaalien tuonti) (C-178/03, EU:C:2006:4, 56 kohta); tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (Käsiaseet) (C-91/05, EU:C:2008:288, 99, 108 ja 109 kohta) ja tuomio 6.11.2008, parlamentti v. neuvosto (Euroopan investointipankin tappiot) (C-155/07, EU:C:2008:605, 84 kohta). Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (Sopimus Kazakstanin kanssa) (C-244/17, EU:C:2018:364, 63 kohta).

41 Ks. vastaavasti Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen tuomio 24.6.2014, parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 43 kohta) ja tuomio 14.6.2016, parlamentti v. neuvosto (C-263/14, EU:C:2016:435, 43 ja 44 kohta).

42 Ks. tuomio Kazakstan, 24 kohta.

kohdella tämäntyyppisiä oikeusperustaa koskevia oikeusriitoja poikkeuksellisella tavalla; unionin tuomioistuin on näin ollen vahvistanut oikeuskäytännön yleisemmän suuntauksen, jonka tarkoituksena on toteuttaa täysimääräisesti Lissabonin sopimuksessa määrätty ”YUTP:aa koskevien oikeussääntöjen sisällyttäminen unionin oikeuden yleisiin puitteisiin”.[43] Vaikka unionin tuomioistuin ei tuomiossa Kazakstan mainitse SEU 40 artiklaa, se näyttää epäsuorasti hyväksyvän julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksessa esitetyn tulkinnan,[44] jonka mukaan nämä kyseisen artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan koskemattomuuslausekkeet on laadittu symmetrisesti eivätkä ne siksi salli YUTP:n tai EUT-sopimuksen alaan kuuluvan toimivallan asettamista etusijalle. Tällainen tulkinta edellyttää väistämättä, että oikeusperustan valinnassa sovelletaan ”neutraalia” testiä, jollainen on esimerkiksi painopistetesti, jossa pidetään samanarvoisina YUTP:aa – ottaen huomioon tähän politiikkaan sovellettavat erityiset säännöt ja menettelyt – ja EUT-sopimuksen alaan kuuluvia unionin muita ulkoisia toimia.

36. Unionin tuomioistuin onkin tuomion Kazakstan 38 kohdassa täsmentänyt, että kuten päätös siitä, että unioni tekee kansainvälisen sopimuksen, myös päätös, jolla neuvosto vahvistaa SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävän kannan ja joka koskee yksinomaan YUTP:aa, on lähtökohtaisesti tehtävä yksimielisesti SEUT 218 artiklan 8 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. Jos tällaisessa päätöksessä on sitä vastoin useita osatekijöitä tai sillä on useampi tarkoitus, joista eräät kuuluvat YUTP:n piiriin, sen tekemiseen sovellettava äänestyssääntö on määritettävä sen pääasiallisen tai määräävän tarkoituksen tai osatekijän mukaan. Jos siis päätöksen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai osatekijä kuuluu alaan, jolla unionin toimen antaminen ei edellytä yksimielisyyttä, mainittu päätös on SEUT 218 artiklan 8 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti tehtävä määräenemmistöllä. Näin ollen käsiteltävässä asiassa on sovellettava unionin toimen oikeusperustan valintaa koskevia perinteisiä kriteerejä, mitä oikeudenkäynnin asianosaiset eivät myöskään kiistä.

37. Toiseksi unionin tuomioistuin on tuomiossa Kazakstan soveltanut painopistetestiä käyttämällä kahta kriteeriä, määrällistä ja laadullista, analysoidessaan sen kansainvälisen sopimuksen sisältöä, johon kyseinen unionin toimi liittyy. Unionin tuomioistuin on nimittäin yhtäältä todennut kyseisen tuomion 44 kohdassa, että ”suurin osa [Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen], jossa on 287 artiklaa, määräyksistä kuuluu näet unionin yhteisen kauppapolitiikan tai unionin kehitysyhteistyöpolitiikan alaan”, ja toisaalta saman tuomion 45 artiklassa huomauttanut, että ”niiden [Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen] määräysten, joilla on yhteys YUTP:aan – – lukumäärä on pieni suhteessa kyseiseen sopimukseen kokonaisuudessaan, ja sen lisäksi sopimuspuolet vain lausuvat niissä yhteistyönsä tavoitteista ja teemoista, joita yhteistyön tulee koskea, mutta niissä ei määritetä konkreettisia yksityiskohtaisia sääntöjä tämän yhteistyön toteuttamiseksi”, ja viitannut tässä analogisesti tuomion Filippiinit 56 kohtaan.[45] Voidaan tietenkin pohtia Ranskan tasavallan tavoin, mikä on mainittujen kriteerien ja etenkin määrällisen kriteerin absoluuttinen merkitys, kun otetaan huomioon erot unionin kehitysyhteistyötä ja kauppaa koskevien ulkoisten toimien, jotka yleensä edellyttävät yksityiskohtaisen sääntelyn ja runsaiden teknisluonteisten määräysten antamista, ja YUTP:n välillä, jonka täytäntöönpano ei välttämättä edellytä vastaavaa seikkaperäisyyttä. Tästä huolimatta tällainen kriteeri – silloin kun sillä ei tarkoiteta pelkästään sen toteamista, että valtaosa määräyksistä ei koske YUTP:aa, ja kun

[43] Ks. vastaavasti viimeksi tuomio 6.10.2020, Bank Refah Kargaran v. neuvosto (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[44] Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (sopimus Kazakstanin kanssa) (C-244/17, EU:C:2018:364, 50 kohta).

[45] Totean, että unionin tuomioistuin on jo vahvistanut tuomiossa 3.12.1996, Portugali v. neuvosto (C-268/94, EU:C:1996:461, 40 kohta) kriteerin, joka perustuu siihen, että tarkastellut määräykset ovat välittömästi sovellettavia, koska ne sisältävät konkreettisia yksityiskohtaisia sääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi.

