

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (täysistunto)

18 päivänä tammikuuta 2005 \*

Asiassa C-257/01,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 3.7.2001,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään D. Maidani ja C. O'Reilly, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehenään H. G. Sevenster,

väliintulijana,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinhään E. Finnegan ja I. Díez Parra,

vastaajana,

jota tukee

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehenään R. Silva de Lapuerta, prosessiosoite  
Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Lenaerts sekä tuomarit C. Gulmann, J.-P. Puissechet, R. Schintgen (esittelevä tuomari), N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: P. Léger,  
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.4.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteessaan kumoamaan täytäntöönpanovallan varaamisesta neuvostolle viisumihakemusten käsittelyä koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 789/2001 (EYVL L 116, s. 2) ja täytäntöönpanovallan pidättämisestä neuvostolle rajatarkastusten ja -valvonnan toteuttamista koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 790/2001 (EYVL L 116, s. 5; jäljempänä yhdessä kanteen kohteena olevat asetukset).
- 2 Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin 10.10.2001 annetulla yhteisöjen tuomioistuinten presidentin määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin 8.11.2001 annetulla yhteisöjen tuomioistuinten presidentin määräyksellä väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

*Asian kannalta merkitykselliset EY:n perustamissopimuksen määräykset*

3 EY 202 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Turvatakseen tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyn edellytyksin:

— — —

— — —

- hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon.”

- 4 EY 62 artiklassa, joka kuuluu perustamissopimuksen IV osastoon, jonka otsikkona on ”Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka”, määrätään seuraavaa:

”Neuvosto toteuttaa 67 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta:

— —

- 2) jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat toimenpiteet, joilla vahvistetaan:
- a) vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa,
  - b) enintään kolmeksi kuukaudeksi suunniteltua oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt, erityisesti
    - i) luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske;
    - ii) viisumia myönnettäessä jäsenvaltioissa noudatettavat menettelyt ja edellytykset;

iii) yhtenäinen viisumin kaava, ja

iv) yhtenäistä viisumia koskevat säännöt;

— —”

5 EY 64 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän osaston määräyksillä ei rajoiteta niitä velvollisuuksia, joita jäsenvaltiolla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.”

6 EY 67 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden siirtymäkauden aikana neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

*Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, yhteinen käsikirja ja yhteinen konsuliohjeisto*

7 Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Amsterdamin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn

sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (jäljempänä pöytäkirja), 1 artiklan mukaan kolmesta Euroopan unionin jäsenvaltiota voi toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä keskenään Schengenin säännösten soveltamisalalla, sellaisena kuin se on tämän pöytäkirjan liitteessä määritelty.

- 8 Näin määriteltyyn Schengenin säännöstöön kuuluvat tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä Schengenissä 14 päivänä kesäkuuta 1985 allekirjoitettu sopimus (EYVL 2000, L 239, s. 13; jäljempänä Schengenin sopimus), 19.6.1990 allekirjoitettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä yleissopimus) sekä yleissopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean päätökset.
- 9 Yleissopimuksen II osaston 2 ja 3 lukuun sisältyvät ulkorajojen ylittämistä ja viisumeja koskevat määräykset.
- 10 Näitä sääntöjä koskevat yksityiskohtaiset soveltamisohjeet on vahvistettu rajatar- kastusten osalta yhteisessä käsikirjassa ja viisumihakemusten osalta yhteisessä konsuliohjeistossa diplomaatti- ja konsuliedustustoille (EYVL 2002, C 313, s. 1; jäljempänä yhteinen konsuliohjeisto). Toimeenpaneva komitea on antanut yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston lopulliset versiot yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston lopullisista versioista 28 päivänä huhtikuuta 1999 tehdyllä toimeenpanevan komitean päätöksellä (SCH/Com-ex (99) 13) (EYVL 2000, L 239, s. 317; jäljempänä päätös 99/13) yleissopimuksen 132 artiklan nojalla ja yleis- sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan, 6 artiklan 3 kohdan, 8 artiklan, 12 artiklan 3 kohdan ja 17 artiklan perusteella.

- 11 Yhteiseen käsikirjaan ja yhteiseen konsuliohjeistoon sisältyy sekä sopimuspuolten ulkorajoilla tarkastuksia toteuttaville virkamiehille tarkoitettuja yksityiskohtaisia sääntöjä että sopimuspuolten konsuliviranomaisille tarkoitettuja käytännön ohjeita viisumihakemusten normaalia käsittelyä varten.
  
- 12 Yhteisen konsuliohjeiston tiettyjen seikkojen osalta on vielä mainittava toimeenpanevan komitean useat päätökset. Näitä ovat 16.12.1998 tehty päätös (SCH/Com-ex (98) 56) (EYVL 2000, L 239, s. 207; jäljempänä päätös 98/56) ja käsikirjan laatimisesta niistä asiakirjoista, joihin voidaan liittää viisumi 28.4.1999 tehty päätös (SCH/Com-ex (99) 14) (EYVL 2000, L 239, s. 298; jäljempänä päätös 99/14). Lisäksi toimeenpanevan komitean 21.11.1994 tekemässä päätöksessä (SCH/Com-ex (94) 15 rev) (EYVL 2000, L 239, s. 165; jäljempänä päätös 94/15) perustetaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille keskusviranomaisille esitettäviin tietopyyntöihin sovellettava automaattisoitu menettely.
  
- 13 Pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä sovelletaan välittömästi pöytäkirjan 1 artiklassa lueteltuihin kolmeentoista jäsenvaltioon. Samassa määräyksessä todetaan vielä, että neuvosto toimii toimeenpanevan komitean sijasta sen tehtävien hoidossa.
  
- 14 Neuvosto teki pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan toisen kohdan toisen virkkeen nojalla 20.5.1999 päätöksen 1999/436/EY Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamisesta kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalla määräykselle ja päätökselle (EYVL L 176, s. 17). Tämän päätöksen 2 artiklan ja sen liitteen A mukaisesti neuvosto on vahvistanut päätöksen 99/13 uudeksi oikeusperustaksi EY 62 ja EY 63 artiklan, päätöksen 98/56 uudeksi oikeusperustaksi EY 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdan, päätöksen 99/14 uudeksi oikeusperustaksi EY 62 artiklan ja päätöksen 94/15 uudeksi oikeusperustaksi EY 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan.