sitä sovelletaan yhdessä kyseisen sopimuksen YUTP:aan liittyvien määräysten laadullisen arvioinnin kanssa, jossa otetaan huomioon näiden määräysten enemmän tai vähemmän toiminnallinen luonne – voi osoittautua hyödylliseksi, kun tuomioon Kazakstan johtaneessa ja nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa puitesopimuksessa nimetään (tai suljetaan pois) YUTP:n alaan mahdollisesti kuuluva erillinen osatekijä. Näin on etenkin siksi – kuten komissio on perustellusti todennut –, että sen jälkeen, kun Lissabonin sopimuksen mukaisesti SEU 21 artiklan 2 kohdassa yhtenäistettiin unionin ulkoisen toiminnan tavoitteet, ja kun otetaan huomioon SEU 21 artiklan 3 kohdan mukainen unionin velvoite pyrkiä näihin tavoitteisiin kaikessa ulkopolitiikassaan, mukaan lukien sisäpolitiikkojen ulkoiset näkökohdat, painopistetestin soveltaminen ainoastaan tai ensisijaisesti toimen tarkoitusten perusteella ei välttämättä johda riittävän vakuuttaviin tuloksiin. Kun otetaan huomioon SEU 21 artiklan 2 kohdassa lueteltujen unionin ulkoisen toiminnan tavoitteiden horisontaalisuus ja se, että SEU 23 artiklassa viitataan näihin tavoitteisiin YUTP:n yhteydessä, kyseisen politiikan erityistavoitteiden määrittäminen voi nimittäin osoittautua vaikeaksi. [46]

38. Kolmanneksi unionin tuomioistuin on tuomiossa Kazakstan täsmentänyt, että päätökset, joissa riidanalaisten päätösten tavoin määritetään unionin puolesta otettava kanta kumppanuussopimuksella perustettujen elinten työjärjestyksen vahvistamiseen, koskevat yleisesti näiden elinten työskentelytapaa. Ne ovat yleisesti sovellettavia eivätkä koske ainoastaan yksittäisiä kyseisen sopimuksen yhteydessä säänneltyjä seikkoja, joten alaa, johon tällainen päätös kuuluu, on painopistetestin yhteydessä arvioitava koko sopimuksen nojalla. [47]

39. Neljänneksi tuomiosta Kazakstan ilmenee, ettei päätöksen, joka koskee sellaisen sopimuksen allekirjoittamista, johon sisältyy toimi sen täytäntöönpanemiseksi, oikeusperusta vaikuta kyseisen toimen painopisteen määrittämiseen ainakaan silloin, kun tiettyjen seikkojen vuoksi on katsottava, ettei kyseistä oikeusperustaa ole määritetty oikein. [48]

40. Ensimmäistä kanneperustetta on tarkasteltava edellä esitettyjen periaatteiden perusteella.

b) Soveltaminen käsiteltävässä asiassa

41. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa on todettu, tuomiosta Kazakstan ilmenee, että sellaisen päätöksen alaa, jossa määritetään unionin puolesta otettava kanta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisella kumppanuussopimuksella perustettujen elinten työjärjestyksen vahvistamiseen, on arvioitava koko sopimuksen nojalla.

42. Kuten edellä on todettu, käsiteltävässä asiassa neuvosto on kuitenkin antanut kaksi erillistä päätöstä, joilla on käytännössä sama sisältö mutta eri soveltamisala. Ensimmäinen koskee koko sopimusta lukuun ottamatta II osastoa. Jälkimmäinen koskee vain tätä osastoa. Tästä jaosta huolimatta neuvosto vaikuttaa olevan komission kanssa yhtä mieltä siitä, että riidanalaisten päätösten ja näin ollen myös päätöksen 2020/246 painopistettä on arvioitava koko sopimuksen nojalla.

[46] Ks. tämän suuntaisesta yrityksestä julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:41, 85 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[47] Ks. tuomio Kazakstan, 40 kohta, ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. neuvosto (sopimus Kazakstanin kanssa) (C-244/17, EU:C:2018:364, 54 ja 55 kohta).

[48] Ks. tuomio Kazakstan (43 kohta).

43. Katson itsekin, että tämä on ainoa oikea tapa. On joka tapauksessa nimittäin niin, että kahteen (tai useampaan) eri oikeusperustaan perustuvan kahden erillisen neuvoston päätöksen antamista unionin puolesta esitettävän kannan vahvistamisesta sellaiseen asiaan, joka koskee *yleisesti koko sopimusta*, kuten silloin, kun hyväksytään sopimuksen elinten toimintaa yleisesti koskevia toimia, voidaan perustella vain, jos sopimuksessa kokonaisuutena tarkastellen määrätään kahdesta (tai useammasta) eri osatekijästä, jotka vastaavat kyseisten toimien antamiseksi käytettyjä eri oikeusperustoja.

44. Näin ollen yhdessä tarkasteltujen riidanalaisten päätösten aloja on arvioitava koko kumppanuussopimuksen nojalla. Aluksi on esitettävä seuraavat kolme huomautusta:

45. Ensinnäkin totean, että komission kanteensa tueksi esittämät perustelut tukeutuvat hyvin suurelta osin kumppanuussopimuksen ja Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen väitettyihin yhtäläisyyksiin sekä ratkaisuun, joka sisältyy viimeksi mainittua sopimusta koskevaan tuomioon. Kuten edellä on todettu, juuri tämä tuomio johti yhteisestä ehdotuksesta luopumiseen ja lopulta kanteen nostamiseen. Neuvoston esittämissä perusteluissa sen sijaan korostetaan kumppanuussopimuksen ja Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen eroja. Muistutan kuitenkin, että unionin tuomioistuin on vakiintuneesti vahvistanut, että toimen oikeusperustaa määritettäessä on merkityksetöntä, mitä oikeusperustaa on käytetty annettaessa muita unionin toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä kuin kyseessä olevassa toimessa tai jotka liittyvät läheisesti siihen.[49] Vaikka on myönnettävä tuomion Kazakstan kiistatta olevan ennakkotapaus, joka on otettava huomioon tarkasteltaessa käsiteltävää asiaa, kumppanuussopimuksen sisältöä ja tarkoitusta analysoitaessa on kuitenkin pidettävä mielessä tämä sääntö.

46. Toiseksi totean tuomiosta Kazakstan ilmenevän (tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta), että toisin kuin neuvosto ilmeisesti katsoo, sillä, että allekirjoittamispäätös perustuu muun muassa SEU 37 artiklaan ilman, että komissio on kiistänyt tällaisen aineellisen oikeusperustan käytön, ei voida yksistään perustella neuvoston valintaa perustaa päätös 2020/246 tähän artiklaan. Sama koskee sitä, että myös neuvoston päätös, jolla valtuutettiin komissio ja korkea edustaja neuvottelemaan kumppanuussopimuksesta, perustui SEU 37 artiklaan.