*Päätös 1999/468/EY*

- 15 Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23; jäljempänä toinen komitologiapäätös) 1 artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Lukuun ottamatta niitä perusteltuja erityistapauksia, joissa perussäädöksessä pidätetään neuvostolle oikeus käyttää tiettyä välitöntä täytäntöönpanovaltaa, täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle perussäädöksen asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Näissä säännöksissä on täsmennettävä siirretyn toimivallan keskeinen sisältö.”

*Kanteen kohteena olevat asetukset*

- 16 Päätöksen 1999/436 tekemisen jälkeen katsottiin, että oli tarpeen määrittää yhteisön toimella ne menettelyt, joilla yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston täytäntöönpanoa ja ajantasaistamista koskevat toimet oli toteutettava.
- 17 Tätä tarkoitusta varten neuvosto antoi EY 62 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla asetuksen N:o 789/2001 ja EY 62 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan sekä EY 67 artiklan 1 kohdan nojalla asetuksen N:o 790/2001.
- 18 Asetuksen N:o 789/2001 toisen ja neljännen perustelukappaleen ja asetuksen N:o 790/2001 toisen perustelukappaleen mukaan tietyt ”yksityiskohtaiset määräykset ja käytännön menettelytavat”, jotka koskevat viisumihakemusten tutkimista ja

ulkorajojen rajatarkastusten ja rajavalvonnan toteuttamista ja joista ensin mainitut sisältyvät yhteiseen konsuliohjeistoon ja sen liitteisiin ja jäljempänä mainitut yhteiseen käsikirjaan ja sen liitteisiin, on "vahvistettava sekä säännöllisin väliajoin muutettava ja ajantasaistettava" asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten "toiminnallisten vaatimusten täyttämiseksi".

- 19 Tätä tarkoitusta varten kanteen kohteena olevissa asetuksissa perustetaan kaksi menettelyä. Niiden 1 artiklassa säädetään yhtäältä, että neuvosto voi yksimielisesti muuttaa tiettyjä niissä lueteltuja säännöksiä. Toisaalta kyseisten asetusten 2 artiklassa perustetaan menettely, jolla jäsenvaltiot ilmoittavat muutoksista, joita ne haluavat tehdä yhteisen konsuliohjeiston tai yhteisen käsikirjan tiettyihin lueteltuihin määräyksiin tai liitteiden osiin neuvoston pääsihteerille, joka ilmoittaa tämän jälkeen näistä muutoksista neuvoston jäsenille ja komissiolle.

Asetus N:o 789/2001

- 20 Asetuksen N:o 789/2001 kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Koska jäsenvaltioilla on viisumipolitiikan kehittämisessä korostettu asema, joka ilmentää tämän alan, joka koskee erityisesti poliittisia suhteita kolmansiin maihin, arkaluonteisuutta, neuvosto varaa itselleen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden siirtymäkauden aikana oikeuden vahvistaa, muuttaa ja ajantasaistaa edellä tarkoitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä ja käytännön menettelytapoja yksimielisesti, kunnes neuvosto on tutkinut, millä edellytyksillä tätä täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtymäkauden päätyttyä siirtää komissiolle."

21 Saman asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto muuttaa yksimielisesti jonkin jäsenensä aloitteesta tai komission ehdotuksesta tarvittaessa yhteisen konsuliohjeiston II, III, V, VI, VII ja VIII osaa sekä sen liitettä 2 (ei kuitenkaan B luetteloa ja niihin A luettelossa mainittuihin maihin liittyviä viisumivaatimuksia, joiden osalta ei edellytetä etukäteistä kuulemista), liitteessä 3 olevaa I ja III osaa sekä liitteitä 6, 10, 11, 12, 13, 14 ja 15.

2. Neuvosto muuttaa yksimielisesti jonkin jäsenensä aloitteesta tai komission ehdotuksesta tarvittaessa Schengenin konsultointiverkoston (Tekniset määrätelmät) johdantoa ja I, II ja III osaa sekä sen liitteitä 2, 2A, 3, 4, 5, 7 ja 8.”

22 Ne yhteisen konsuliohjeiston määräykset, joita neuvosto voi asetuksen N:o 789/2001 1 artiklan nojalla muuttaa, koskevat seuraavia aloja:

— enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua koskevan viisumihakemuksen käsittelyyn toimivaltainen diplomaatti- tai konsuliedustusto (yhteisen konsuliohjeiston II osa)

— enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua koskevan viisumihakemuksen vastaanottaminen (yhteisen konsuliohjeiston III osa)

- hakemuksen tutkinta ja hakemusta koskeva päätös (yhteisen konsuliohjeiston V osa)
  
- viisumitarran täyttämistapa (yhteisen konsuliohjeiston VI osa)
  
- viisumeja koskevien hallinnollisten asioiden hoito ja järjestäminen (yhteisen konsuliohjeiston VII osa)
  
- paikallisen tason konsuliyhteistyö (yhteisen konsuliohjeiston VIII osa)
  
- diplomaatti-, virka- ja virkamatkapassien sekä eräiden kansainvälisten hallitusten välisten järjestöjen virkamiehilleen myöntämien kulkulupien haltijoiden matkustamista koskevat säännöt (yhteisen konsuliohjeiston liite 2, ei kuitenkaan B luetteloa ja niihin A luettelossa mainittuihin maihin liittyviä viisumivaatimuksia, joiden osalta ei edellytetä etukäteistä kuulemistä)
  
- yhteinen luettelo kolmansista maista, joiden kansalaiset tarvitsevat viisumin lentokenttäkauttakulkua varten kaikissa jäsenvaltioissa, jotka ovat Schengenin sopimuksen osapuolia (jäljempänä Schengen-valtiot), ja tämä viisumipaikko koskee myös henkilöitä, joiden matkustusasiakirja on kyseisten valtioiden myöntämä (yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 3 oleva I osa)
  
- luettelo Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden oleskeluluvista, jollaisen esittävät asianomaiset henkilöt on vapautettu lentokenttäkauttakulkuviisumipakosta (yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 3 oleva III osa)

- luettelo kunniakonsuleista, joilla on poikkeustapauksissa tilapäinen oikeus viisumien myöntämiseen (yhteisen konsuliohjeiston liite 6)
  
- optiseen kenttään tehtäviä merkintöjä koskevat ohjeet (yhteisen konsuliohjeiston liite 10)
  
- matkustusasiakirjat, joihin viisumi voidaan myöntää (yhteisen konsuliohjeiston liite 11)
  
- viisumihakemuksen käsittelystä perittävät maksut, jotka vastaavat hallinnollisia kuluja, euroina (yhteisen konsuliohjeiston liite 12)
  
- viisumitarran täyttöohjeet (yhteisen konsuliohjeiston liite 13)
  
- sopimuspuolille ilmoittamista koskevat periaatteet ja menettelyt kelpoisuusalueeltaan rajoitettujen viisumien myöntämisen, yhtenäisen viisumin peruuttamisen, kumoamisen ja voimassaoloajan lyhentämisen sekä kansallisten oleskelulupien myöntämisen osalta (yhteisen konsuliohjeiston liite 14)
  
- sopimusvaltioiden laatima yhdenmukainen lomakemalli kutsun, ylläpitositoumuksen tai vastaanottoilmoituksen todisteeksi (yhteisen konsuliohjeiston liite 15).

- 23 Lisäksi asetuksen N:o 789/2001 kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On myös tarpeen säätää menettelystä, jonka mukaan neuvoston jäsenille ja komissiolle ilmoitetaan viipymättä kaikista muutoksista, joita tehdään käsikirjaan asiakirjoista, joihin voidaan liittää viisumi, käsikirjaan Schengen-viisumien myöntämisestä niissä kolmansissa valtioissa, joissa kaikilla Schengen-valtioilla ei ole edustusta, Schengenin konsultointiverkoston (Tekniset määritelmät) liitteisiin 6 ja 9 sekä yhteisen konsuliohjeiston niihin liitteisiin, jotka koostuvat kokonaan tai osittain sellaisten asiatiетоjen luetteloista, joita kunkin jäsenvaltion on toimitettava sen nykyisin soveltamien sääntöjen mukaisesti ja joita näin ollen ei voida vahvistaa, muuttaa tai ajantasaistaa neuvoston säädöksellä.”

- 24 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle muutokset, joita se haluaa tehdä yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 1 olevaan III osaan, liitteessä 2 olevaan A luetteloon (ei kuitenkaan niihin kyseisessä luettelossa mainittuihin maihin liittyviä viisumivaatimuksia, joiden osalta edellytetään etukäteistä kuulemistä), liitteessä 2 olevaan B luetteloon, liitteessä 3 olevaan II osaan ja liitteisiin 4, 5, 7 ja 9, käsikirjaan asiakirjoista, joihin voidaan liittää viisumi, käsikirjaan Schengen-viisumien myöntämisestä niissä kolmansissa valtioissa, joissa kaikilla Schengen-valtioilla ei ole edustusta, sekä Schengenin konsultointiverkoston (Tekniset määritelmät) liitteisiin 6 ja 9.

2. Jos jäsenvaltio haluaa tehdä muutoksen yhteisen konsuliohjeiston liitteeseen 4, 5 B, 5 C, 7 tai 9, sen on ensin toimitettava muutosehdotus muille jäsenvaltioille ja annettava niille mahdollisuus tehdä ehdotusta koskevia huomautuksia.

3. Muutosten, jotka on tehty 1 ja 2 kohdan mukaisesti, katsotaan tulevan voimaan siitä päivästä, jona pääsihteeri antaa ne tiedoksi neuvoston jäsenille ja komissiolle.”

25 Jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 789/2001 2 artiklan mukaan muuttaa yhteisen konsuliohjeiston määräyksiä seuraavilla aloilla:

- luettelo valtioista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia yhdessä tai useammassa Schengen-valtiossa, jos heillä on diplomaatti-, virka- tai virkamatkapassi, mutta joilta vaaditaan viisumi, jos heillä on tavallinen passi (yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 2 oleva A luettelo, ei kuitenkaan niihin tässä luettelossa mainittuihin maihin liittyviä viisumivaatimuksia, joiden osalta edellytetään etukäteistä kuulemistä)
- luettelo valtioista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi yhdessä tai useammassa Schengen-valtiossa, jos heillä on diplomaatti-, virka- tai virkamatkapassi, mutta joilta ei vaadita viisumia, jos heillä on tavallinen passi (yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 2 oleva B luettelo)
- yhteinen luettelo kolmansista maista, joiden kansalaiset tarvitsevat lentokenttäkauttakulkuviisumin vain joissakin Schengen-valtioissa, ja tämä viisumipakko koskee myös henkilöitä, joiden matkustusasiakirja on kyseisten kolmansien maiden myöntämä (yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 3 oleva II osa)
- luettelo asiakirjoista, jotka mahdollistavat maahantulon ilman viisumia (yhteisen konsuliohjeiston liite 4)

- luettelo viisumihakemuksista, joiden osalta edellytetään yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritellyn jäsenvaltion keskusviranomaisen kuulemista etukäteen (yhteisen konsuliohjeiston liite 5 A)
  
- luettelo viisumihakemuksista, joiden osalta edellytetään muiden sopimuspuolten keskusviranomaisten kuulemista etukäteen yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti (yhteisen konsuliohjeiston liitteet 5 B ja 5 C)
  
- kansallisten viranomaisten vuosittain rajojen ylityksiä varten vahvistamat ohjeelliset rahamäärät (eli riittävät toimeentulovarot) (yhteisen konsuliohjeiston liite 7)
  
- tiedot, jotka viranomaisten on tarvittaessa täytettävä viisumitarran kohtaan ”huomautuksia” (konsuliohjeiston liite 9)
  
- viisumien myöntämistä koskeviin tietopyyntöihin sovellettavaa automatisoitua menettelyä koskevat tietyt seikat (Schengenin konsultointiverkostoa koskevan eritelmän liitteet 6 ja 9).