47. Edellä esitetyn jälkeen totean, että kumppanuussopimus on puitesopimus, jonka tarkoituksena on käynnistää ”laajamittainen yhteistyö lukuisilla yhteistä etua koskevilla aloilla”.[50] Sen johdanto-osasta käy ilmi osapuolten halu lujittaa aiemmin luotuja siteitä ja edistää tasa-arvoiseen kumppanuuteen perustuvaa tiivistä ja tehokasta yhteistyötä (sopimuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale) sekä edistää edelleen Armenian tasavallan poliittista, sosioekonomista ja institutionaalista kehitystä lujittamalla demokratian periaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioitusta (johdanto-osan kolmas ja viides perustelukappale). Kumppanuussopimuksessa esitetään kaksi perustavanlaatuista aihepiiriä. Yhtäältä korostetaan osapuolten halua edelleen kehittää säännöllistä poliittista vuoropuhelua yhteisen edun mukaisista kahdenvälisistä asioista ja osapuolten sitoutumista kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseen, joukkotuhoaseiden leviämisen torjuntaan, korruption ehkäisyyn ja torjuntaan, järjestäytyneen rikollisuuden sekä terrorismin torjunnan tehostamiseen, muuttoliikettä, turvapaikka-asioita ja rajavalvontaa koskevan yhteistyönsä tehostamiseen sekä

[49] Ks. mm. tuomio 10.1.2006, komissio v. neuvosto (Rotterdamin yleissopimus) (C-94/03, EU:C:2006:2, 50 kohta) ja tuomio 18.12.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (Sosiaaliturvaa koskevien määräysten ulottaminen koskemaan Turkkia) (C-81/13, EU:C:2014:2449, 36 kohta). Kuten julkisasiamies Kokott on täsmentänyt ratkaisuehdotuksessaan komissio v. neuvosto (Sopimus Kazakstanin kanssa) (C-244/17, EU:C:2018:364, 53 kohta), tämä koskee myös sen sopimuksen allekirjoittamispäätöstä, jonka täytäntöönpanemiseksi kyseessä oleva päätös on tehty.

[50] Ks. kumppanuussopimuksen johdanto-osan viides perustelukappale.

viisumivuoropuhelun käynnistämiseen (erityisesti johdanto-osan 3.–5., 7., 8., 10., 12. ja 14. perustelukappale). Toisaalta korostetaan osapuolten sitoutumista taloudellisen yhteistyön syventämiseen myös kauppaan liittyvillä aloilla kaupan ja investointien kehittämiseksi kuitenkin noudattaen kestävän kehityksen periaatteita ja huolehtien ympäristön ja ihmisten terveyden suojelusta. Samoin osapuolet sitoutuvat tekemään yhteistyötä muilla yhteisen edun mukaisilla sosioekonomisilla aloilla, jollaisia ovat muun muassa tiede ja teknologia, koulutus ja kulttuuri sekä nuoriso ja urheilu (erityisesti johdanto-osan 15., 19., 23. ja 24. perustelukappale).

48. Kumppanuussopimuksessa on 386 artiklaa, ja se on jaettu kahdeksaan osastoon, jotka koskevat tavoitteita ja yleisperiaatteita (I osasto, 1 ja 2 artikla), poliittista vuoropuhelua ja uudistuksia sekä yhteistyötä YUTP:n alalla (II osasto, 3–11 artikla), oikeutta, vapautta ja turvallisuutta (III osasto, 12–21 artikla), taloudellista yhteistyötä (IV osasto, 22–35 artikla), muita yhteistyöpolitiikkoja (V osasto, 36–112 artikla), kauppaa (VI osasto, 113–342 artikla), rahoitustukea, petosten torjuntaa ja valvontaa (VII osasto, 343–361 artikla) sekä institutionaalisia määräyksiä, yleisiä määräyksiä ja loppumääräyksiä (VIII osasto, 362–386 artikla).

49. Kumppanuussopimuksen tavoitteina, jotka on esitetty sen 1 artiklassa, on tehostaa kokonaisvaltaista poliittista ja taloudellista kumppanuutta ja yhteistyötä osapuolten välillä; vahvistaa puitteita poliittiselle vuoropuhelulle kaikilla yhteisen edun mukaisilla aloilla, mikä edistää läheisten poliittisten suhteiden kehittymistä osapuolten välillä; edistää demokratian sekä poliittisen, taloudellisen ja institutionaalisen vakauden lujittamista Armeniassa; edistää, ylläpitää ja lujittaa rauhaa ja vakautta sekä alueellisesti että kansainvälisesti; tehostaa yhteistyötä vapaus- ja turvallisuus- ja oikeusasioiden alalla; edistää liikkuvuutta ja ihmisten välisiä yhteyksiä; tukea Armenian tasavallan pyrkimyksiä kehittää taloudellisia mahdollisuuksiaan kansainvälisellä yhteistyöllä; tehostaa kauppayhteistyötä; ja luoda edellytykset yhä tiiviimmälle yhteistyölle muilla yhteisen edun mukaisilla aloilla. Kumppanuussopimuksen 2 artiklassa esitetään yleiset periaatteet, joiden noudattamiseen osapuolet sitoutuvat ja joita ovat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien, vapaan markkinatalouden, kestävän kehityksen, alueellisen yhteistyön ja monenvälisyyden periaatteet. Osapuolet sitoutuvat myös torjumaan korruptiota, rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin eri muotoja sekä joukkotuhoaseiden leviämistä lisätäkseen alueellista rauhaa ja vakautta.

50. Neuvosto katsoo kumppanuussopimuksella olevan tavoitteita, jotka kuuluvat YUTP:n alaan eivätkä ole toissijaisia tai liitännäisiä verrattuna saman sopimuksen muihin tavoitteisiin. Sen mukaan kumppanuussopimuksen II osasto sisältää määräyksiä, jotka eivät sovi kehitysyhteistyöpolitiikan tai yhteisen kauppapolitiikan strategisiin kehyksiin. Komissio puolestaan myöntää, että kumppanuussopimuksella on tiettyjä yhteyksiä YUTP:aan, mutta ei pidä näitä yhteyksiä kuitenkaan riittävän merkittävinä, jotta YUTP:n alaan kuuluva aineellinen oikeusperusta olisi perusteltu.