Asetus N:o 790/2001

26 Asetuksen N:o 790/2001 viidennessä perustelukappaleessa, joka on muotoiltu lähes samalla tavoin kuin asetuksen N:o 789/2001 kahdeksas perustelukappale, todetaan seuraavaa:



”Koska jäsenvaltioilla on rajapolitiikan kehittämisessä korostettu asema, mikä ilmentää tämän alan arkaluonteisuutta erityisesti poliittisissa suhteissa kolmansiin maihin, neuvosto pidättää itsellään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden siirtymäkauden ajan oikeuden vahvistaa, muuttaa ja ajantasaistaa edellä tarkoitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä ja käytännön menettelytapoja yksimielisesti, kunnes neuvosto on tutkinut ne edellytykset, joiden nojalla tällaista täytäntöönpanovaltaa siirretään komissiolle tämän siirtymäkauden päätyttyä.”

27 Saman asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Neuvosto muuttaa yksimielisesti jonkin jäsenensä aloitteesta tai komission ehdotuksesta tarvittaessa yhteisen käsikirjan I osan kohtia 1.2, 1.3, 1.3.1, 1.3.3, 2.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.2.4, 4.1, 4.1.1 ja 4.1.2 ja II osan kohtia 1.1, 1.3, 1.4.1, 1.4.1a, 1.4.4, 1.4.5, 1.4.6, 1.4.7, 1.4.8, 2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 6.4, 6.5, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10 ja 6.11 sekä sen liitettä 9.”

28 Yhteisen käsikirjan määräykset, joita neuvosto voi muuttaa asetuksen N:o 790/2001 1 artiklan nojalla, koskevat seuraavia aloja:

— rajanylitys sallittujen rajanylityspaikkojen kautta (yhteisen käsikirjan I osan 1.2 kohta)

— rajanylitys muiden kuin kyseisten paikkojen kautta (yhteisen käsikirjan I osan 1.3, 1.3.1 ja 1.3.3 kohta)

- luettelo kunkin maan osalta niistä asiakirjoista, jotka ovat päteviä ulkorajojen ylittämiseksi, sekä asiakirjoista, joihin viisumi voidaan myöntää (yhteisen käsikirjan I osan 2.1 kohta)
  
- yhteisen käsikirjan liitteessä 6 selostetun viisumitarran tekninen kuvaus (yhteisen käsikirjan I osan 3.1.2 kohta)
  
- viisumitarramallit, joihin sisältyy yhteisen käsikirjan liitteessä 7 selostettuja mahdollisia mainintoja (yhteisen käsikirjan I osan 3.1.3 kohta)
  
- sääntö, jonka mukaan ”tarraan painettu teksti laaditaan englanniksi, ranskaksi ja kunkin maan virallisilla kielillä” (yhteisen käsikirjan I osan 3.1.4 kohta)
  
- sääntö, jonka mukaan ”sopimuspuolten tiedottamista koskevat periaatteet ja menettelyt myönnettäessä alueellisesti rajoitettuja viisumeja, yhtenäisiä viisumeja peruutettaessa, kumottaessa ja niiden voimassaoloa rajoitettaessa sekä kansallisia oleskelulupia myönnettäessä selostetaan liitteessä 8 a” (yhteisen käsikirjan I osan 3.2.4 kohta)
  
- todisteet tai seikat, joiden avulla voidaan selvittää niiden maahantuloperusteiden paikansapitävyyden, joita voidaan esittää (yhteisen käsikirjan I osan 4.1, 4.1.1 ja 4.1.2 kohta)
  
- virkailijat, joilla on toimivalta toteuttaa tarkastus- ja valvontatoimia (yhteisen käsikirjan II osan 1.1 kohta)

- tarkastuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 1.3 kohta)
  
- maahantulon epäämistä koskevia menettelytapoja koskevat tietyt yksityiskohtaiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 1.4.1, 1.4.1 a ja 1.4.4–1.4.8 kohta)
  
- leimojen merkitsemistä koskevat yksityiskohtaiset määräykset (yhteisen käsikirjan II osan 2.1 kohta)
  
- ulkorajojen valvontaa koskevat tietyt yksityiskohtaiset määräykset muualla kuin rajanylityspaikoissa ja näiden aukioloaikojen ulkopuolella (yhteisen käsikirjan II osan 2.2.2, 2.2.3 ja 2.2.4 kohta)
  
- luettelo tiedoista, jotka on merkittävä rekisteriin (yhteisen käsikirjan II osan 2.3 kohta)
  
- tieliikenteen tarkastukset (yhteisen käsikirjan II osan 3.1 kohta)
  
- rautatieliikenteen tarkastukset (yhteisen käsikirjan II osan 3.2 kohta)
  
- menettely, jonka avulla määritetään henkilöiden ja käsimatkatavaroiden tarkastuspaikka kansainvälisen siviililentoliikenteen osalta (yhteisen käsikirjan II osan 3.3.1 kohta)

- henkilöiden tarkastusta koskevat ylimääräiset yksityiskohtaiset säännöt kansainvälisen siviililentoliikenteen osalta (yhteisen käsikirjan II osan 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4 ja 3.3.5 kohta)
  
- tarkastusmenettely lentoasemilla (yhteisen käsikirjan II osan 3.3.6 kohta)
  
- sääntö, jonka mukaan ”vaarojen välttämiseksi lentokentillä ja -asemilla on tarkastettava sellaiset kotimaanlentojen matkustajat, joiden osalta ei ole varmuudella osoitettu, että he ovat lähtöisin ainoastaan sopimuspuolten alueelta tai menossa sinne, ilman välilaskuja kolmannen valtion alueelle” (yhteisen käsikirjan II osan 3.3.7 kohta)
  
- meriliikenteen tarkastukset, lukuun ottamatta autolauttojen säännöllisiä yhteyksiä, huvipurjehdusta, rannikkokalastusta ja kotimaanpurjehdusta (yhteisen käsikirjan II osan 3.4 kohta)
  
- sisävesiliikenteen tarkastukset (yhteisen käsikirjan II osan 3.5 kohta)
  
- tietojen vaihto (yhteisen käsikirjan II osan 4.1 kohta)
  
- yhteyshenkilöiden siirto (yhteisen käsikirjan II osan 4.2 kohta)
  
- viisumien myöntäminen rajalla (yhteisen käsikirjan II osan 5.2–5.6 kohta)

- lentäjien ja muun miehistön tarkastuksia koskevat erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.4 kohta)
  
- merimiesten tarkastuksesta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.5 kohta)
  
- diplomaatti-, virka- ja virkamatkapassien haltijoiden tarkastuksesta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.6 kohta)
  
- rajatyöntekijöiden tarkastuksesta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.7 kohta)
  
- alaikäisten valvonnasta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.8 kohta)
  
- ryhmämatkojen valvonnasta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.9 kohta)
  
- rajalla turvapaikkahakemuksen tekevien ulkomaalaisten valvonnasta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.10 kohta)
  
- kansainvälisten järjestöjen jäsenten valvonnasta annetut erityiset säännöt (yhteisen käsikirjan II osan 6.11 kohta)

— pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävän viisumin malli (yhteisen käsikirjan liite 9).

29 Asetuksen N:o 790/2001 seitsemännessä perustelukappaleessa, joka on muotoiltu lähes samalla tavalla kuin asetuksen N:o 789/2001 kymmenes perustelukappale, todetaan seuraavaa:

”On myös tarpeen säätää menettelystä, jonka mukaan neuvoston jäsenille ja komissiolle ilmoitetaan viipymättä kaikista muutoksista, joita tehdään yhteisen käsikirjan niihin liitteisiin, jotka koostuvat kokonaan tai osittain sellaisten asiatietojen luetteloista, jotka kunkin jäsenvaltion on toimitettava sen nykyisin soveltamien sääntöjen mukaisesti ja joita näin ollen ei voida vahvistaa, muuttaa tai ajantasaistaa neuvoston säädöksellä.”

30 Asetuksen N:o 790/2001 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava neuvoston pääsihteerille muutokset, jotka se haluaa tehdä yhteisen käsikirjan I osan kohtiin 1.3.2 ja liitteisiin 1, 2, 3, 7, 12 ja 13.

2. Muutosten, jotka on tehty 1 kohdan mukaisesti, katsotaan tulevan voimaan sinä päivänä, jona pääsihteeri antaa ne tiedoksi neuvoston jäsenille ja komissiolle.”

31 Yhteisen käsikirjan määräykset, joita jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 790/2001 2 artiklan mukaan muuttaa, koskevat seuraavia aloja:

- sääntö, jonka mukaan ”Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan kansalaisilla on oikeus ylittää missä tahansa paikassa sen valtion rajat, jonka kansalaisuus heillä on (yhteisen käsikirjan I osan 1.3.2 kohta)
  
- yhteisen käsikirjan I osan 1.2 kohdassa tarkoitettut sallitut rajanylityspaikat (yhteisen käsikirjan liite 1)
  
- yhteisen käsikirjan I osan 3.1.3 kohdassa tarkoitettut tarraviisumimallit (yhteisen käsikirjan liite 7)
  
- erillisten asiakirjojen eli viisumien sijasta myönnettävien lupien mallit (yhteisen käsikirjan liite 12)
  
- ulkoasiainministeriön myöntämien korttien mallit (yhteisen käsikirjan liite 13).

<sup>32</sup> On todettava, että yhteisen käsikirjan liitteet 2 ja 3, jotka mainitaan asetuksen N:o 790/2001 2 artiklan 1 kohdassa, on kumottu yhteisen käsikirjan tarkistamisesta 25 päivänä huhtikuuta 2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/352/EY (EYVL L 123, s. 47).

## Kanne

- 33 Komissio vetoaa kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen näistä koskee EY 202 artiklan ja toisen komitologiapäätöksen 1 artiklan rikkomista, koska neuvosto on kanteen kohteena olevien asetusten 1 artiklassa varannut itselleen täytäntöönpanovaltaa laittomasti ja ilman riittäviä perusteita. Toinen kanneperuste koskee EY 202 artiklan rikkomista, koska kanteen kohteena olevien asetusten 2 artikloissa annetaan jäsenvaltioille toimivalta muuttaa itse yhtäältä yhteisen konsuliohjeiston tiettyjä kohtia ja niitä täydentäviä täytäntöönpanevan komitean tiettyjä päätöksiä, sekä toisaalta yhteisen käsikirjan kohtia.

*Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee toimivallan varaamista neuvostolle*

## Asianosaisten lausumat

- 34 Ensimmäinen kanneperuste muodostuu kahdesta osasta. Tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa komissio väittää, että neuvosto ei ole näyttänyt toteen, että kanteen kohteena olevissa asetuksissa säädetyt täytäntöönpanotoimet olisivat luonteeltaan erityisiä siten, että tällä voitaisiin perustella se, että neuvosto on käyttänyt täytäntöönpanovaltaa. Asetuksen N:o 789/2001 kahdeksannesta perustelukappaleesta ja asetuksen N:o 790/2001 viidennestä perustelukappaleesta käy ilmi, että neuvoston perustelut ovat ”yleisiä”, ja ne voivat kattaa konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan alan kokonaisuudessaan, mutta eivät jotain erityistä toimenpidettä.
- 35 Kyseisissä perustelukappaleissa ei komission mukaan täsmennetä kyseisen täytäntöönpanovallan luonnetta eikä sisältöä, joista kävisi ilmi, että on tarpeen, että



neuvosto käyttää itse tällaista toimivaltaa, eikä pelkkä viittaus viisumipolitiikkaan ja rajavalvontaan yleisesti riitä osoittamaan toteutettavien toimenpiteiden erityistä luonnetta.