51. Kumppanuussopimuksen II osaston otsikkona on ”Poliittinen vuoropuhelu ja uudistukset; yhteistyö ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla”, ja se sisältää yhdeksän artiklaa. Kumppanuussopimuksen 3 artiklassa luetellaan sen poliittisen vuoropuhelun tavoitteet, jonka tehostamiseen osapuolet sitoutuvat kaikilla yhteisen edun mukaisilla aloilla, mukaan lukien ulkopolitiikka ja turvallisuusasiat sekä sisäiset uudistukset. Näitä tavoitteita ovat muun muassa poliittisen kumppanuuden vahvistaminen (3 artiklan 2 kohdan b alakohta); kansainvälisen rauhan, vakauden ja turvallisuuden edistäminen (3 artiklan 2 kohdan c alakohta); yhteistyön lujittaminen kriisinhallinnan (3 artiklan 2 kohdan d alakohta), joukkotuhoaseiden torjunnan (3 artiklan 2 kohdan e alakohta), demokratian periaatteiden, oikeusvaltion, hyvän hallinnon sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen (3 artiklan 2 kohdan g alakohta) ja

turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aloilla (3 artiklan 2 kohdan h alakohta); sekä hyvien naapuruussuhteiden kehittäminen (3 artiklan 2 kohdan k alakohta). Kumppanuussopimuksen 4 artikla koskee sisäisiä uudistuksia, joiden toteuttamiseksi osapuolet sitoutuvat tekemään yhteistyötä muun muassa demokraattisten instituutioiden vakauden ja tehokkuuden, oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja tehokkuuden sekä julkishallinnon uudistuksen ja korruption torjunnan vakiinnuttamiseksi. Sopimuksen 5 artikla on puolestaan täysin omistettu ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Kyseisen artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Osapuolet tehostavat vuoropuheluaan ja yhteistyötään ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, myös yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, tunnustaen, että Armenian tasavalta pitää osallistumistaan kansainvälisten järjestöjen toimintaan ja kansainvälisen yhteistyön muotoihin sekä sille tästä johtuvia olemassa olevia velvoitteita tärkeinä, ja käsittelevät erityisesti konfliktien ehkäisemiseen ja kriisinhallintaan, riskien vähentämiseen, kyberturvallisuuteen, turvallisuusalan uudistamiseen, alueelliseen vakauteen, aseriisuntaan, asesulkuun sekä aseiden ja niiden viennin valvontaan liittyviä kysymyksiä.” Vielä täsmennetään, että ”yhteistyö perustuu yhteisiin arvoihin ja etuihin, ja sen tarkoituksena on lisätä toiminnan tehokkuutta hyödyntäen kahdenvälisiä, kansainvälisiä ja alueellisia foorumeja, etenkin [Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöä (Etyj)]”. Kumppanuussopimuksen 6 artiklassa vahvistetaan, että vakavimpien kansainvälisten rikosten osalta on varmistettava tehokkaat syytetoimet myös Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa ja että osapuolet tekevät yhteistyötä näiden rikosten estämiseksi. Kumppanuussopimuksen 7 artikla koskee konfliktien estämistä ja kriisinhallintaa koskevaa yhteistyötä, jota osapuolet tehostavat ”erityisesti tarjotakseen Armenian tasavallalle mahdollisuuden osallistua [unionin] johdolla toteutettaviin siviili- ja sotilaskriisinhallintaoperaatioihin sekä tähän liittyviin harjoituksiin ja koulutukseen tapauskohtaisesti”. Kumppanuussopimuksen 8 artiklan mukaan ”osapuolet tehostavat yhteisiä toimiaan alueellisen yhteistyön edellytysten parantamiseksi edistämällä avoimia rajoja ja rajat ylittävää liikkumista, hyviä naapuruussuhteita ja demokraattista kehitystä, lisäten näin vakautta ja turvallisuutta, sekä tekevät työtä konfliktien rauhanomaisen ratkaisemisen puolesta”. Kumppanuussopimuksen 9–11 artiklan aiheina ovat joukkotuhoaseiden ja niiden kantolaitteiden leviämisen, pienaseiden ja kevyiden aseiden laittoman kaupan sekä terrorismin torjunta.

52. On riidatonta, että kumppanuussopimuksella on tiettyjä yhteyksiä YUTP:aan. Kumppanuussopimuksen johdanto-osaan ja sen 1 ja 3 artiklaan sisältyvien nimenomaisten YUTP-viittausten lisäksi myös kyseisen sopimuksen 5 ja 7–11 artiklan voidaan nimittäin kaikkien katsoa liittyvän YUTP:aan, kuten edeltävästä kohdasta ilmenee. [51]

53. Tuomiosta Kazakstan ilmenee kuitenkin erityisesti, ettei pelkästään sen perusteella, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen puitesopimuksen johdanto-osaan ja tavoitteisiin liittyy yhteyksiä YUTP:aan ja että tietyt sen määräykset – silloinkin kun ne sisältyvät omaan osastoonsa sopimuksen alkupuolella – voidaan yhdistää tähän unionin politiikkaan, voida katsoa, että kaikkien sen täytäntöönpanemiseksi annettavien ja yleisesti sovellettavien toimien yhtenä aineellisena oikeusperustana olisi välttämättä oltava SEU 37 artikla. Tällainen lisäys on unionin tuomioistuimen mukaan oikeutettu vain, jos mainitut määräykset ovat ulottuvuudeltaan sellaisia, että niiden voidaan katsoa muodostavan kyseisen sopimuksen erillisen osatekijän, eivätkä ne ole liitännäisiä mainitun sopimuksen muihin osatekijöihin nähden. [52]

[51] Ks. vastaavasti tuomio Kazakstan (42 kohta).

[52] Ks. tuomio Kazakstan (46 kohta).

54. Tuomiossa Kazakstan unionin tuomioistuin on päätynyt siihen, etteivät kyseisen maan kanssa tehtyyn sopimukseen sisältyvät YUTP:aan liittyvät määräykset täytä näitä edellytyksiä, soveltamalla määrällistä ja laadullista kriteeriä, jotka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa, eikä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohdassa kuvattua, tuomiossa Filippiinit käytettyä kaksiosaista testiä.

55. Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että riippumatta sovellettavasta testistä YUTP ei muodosta kumppanuussopimuksen systematiikassa muista osatekijöistä erottuvaa erillistä osatekijää, joka oikeuttaisi SEU 37 artiklan lisäämisen kyseisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi annettavien, yleisesti sovellettavien toimien aineellisiin oikeusperustoihin.

56. Ensinnäkin muistutan, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Filippiinit käyttämän testin ensimmäisessä osassa ratkaistaan, voivatko sopimuksen määräykset, jotka voivat kuulua muihin unionin politiikan aloihin kuin ensisijaiseksi määriteltyyn alaan, kuulua myös tähän alaan vai ylittävätkö ne tämän politiikan kehykset.

57. Tältä osin on todettava, että kehitysyhteistyö, joka on kiistatta yksi kumppanuussopimuksen osatekijöistä, on luonteeltaan moniulotteista. Se ei rajoitu toimenpiteisiin, joilla pyritään suoraan köyhyyden poistamiseen, joka mainitaan kyseisen politiikan päätavoitteena SEUT 208 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, vaan sillä pyritään myös SEU 21 artiklan 2 kohdassa asetettuihin tavoitteisiin,[53] joihin SEUT 208 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa nimenomaisesti viitataan. Lisäksi SEUT 209 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unioni voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia, jotka ovat tarpeen SEU 21 artiklassa ja SEUT 208 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja korostetaan siten unionin ulkoisen toiminnan yleisten tavoitteiden ja kehitysyhteistyön erityistavoitteiden välisiä keskinäisiä suhteita.

58. Lissabonin sopimusta edeltävässä oikeuskäytännössä, joka on edelleen merkityksellistä, kun otetaan erityisesti huomioon tuomiossa Filippiinit esitetty SEUT 208 artiklan tulkinta,[54] unionin tuomioistuin on todennut, että kehitysyhteistyön tavoitteet ovat laajoja ja kehitysyhteistyö koskee paitsi kyseisten kolmansien maiden kestävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä, niiden sopusointuista ja asteittaista yhdentymistä maailmantalouteen sekä köyhyyden torjuntaa, myös demokratian ja oikeusvaltion kehittämistä ja lujittamista sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.[55] Unionin tuomioistuin on myös jo katsonut, että kevyiden aseiden ja käsiaseiden leviämisen torjumisen voidaan katsoa palvelevan kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteita.[56]

59. Tämä laaja käsitys kehitysyhteistyön tavoitteista kuvastaa unionin tätä alaa koskevaa näkemystä, joka on esitelty 7.6.2017 allekirjoitetussa uudessa kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa (jäljempänä konsensus),[57] joka on ”kulmakivi EU:n kehityspolitiikassa”[58] ja osa YK:n yleiskokouksen syyskuussa 2015 hyväksymää kestävän kehityksen toimintaohjelmaa 2030.[59] Konsensuksen mukaan kehityspolitiikan tarkoituksena on

53 Ks. tuomio Filippiinit (37 kohta).

54 Ks. tuomio Filippiinit (37 kohta).

55 Ks. tuomio 23.10.2007, parlamentti v. komissio (C-403/05, EU:C:2007:624, 56 kohta) ja tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, 65 kohta).

56 Ks. tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, 68–70 kohta sekä 98 ja 99 kohta).

57 Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus ”Meidän maailmamme, meidän ihmisarvomme, meidän tulevaisuutemme”, neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma, 8.6.2017. Tämäntyyppisten asiakirjojen merkityksellisyydestä määritettäessä alaa, johon kansainvälinen sopimus kuuluu, ks. erityisesti tuomio Filippiinit (42 kohta).

58 Ks. konsensus, 10 kohta.

59 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi sen 25.9.2015.

myös muun muassa ”tukea demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia; säilyttää rauha ja estää konfliktit; parantaa ympäristön laatua ja maapallon luonnonvarojen kestävää hoitoa; auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnon tai ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista; sekä edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuista hyvää hallintotapaa”.[60] Lisäksi konsensuksen 14 kohdassa todetaan, että poliittinen vuoropuhelu on tärkeä kanava kehitysperiaatteiden edistämiselle ja sillä on tärkeä ennaltaehkäisevä merkitys EU:n arvojen noudattamisen varmistamisessa ja että vuoropuhelu, jota käydään kumppanimaiden hallitusten kanssa, on keskeinen keino edistää yhteisymmärrystä, arvioida säännöllisesti edistymistä ja määrittää asianmukaisia tukitoimenpiteitä.

60. Vielä on korostettava, että unionin ulkoisen toiminnan tukivälineet kaudelle 2014–2020 muun muassa ihmisoikeuksien suojelemisen[61] sekä kumppanimaissa tapahtuvan kriisitoiminnan, konfliktineston ja rauhanrakentamisen aloilla[62] on hyväksytty kehitysyhteistyötä sekä SEUT 212 artiklassa tarkoitettua, kolmansien maiden kanssa tehtävää taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä koskevan strategiakehyksen puitteissa. Samoissa puitteista hyväksytään myös naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline seuraavaa monivuotista rahoituskehystä varten (2021–2027);[63] sen kompromissiteksti, joka hyväksyttiin 13.3.2021,[64] kattaa myös unionin toimet kriisitoiminnan, konfliktineston, rauhanrakentamisen sekä maailmanlaajuisten ja alueiden rajat ylittävien uhkien torjumisen aloilla.

61. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, ettei toimenpide kuulu kehitysyhteistyön alaan, vaikka sillä edistettäisiin sen tavoitteita, jos sen pääasiallisena tavoitteena on jonkin toisen politiikan, esimerkiksi YUTP:n täytäntöönpano.[65]

62. Mielestäni käsiteltävässä asiassa tilanne ei kuitenkaan ole tämä. Kumppanuussopimus on nimittäin ennen kaikkea väline, jolla pyritään vahvistamaan sellaista osapuolten välistä taloudellista ja kaupallista yhteistyötä kestävän kehityksen edistämiseksi,[66] jossa talouteen yhdistyvät ympäristöön[67] liittyvät ja sosiaaliset ongelmat, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen[68] sekä ihmisten terveys.[69] Kumppanuussopimus kattaa sen VI osastoon sisältyvien kauppaa koskevien määräysten lisäksi laajan kirjon yhteistyöaloja, jotka liittyvät mitä erilaisimpiin sosioekonomisiin aloihin energiasta (V osasto, 2 luku) ympäristöön ja ilmastotoimiin (V osasto, 3 ja 4 luku), teollisuuspolitiikkaan (V osasto, 5 luku), yhteistyöhön rahoituspalvelujen alalla (V osasto, 7 luku), matkailuun (V osasto, 9 luku), maatalouteen ja kalastukseen

60 Ks. konsensus, 11 kohta.

61 Demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä 11.3.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 235/2014 (JO 2014, L 77, s. 85).

62 Ks. vakautta ja rauhaa edistävän välineen perustamisesta 11.3.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 230/2014 (JO 2014, L 77, s. 1).

63 Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta [COM(2018) 460 final], muutettuna [COM(2020) 459 final] covid-19 pandemiakriisin seurauksena.