- 36 Samoin ”jäsenvaltioiden korostettua asemaa” koskeva perustelu, joka komission mukaan voi liittyä vain siihen seikkaan, että viimeksi mainitut voivat tehdä lainsäädäntöaloitteita perustamissopimuksen IV osaston puitteissa, sekä arkaluonteisuuden erityisesti poliittisissa suhteissa kolmansiin maihin samoin kuin rajavalvontaa ja viisumien myöntämistä koskevissa kysymyksissä, mikä komission mukaan selittää nimenomaan jäsenvaltioiden korostetun aseman, voi päteä kaikkien niiden täytäntöönpanotoimien osalta, jotka toteutetaan kyseisen IV osaston yhteydessä.
- 37 Lopuksi EY 67 artiklan 1 kohdassa mainittu viiden vuoden pituinen siirtymäaika ja neuvoston velvollisuus tutkia ”millä edellytyksillä tätä täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtymäkauden päätyttyä siirtää komissiolle”, osoittavat selvästi, että syy, jonka perusteella neuvosto on varannut itselleen täytäntöönpanovaltaa, ei liity perussäädösten luonteeseen tai sisältöön, vaan siihen, että viimeksi mainitut kuuluvat perustamissopimuksen IV osaston alaisuuteen.
- 38 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa komissio toteaa, että täytäntöönpanotoimien erityisluonteesta riippumatta neuvosto on jättänyt noudattamatta EY 253 artiklassa säädettyä perusteluelvoitetta. Perustelulla, joka pohjautuu yhtäältä perustamissopimuksen IV osaston institutionaalsiin erityispiirteisiin ja toisaalta kyseisten politiikkojen arkaluonteisuuteen, ei voida perustella neuvoston päätöstä varata itselleen kanteen kohteena olevissa asetuksissa säädettyä täytäntöönpanovaltaa.
- 39 Komissio toteaa perustamissopimuksen IV osaston institutionaalisista erityispiirteistä, että ulkorajojen, turvapaikkaoikeuden, maahanmuuton ja siviiliasioihin

liittyvän oikeudellisen yhteistyön kaltaiset alat, jotka aikaisemmin kuuluivat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston alaan, on saatettu osaksi yhteisön toimivaltaa.

- 40 On totta, että jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä lainsäädäntöaloitteita EY 67 artiklan 1 kohdassa säädetyn viiden vuoden pituisen siirtymäajan kuluessa ja että EY 68 artiklaan sisältyy poikkeusmääräyksiä EY 234 artiklassa säädetyn menettelyn osalta. EY:n perustamissopimuksen IV osastoon sisältyvät erityismääräykset tai poikkeukset eivät voi kuitenkaan estää noudattamasta EY 202 artiklan nojalla toteutettuja "komitologia"menettelyjä.
- 41 Lisäksi vaikka olisikin tunnustettava rajavalvontaa ja viisumien myöntämistä koskevien alojen arkaluonteisuus, komissio toteaa, että se kykenee huolehtimaan tällaisista aloista ja ettei se missään tapauksessa voi toimia ottamatta jäsenvaltioita mukaan päätöksentekoon komitologiamenettelyjen mukaisesti. Komissio korostaa sille perustamissopimuksessa tunnustettua institutionaalista tehtävää suhteissa kolmansiin maihin, erityisesti ulkosopimusten neuvotteluvaiheessa. Se toteaa lisäksi, että viisumipolitiikkaan liittyvät tietyt seikat, erityisesti niiden jäsenvaltioiden nimeäminen, joiden kansalaisilla on oltava viisumi, kuuluivat yhteisön puitteisiin jo ennen Amsterdamin sopimuksen antamista. Se toteaa lopuksi, että kyseiset alat liittyvät vain menettelyä ja muutoseikkoja koskeviin kysymyksiin.
- 42 Neuvosto toteaa aluksi, että yhteinen konsuliohjeisto ja yhteinen käsikirja ovat sekamuotoisia asiakirjoja, koska niihin kumpaankin sisältyy sekä lainsäädännöllisiä, täytäntöönpanoa koskevia että tosiseikkoihin liittyviä määräyksiä. Kanteen kohteena olevissa asetuksissa otetaan huomioon tämä erityispiirre siten, että niissä säädetään kolmesta erilaisesta menettelystä yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan muuttamiseksi. Asetuksen N:o 789/2001 yhdennentoista perustelukappaleen ja asetuksen N:o 790/2001 kahdeksannen perustelukappaleen mukaan normatiivisia määräyksiä voidaan muuttaa vain EY:n perustamissopimuksen asianmukaisten

määräysten mukaisesti; täytäntöönpanoa koskevat määräykset voivat olla tällaisia vain kanteen kohteena olevien asetusten 1 artiklassa mainittujen menettelyjen mukaisesti ja ainoastaan näiden määräysten muutosten voidaan katsoa olevan täytäntöönpanotoimia; se toteaa lopuksi, että asiatietoja voidaan muuttaa vain kyseisten asetusten 2 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

- 43 Neuvosto toteaa samoin aluksi, että yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan sisällössä on paljon yhteisiä kohtia siksi, että viisumiasioiden ja toisaalta rajatarkastusten osalta toimivaltaisten viranomaisten on usein tutkittava samoja tietoja tehtävään hoitaessaan, mikä selittää kanteen kohteena olevilla asetuksilla säädettyjen menettelyjen samankaltaisuuden.
- 44 Vastauksena ensimmäiseen kanneperusteeseen neuvosto toteaa, että asetuksen N:o 789/2001 kahdeksannessa perustelukappaleessa ja asetuksen N:o 790/2001 viidennessä perustelukappaleessa todetaan selvästi, että täytäntöönpanovallan varaaminen koskee erityisesti tiettyjen yhteiseen konsuliohjeistoon ja yhteiseen käsikirjaan sisältyvien ”yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen” muuttamista. Näiden määräysten luonne ja sisältö on sen mukaan selostettu yksityiskohtaisemmin edeltävissä perustelukappaleissa, eli asetuksen N:o 789/2001 ensimmäisessä, toisessa ja viidennessä perustelukappaleessa ja asetuksen N:o 790/2001 ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa. Näin ollen esitetty perustelu ei ole luonteeltaan yleinen, eikä se voi kattaa kaikkia perustamissopimuksen IV osaston puitteissa toteutettuja toimia. Neuvosto täsmentää tämän osalta, että se on jo toteuttanut lukuisia tähän osastoon perustuvia toimia, myös viisumeja koskevalla alalla, ilman että se on varannut itselleen täytäntöönpanovaltaa.
- 45 Neuvosto toteaa, että ne syyt, joiden perusteella se on varannut itselleen esillä olevassa asiassa täytäntöönpanovaltaa, ovat samoja, joiden perusteella Amsterdamin sopimuksen laatijat myönsivät jäsenvaltioille ensimmäisten viiden vuoden ajaksi toimivallan tehdä aloitteita EY:n perustamissopimuksen IV osaston alalla. Neuvosto sääti samojen syiden perusteella, että kyseisten toimien muutoksista ja ajantasaistamisesta voidaan päättää vain yksimielisesti.