64 Ks. lehdistötiedote osoitteessa https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

65 Ks. tuomio 20.5.2008, komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, 71 ja 72 kohta). Ks. vastaavasti, mutta sellaisten oikeusperustojen välisestä valinnasta, jotka kuuluvat kaikki EUT-sopimuksen alaan, tuomio Filippiinit (44 kohta).

66 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 18. ja 23. perustelukappale.

67 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 19. ja 23. perustelukappale sekä osasto V, 3 ja 4 luku.

68 Ks. kumppanuussopimuksen johdanto-osan kolmas ja kuudes perustelukappale.

69 Kumppanuussopimuksen johdanto-osan 29. perustelukappale sekä osasto V, 16 luku.

(V osasto, 10 ja 11 luku), tutkimukseen (V osasto, 14 luku), sosiaalipolitiikkaan (V osasto, 15 luku), koulutukseen ja kulttuuriin (V osasto, 17 ja 18 luku), urheiluun (V osasto, 20 luku) ja pelastuspalveluun (V osasto, 23 luku).

63. Kaikesta edellä esitetystä ilmenee, että kumppanuussopimuksen II osastoon sisältyvät määräykset voivat yhdessä liittyä myös kehitysyhteistyöhön, joka on yksi tämän sopimuksen osatekijöistä, eikä niiden vuoksi ole välttämätöntä perustaa päätöstä, jossa vahvistetaan unionin puolesta otettava kanta ja joka koskee kyseisellä sopimuksella perustettujen elinten toimintamenettelyjä, myös SEU 37 artiklaan täydentävänä aineellisena oikeusperustana. Tätä päätelmää ei mielestäni horjuta kumppanuussopimuksen tarkastelu asiayhteydessään. Yhtäältä kumppanuussopimuksen kaltaisen sopimuksen neuvottelujen ja tekemisen asiayhteydellä nimittäin tuskin voi olla huomattavaa tai ainakaan ratkaisevaa merkitystä seikkana, jota arvioidaan määritettäessä asianmukaista oikeusperustaa. Toisaalta käsiteltävässä asiassa kumppanuussopimuksen johdanto-osan 11. perustelukappaleeseen sisältyvä Vuoristo-Karabahin konfliktia koskeva maininta, johon Ranskan tasavalta viittaa huomautuksissaan, ei riitä sijoittamaan kumppanuussopimuksen tekemistä YUTP:n erityiskontekstiin.

64. Onkin siirryttävä käsittelemään unionin tuomioistuimen tuomiossa Filippiinit soveltaman kaksiosaisen testin toista osaa, joka edellyttää käsiteltävässä asiassa sen tarkistamista, saavatko YUTP:aan mahdollisesti liittyvät kumppanuussopimuksen määräykset aikaan velvoitteita, joilla on sellainen ulottuvuus, että ne vastaavat sopimuksen muista osatekijöistä ja erityisesti kehitysyhteistyöstä erillisiä tavoitteita.

65. Mielestäni kumppanuussopimuksen II osaston määräyksistä ilmenee selvästi, että ne ovat luonteeltaan julistavia eivätkä sisällä konkreettisia yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä yhteistyön toteuttamiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tai osapuolille asetettuja konkreettisia positiivisia velvoitteita, jotka ylittäisivät pelkän yleisen sitoumuksen tehdä yhteistyötä.

66. Tämä koskee kyseisen sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa esitettyjä poliittisen vuoropuhelun tavoitteita, joita neuvosto erityisesti korostaa. Yhtäältä kyseisen artiklan 1 kohdasta ilmenee nimittäin, että poliittinen vuoropuhelu, jota osapuolet aikovat vahvistaa, koskee kaikkia sopimuksen kattamia yhteisen edun mukaisia aloja. Tämä on linjassa myös neuvoston hyväksymässä konsensuksessa ilmaistun kannan kanssa, joka on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohdassa ja jonka mukaan poliittinen vuoropuhelu on väline, joka palvelee myös kehitysyhteistyön tavoitteita. Toisaalta kyseisen vuoropuhelun tavoitteiden luettelon jälkeen kumppanuussopimuksen II osaston määräyksissä, jotka voisivat erityisesti liittyä YUTP:aan, ei mainita konkreettisia toimenpiteitä, joilla näitä tavoitteita edistettäisiin ja jotka liittyisivät YUTP:aan.

67. Sopimuksen 5 artiklassa nimittäin vain ilmaistaan toisin 3 artiklan 2 kohdan b, c, e, f, h ja i alakohdan sisällöt painottaen erityisesti osapuolten välistä yhteistyötä kansainvälisillä foorumeilla, kuten Yhdistyneissä kansakunnissa ja Etyjissä. Tämä pätee myös kyseisen sopimuksen 8 artiklaan, joka koskee alueellista vakautta ja konfliktien rauhanomaista ratkaisemista ja jossa vain toistetaan saman sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan i, j ja k alakohdassa mainitut tavoitteet ja muistutetaan osapuolia periaatteista, jotka on vahvistettu YK:n peruskirjassa, Etykin Helsingin päätösasiakirjassa ja muissa asiaa koskevissa monenvälisissä asiakirjoissa. Sama koskee myös kumppanuussopimuksen 9 artiklaa, jonka aiheena ovat joukkotuhoaseet ja jossa pääasiassa vain muistutetaan osapuolia niiden kansainvälisistä sitoumuksista (1 kohta) ja kehotetaan niitä antamaan muita sitoumuksia (2 kohdan a alakohta). Kumppanuussopimuksen 9 artiklan 2 kohdan b alakohdassa, jossa mainitaan tehokkaan

kansallisen vientivalvontajärjestelmän ”edelleen kehittäminen”, on puolestaan kyse velvoitteesta, joka on muotoiltu erittäin yleisesti ja ennakoivasti ja jossa lisäksi toistetaan voimassa olevat kansainväliset sitoumukset.[70] Sama huomio voidaan tehdä vielä pienaseita ja kevyitä aseita koskevasta 10 artiklasta[71] ja terrorismin torjuntaa koskevasta 11 artiklasta.

68. Kumppanuussopimuksen 7 artiklasta, jota Ranskan tasavalta erityisesti painottaa ja jossa esitetään toive Armenian tasavallan mahdollisesta osallistumisesta ”[unionin] johdolla toteutettaviin siviili- ja sotilaskriisinhallintaoperaatioihin sekä tähän liittyviin harjoituksiin ja koulutukseen”, on todettava yhtäältä, että osallistuminen esitetään vain ennakoivana tavoitteena, johon konfliktien estämistä ja kriisinhallintaa koskevalla osapuolten käytännön yhteistyöllä on pyrittävä, ja sen todetaan olevan vain ”mahdollista”, ja toisaalta, että osallistumisesta unionin johdolla toteutettaviin siviili- ja sotilaskriisinhallintaoperaatioihin sekä tähän liittyviin harjoituksiin ja koulutukseen päätetään vain ”tapauskohtaisesti”. Tästä seuraa, että kuten kumppanuussopimuksen II osaston muissakaan määräyksissä myöskään tässä artiklassa ei määrätä erityisestä velvoitteesta eikä se ole luonteeltaan välittömästi sovellettava.

69. Kaikesta edellä esitetystä ilmenee, ettei unionin tuomioistuimen tuomiossa Filippiinit käyttämän testin perusteella sellaisen päätöksen antaminen, jolla vahvistetaan kumppanuusneuvostossa unionin puolesta otettava kanta ja joka koskee kyseisellä sopimuksella perustettujen elinten toimintamenettelyjä, edellytä SEU 37 artiklan lisäämistä toimen oikeusperustaan.

70. Lopputulos ei mielestäni muutu myöskään, jos sovelletaan unionin tuomioistuimen tuomiossa Kazakstan käyttämää testiä. On nimittäin todettava yhtäältä, että ehdottoman valtaosan kumppanuussopimuksen 386 artiklasta muodostavat yhteistä kauppapolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevat määräykset. Toisaalta niiden kumppanuussopimuksen määräysten, joilla on yhteys YUTP:aan ja jotka on mainittu tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdassa, lukumäärä on pieni suhteessa kyseisen sopimuksen määräysten kokonaismäärään, ja lisäksi, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 64–67 kohdasta ilmenee, sopimuspuolet vain lausuvat niissä tavoitteista, joita niiden yhteistyöllä on oltava, ja teemoista, joita yhteistyön on koskettava, mutta niissä ei määritetä konkreettisia yksityiskohtaisia sääntöjä tämän yhteistyön toteuttamiseksi. Yleisemmin ja ilman, että tällä perustelulla on ratkaisevaa merkitystä, kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa, katson komission ja Tšekin tasavallan tavoin mutta toisin kuin neuvosto ja Ranskan tasavalta, etteivät kumppanuussopimuksen II osaston määräykset ole laajempia kuin Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen samankaltaiset määräykset ja että ne ovat osa kehitysyhteistyötä koskevaa unionin moniulotteista strategiaa.

c) Ensimmäistä kanneperustetta koskevat päätelmät

71. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

[70] Ks. erityisesti 28.4.2004 annettu Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1504 (2004) ja Armenian laatima sen täytäntöönpanoa koskeva suunnitelma osoitteessa https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] Kumppanuussopimuksen 10 artiklan 4 kohdassa viitataan lisäksi sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä 8.12.2008 vahvistettuun neuvoston yhteiseen kantaan 2008/944/YUTP ja Armenian tasavallan asiaankuuluvaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaan yhteistyöhön.

B Toinen kanneperuste

72. Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää neuvoston jakaneen toimen eri osiin luodakseen keinotekoisesti toimia, joilla on eri painopisteet, ja kiertääkseen sovellettavia äänestyssääntöjä. Näin tehdessään neuvosto on komission mukaan ensinnäkin jättänyt ottamatta huomioon unionin oikeuskäytännön, joka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa, toiseksi loukannut komissiolle SEU 17 artiklan 2 kohdan nojalla kuuluvia oikeuksia vääristämällä muutettua ehdotusta, joka koski vain yhden toimen antamista, kolmanneksi tarpeettomasti hankaloittanut päätösmenettelyä ja neljänneksi loukannut SEU 13 artiklan 1 kohdan mukaista toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön velvoitetta. Komissio täsmentää kanteessaan, että toisen kanneperusteen on katsottava sisältävän vain lisäsyitä riidanalaisten päätösten lainvastaisuuden toteamiselle ja että sen mielestä ensimmäinen peruste riittää kanteen menestymiseen. Vastauskirjelmässään komissio kuitenkin vahvistaa, että vaikka sen ensimmäinen kanneperuste hylättäisiin, toinen kanneperuste on itsenäinen, sillä neuvoston päätös antaa kaksi erillistä päätöstä yhden, muun muassa SEU 37 artiklaan perustuvan päätöksen sijaan on joka tapauksessa lainvastainen.[72]

73. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että jos ensimmäinen kanneperuste hyväksytään, sen pitäisi yksinään johtaa riidanalaisten päätösten kumoamiseen: ensimmäisen siksi, että kumppanuussopimuksen II osasto on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle syistä, jotka esitetään kyseisen päätöksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa, ja jälkimmäisen siksi, että sen oikeusperustana on SEU 37 artikla. Tästä seuraa, että jos unionin tuomioistuin hyväksyy ensimmäisen kanneperusteen, kuten ehdotan, sen ei tarvitse tarkastella toista. Jos se sitä vastoin päättää ottaa sen tarkasteltavaksi, sen pitäisi mielestäni katsoa, että se on hyväksyttävä. Antaessaan kaksi erillistä mutta toisiinsa liittyvää päätöstä, joista jälkimmäinen perustuu väärään oikeusperustaan ja edellyttää muun äänestyssäännön soveltamista kuin ensimmäiseen päätökseen sovellettava äänestyssääntö, neuvosto on nimittäin yrittänyt kiertää unionin toimen oikeusperustan valintaa koskevia sääntöjä.[73]

74. Esitän näin ollen seuraavat suppeat näkökohdat toissijaisesti ja siltä varalta, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen kanneperusteen ja katsoo toisen perusteen olevan itsenäinen.

75. On selvää, että unionin puolesta otetaan vain yksi kanta kumppanuussopimuksella perustettujen elinten työjärjestysten hyväksymiseen. On yhtä selvää, että kyseiset työjärjestykset ovat jakamattomia. Lisäksi on tosiasia, että riidanalaisten päätösten sisällöt ovat olennaisilta osiltaan samat, vaikka niiden ”soveltamisalat” poikkeavat toisistaan, ja niissä viitataan samaan kumppanuusneuvoston laatimaan asiakirjaan.[74] Jää näin ollen epäselväksi, miksi neuvosto antoi kaksi erillistä päätöstä, ellei tarkoituksena ollut yrittää perustella SEU 37 artiklan valintaa jälkimmäisen päätöksen oikeusperustaksi.