- 46 Neuvosto korostaa tämän osalta, että kanteen kohteena olevia asetuksia annettaessa Schengenin säännöstön sisällyttäminen Euroopan unionin piiriin ja uuden toimivallan myöntäminen yhteisölle viisumipolitiikan ja rajavalvonnan alalla oli toteutettu aivan hiljattain.
- 47 Juuri siksi, että päätös varata täytäntöönpanovaltaa muodostaa poikkeuksen eikä pääsääntöä, neuvosto ilmoitti alan arkaluonteisuudesta huolimatta, että se aikoi tutkia ne edellytykset, joilla tätä täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtää komissiolle EY 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden pituisen siirtymäkauden päätyttyä. Neuvosto toteaa, että kolmen vuoden pituinen aika, joka oli kulumatta ennen tämän määräajan päättymistä, oli kohtuullinen, jotta se voi arvioida, olivatko ne syyt, joiden perusteella se oli alun perin varannut itselleen täytäntöönpanovaltaa, yhä voimassa.
- 48 Neuvosto kiistää varanneensa itselleen täytäntöönpanovaltaa sillä perusteella, että kyseiset toimet kuuluvat perustamissopimuksen IV osaston piiriin. Se on lisäksi toteuttanut Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan lukuisia tämän osaston alaan kuuluvia toimia, joihin sisältyy komitologiaa koskevia säännöksiä.

#### Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Aluksi on muistutettava, että toisen komitologiapäätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle lukuun ottamatta niitä perusteltuja erityistapauksia, joissa perussäädöksessä pidetään neuvostolle oikeus käyttää tiettyä välitöntä täytäntöönpanovaltaa. Tällöin kyseisessä säännöksessä vain toistetaan EY 202 artiklan kolmannessa luettelukohdassa ja EY 253 artiklassa määrätyt edellytykset.

- 50 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 16/88, komissio vastaan neuvosto, 24.10.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 3457, Kok. Ep. X, s. 245, 10 kohta), Euroopan yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimuksen 145 artiklaan (josta on tullut EY 202 artikla) tehtyjen muutosten jälkeen neuvosto voi varata itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa vain erityistapauksissa, jolloin sen on perusteltava päätös yksityiskohtaisesti.
- 51 Tämä tarkoittaa, että neuvoston on perusteltava täytäntöönpanotavan tai muutettavan perussäädöksen luonteen ja sisällön perusteella asianmukaisesti poikkeus säännöstä, jonka mukaan silloin, kun perustamissopimuksen alaan kuuluvassa järjestelmässä on toteutettava yhteisön tasolla perussäädöstä koskevia täytäntöönpanotoimia, tämän toimivallan käyttäminen kuuluu normaalisti komissiolle.
- 52 Esillä olevassa asiassa neuvosto on nimenomaisesti viitannut asetuksen N:o 789/2001 kahdeksannessa perustelukappaleessa ja asetuksen N:o 790/2001 viidennessä perustelukappaleessa jäsenvaltioiden korostettuun asemaan viisumi-asioiden ja rajavalvonnan alalla sekä näiden alojen arkaluonteisuuteen erityisesti poliittisissa suhteissa kolmansiiin maihin.
- 53 On kiistatonta, että tällaiset toteamukset ovat sekä yleisluonteisia että suppeita. Kun niitä tarkastellaan kuitenkin niitä koskevassa asiayhteydessä, niistä käyvät selvästi ilmi seikat, joilla täytäntöönpanovallan varaamista neuvostolle on perusteltu, ja yhteisöjen tuomioistuin voi niiden perusteella harjoittaa tuomioistuinvalvontaa.
- 54 Ensinnäkin on todettava, että ennen kuin Amsterdamin sopimus tuli voimaan kaksi vuotta ennen kanteen kohteena olevien asetusten antamista, viisumipolitiikka — ellei muuta johdu niiden kolmansien maiden, joiden kansalaisilla oli oltava viisumi heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, vahvistamisesta, sellaisena kuin siitä oli

määrätty EY:n perustamissopimuksen 100 c artiklan 1 kohdassa (joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella) — samoin kuin ulkorajoja koskeva politiikka jäivät kokonaisuudessaan Euroopan yhteisön toimivallan ulkopuolelle, mutta ne kuuluivat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla järjestettyjen menettelyjen piiriin.

55 Toiseksi EY:n perustamissopimuksen IV osaston EY 67 ja EY 68 artiklassa on erityistä tai poikkeusmääräyksiä, jotka kehittyvät johdetun oikeuden laatimista ja ennakkoratkaisupyynnöjä koskevien menettelyjen osalta. EY 67 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään siten Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa seuraavasta viiden vuoden pituisesta siirtymäkaudesta, jonka aikana neuvosto tekee pääsääntöisesti ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan. Tämän ajan kuluttua neuvosto tekee ratkaisunsa vain komission ehdotuksesta ja voi tehdä yksimielisesti päätöksen siitä, että EY 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä sovelletaan kaikkiin IV osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä, ja mukautetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevia määräyksiä.

56 Tällaiset määräykset osoittavat kanteen kohteena olevien asetusten kattaman alan, joka 1.5.1999 saakka kuului pääasiallisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla järjestettyjen menettelyjen piiriin, erityisen luonteen, koska EY:n perustamissopimuksen laatijat eivät halunneet tunnustaa suoralta kädeltä komissiolle yksinoikeutta aloitteentekoon tällä alalla.

57 Kolmanneksi on todettava, että kanteen kohteena olevien asetusten 1 artiklassa tyhjentävästi luetellut määräykset ovat sisällöltään selvästi rajattuja. Vaikka ne muodostavatkin yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan merkittävän osan, niissä ei kuitenkaan säännellä tyhjentävästi viisumeja ja ulkorajojen valvontaa koskevaa alaa.