[72] Eri asiayhteydestä huolimatta on tärkeää huomauttaa, että samanlainen kysymys on esitetty lausuntomenettelyssä 1/19, josta julkisasiamies Hogan on antanut ratkaisuehdotuksensa 11.3.2021 (EU:C:2021:198, 167–194 kohta) ja joka koskee naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Istanbulin yleissopimuksen allekirjoittamista koskevan päätöksen jakamista kahteen toimeen.

[73] On kuitenkin tärkeää täsmentää, ettei jakaminen kahteen erilliseen päätökseen ole sinänsä johtanut oikeusperustan valintaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kiertämiseen, vaan jakaminen yhdessä sen kanssa, että toiselle näistä kahdesta päätöksestä on valittu väärä oikeusperusta.

[74] Kyseessä on luonnos EU:n ja Armenian tasavallan kumppanuusneuvoston päätökseksi oman työjärjestyksensä sekä kumppanuuskomitean, alakomiteoiden ja muiden kumppanuusneuvoston perustamien elimien työjärjestysten hyväksymisestä ja alakomiteoiden luettelon luomisesta, ST 15226/19, verkkosivustolla http://register.consilium.europa.eu.

76. Tästä huolimatta minusta vaikuttaa siltä, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että neuvoston unionin puolesta otettavan ainoan kannan vahvistamista koskevaan toimeen oli lisättävä tällainen oikeusperusta, komissio ei ole osoittanut, että neuvoston päätös jakamisesta olisi lainvastainen. Jos olisi hyväksytty yksi ainoa toimi, olisi tietysti vältetty päätösmenettelyn hankaloituminen. Tällaisessa tapauksessa neuvostoa ei kuitenkaan voitaisi moittia oikeusperustan määrittämistä koskevien sääntöjen tai sovellettavien äänestyssääntöjen kiertämisestä. Oletan Tšekin tasavallan tavoin myös, ettei neuvostoa voitaisi tällöin syyttää vilpittömän yhteistyön velvoitteen tai komissiolle SEU 17 artiklan 2 kohdassa annetun aloiteoikeuden loukkaamisesta.[75] Komission väittämää ”vääristämistä” ei nimittäin mielestäni ole todistettu, sillä muutetun ehdotuksen tavoite, eli unionin puolesta kumppanuusneuvostossa otettavan työjärjestyksiä koskevan kannan vahvistamisen mahdollistaminen, on saavutettu ja kyseisen kannan sisältö on vahvistettu ehdotetulla tavalla muutamia vähäisiä muutoksia lukuun ottamatta.[76] Voitaisiin tietysti väittää, että koska muutettu ehdotus koski vain yhden päätöksen tekemistä, päätös 2020/246 tehtiin täysin ilman komission ehdotusta, mikä on vastoin SEU 17 artiklan 2 kohtaa luettuna yhdessä SEUT 218 artiklan 9 kohdan kanssa. Tällainen argumentaatio vaikuttaa minusta kuitenkin liian kaavamaiselta ainakin käsiteltävän asian olosuhteissa, joissa päätösten 2020/245 ja 2020/246 sisällöt ovat olennaisilta osiltaan samat.[77]

C Riidanalaisten päätösten vaikutusten voimassa pitäminen

77. Komissio ja neuvosto sekä väliintulijoina olevat valtiot vaativat unionin tuomioistuinta pitämään voimassa riidanalaisten päätösten vaikutukset, jos se kumoaa ne.

78. SEUT 264 artiklan toisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi tarpeelliseksi katsoessaan todeta, miltä osin kumotun toimen vaikutuksia on pidettävä pysyvinä. Koska riidanalaisten päätösten kumoaminen pitämättä voimassa niiden vaikutuksia voisi häiritä kumppanuussopimuksella perustettujen elinten toimintaa, kyseenalaistaa unionin sitoutumisen näiden elinten antamiin oikeudellisiin toimiin ja haitata siten kyseisen sopimuksen moitteetonta täytäntöönpanoa,[78] katson, että jos unionin tuomioistuin päättää kumota riidanalaiset päätökset, niiden vaikutukset olisi pidettävä voimassa.

D Oikeudenkäyntikulut

79. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska aion ehdottaa, että kanne hyväksytään, ja koska komissio on vaatinut, että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, neuvosto on mielestäni velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan

[75] SEU 17 artiklan 2 kohdassa määrätään pohjimmiltaan, että muut kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset annetaan komission ehdotuksesta, kun perussopimuksissa niin määrätään. SEUT 218 artiklan 9 kohdan mukaan neuvosto tekee komission (tai korkean edustajan) ehdotuksesta päätöksen sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta.

[76] Muistutan, että unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt säädösten antamismenettelystä, että ”jos parlamentin ja neuvoston aikoma muutos vääristää säädösehdotusta siten, että se estää kyseisellä ehdotuksella tavoiteltujen päämäärien toteuttamisen ja että se näin ollen poistaa sen tarkoituksen, komissiolla on oikeus peruuttaa kyseinen ehdotus”, ks. tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio (C-409/13, EU:C:2015:217, 83 kohta).

[77] Yhtä kaavamaisesti perustellen voitaisiin korkeintaan katsoa neuvoston rikkoneen SEUT 293 artiklan 1 kohtaa, kun päätös 2020/245 tehtiin määräenemmistöllä eikä yksimielisesti, vaikka sen ”soveltamisala” poikkesi muutetusta ehdotuksesta.

[78] Ks. analogisesti tuomio Kazakstan (51 kohta). Työjärjestykset, joita riidanalaiset päätökset koskevat, on tietojeni mukaan sillä välin ilmeisesti jo annettu, ks. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen on todettava, että Ranskan tasavalta ja Tšekin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

80. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen ja alakomiteoiden luettelon laatimiseen kyseisen sopimuksen soveltamiseksi lukuun ottamatta sopimuksen II osastoa 17.2.2020 annettu päätös (EU) 2020/245 ja Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Armenian tasavallan välisellä kokonaisvaltaisella ja tehostetulla kumppanuussopimuksella perustetussa kumppanuusneuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kumppanuusneuvoston, kumppanuuskomitean sekä kumppanuusneuvoston perustamien alakomiteoiden ja muiden elimien työjärjestysten hyväksymiseen ja alakomiteoiden luettelon laatimiseen kyseisen sopimuksen II osaston soveltamiseksi 17.2.2020 annettu päätös (EU) 2020/246 kumotaan.

2) Päätösten 2020/245 ja 2020/246 vaikutukset pysyvät voimassa.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Ranskan tasavalta ja Tšekin tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.