- 58 Neljänneksi on todettava, että asetuksen N:o 789/2001 kahdeksannesta perustelukappaleesta ja asetuksen N:o 790/2001 viidennestä perustelukappaleesta käy ilmi, että neuvosto on sitoutunut tutkimaan ne edellytykset, joiden nojalla näissä asetuksissa sille varattua täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtää komissiolle kolmen vuoden siirtymäkauden päätyttyä.
- 59 Kaikkien edellä selostettujen syiden perusteella, jotka käyvät riittävästi ilmi kanteen kohteena olevien asetusten perustelukappaleista sekä niiden asiayhteydestä, on katsottava, että neuvosto on voinut kohtuullisesti katsoa, että kyseessä oli erityistapaus, ja että se on asianmukaisesti perustellut EY 253 artiklan mukaisesti päätöksen varata itselleen tilapäisesti toimivallan panna täytäntöön joukon määräyksiä, jotka rajoittuvat yhteisessä konsuliohjeistossa ja yhteisessä käsikirjassa tyhjentävästi lueteltuihin määräyksiin.
- 60 Se seikka, että asetuksen N:o 789/2001 kahdeksas perustelukappale ja asetuksen N:o 790/2001 viides perustelukappale ovat sanamuodoltaan lähes samat, ei yksinään ole omiaan asettamaan tätä päätelmää kyseenalaiseksi, kun otetaan nimenomaan huomioon ne läheiset yhteydet, jotka kiistatta vallitsevat viisumeja ja rajatarkastuksia koskevien alojen välillä.
- 61 Edellä esitetyn perusteella komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

*Toinen kanneperuste, joka koskee jäsenvaltioille annettua täytäntöönpanovaltaa*

#### Asianosaisten lausumat

- 62 Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää, että kanteen kohteena olevien asetusten 2 artiklassa säädetty menettely, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat muuttaa

tai ajantasaistaa yhteistä konsuliohjeistoa ja yhteistä käsikirjaa, on EY 202 artiklan vastainen. Se väittää, että tässä viimeksi mainitussa määräyksessä, jossa sallitaan vain neuvoston varaavan itselleen täytäntöönpanovaltaa tai siirtävän sen komissiolle, ei sallita tällaista menettelyä.

63 Se toteaa lisäksi, että vaikka kyseinen menettely koskee jäsenvaltioilla olevia asiatietoja, nämä tiedot sisältyvät toimiin, joiden oikeudellisena perustana päätöksen 1999/436 nojalla ovat EY:n perustamissopimuksen määräykset, joten näitä toimia muutettaessa on noudatettava tavanomaisia institutionaalisia sääntöjä.

64 Neuvosto toteaa vastauksena, että yhteiseen konsuliohjeistoon ja yhteiseen käsikirjaan kanteen kohteena olevien asetusten 2 artiklan nojalla tehtyjen muutosten ei voida katsoa olevan täytäntöönpanotoimia, vaan ne kuuluvat tietojenvaihtoa koskevaan järjestelmään. Sen mukaan kyseessä ovat, kuten käy ilmi asetuksen N:o 789/2001 kymmenennestä perustelukappaleesta ja asetuksen N:o 790/2001 seitsemännestä perustelukappaleesta, asiatietoja, joita vain kukin jäsenvaltio voi toimittaa. Näin ollen EY 202 artiklalla ei ole merkitystä.

#### Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

65 Kanteen kohteena olevien asetusten 2 artiklasta käy selvästi ilmi, että vaikka niissä käytetään termiä "haluaa", kukin jäsenvaltio voi itse muuttaa, toisinaan yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa, yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan tiettyjen määräysten tai liitteiden sisältöä. Asetuksen N:o 789/2001 kymmenennen perustelukappaleen ja asetuksen N:o 790/2001 seitsemännen perustelukappaleen mukaan "neuvoston jäsenille ja komissiolle ilmoitetaan viipymättä kaikista muutoksista", mikä tarkoittaa, että muuttamista koskeva toimivalta kuuluu jäsenvaltioille.



- 66 Tämän osalta on todettava, että EY 202 artiklan kolmas luetelmakohta koskee neuvoston tai neuvoston ja Euroopan parlamentin perussäädösten yhtenäistä täytäntöönpanoa ja näin ollen täytäntöönpanovallan jakoa neuvoston ja komission välillä, mutta kyseinen määräys ei koske toimivallanjakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä.
- 67 On selvittävä, oliko neuvostolla pannessaan täytäntöön yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan tiettyjä määräyksiä ja liitteitä velvollisuus noudattaa yhteisön menettelyjä vai voitiinko näiden määräysten tai liitteiden muuttamista koskeva toimivalta antaa jäsenvaltioille yhteisön oikeutta loukkaamatta.
- 68 Neuvosto toteaa tämän osalta, että määräykset, joita jäsenvaltiot voivat muuttaa, koskevat pelkkiä asiatietoja, joita vain nämä viimeksi mainitut voivat hyödyllisesti toimittaa.
- 69 Tämän osalta on muistutettava, että toimeenpaneva komitea antoi yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan ajankohtana, jolloin kyseinen ala kuului hallitustenvälisen yhteistyön piiriin. Niiden sisällyttäminen Euroopan unionin piiriin Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lukien ei sellaisenaan saanut aikaan sitä, että jäsenvaltioilta olisi saman tien viety toimivalta, joka niillä oli kyseisten toimien osalta voidakseen taata niiden asianmukaisen soveltamisen.
- 70 Tässä erityisessä ja tilapäisessä asiayhteydessä, odotettaessa Schengenin säännösten mukanaan tuomaa kehitystä Euroopan unionin oikeudellisiin ja institutionaalisiin puitteisiin, neuvostoa ei voida moittia siitä, että se on perustanut menettelyn, jossa jäsenvaltiot voivat tehdä muutoksia, joita niillä on valta tehdä yksin tai yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa yhteisen konsuliohjeiston tai yhteisen käsikirjan

tiettyihin määräyksiin, joiden sisältö riippuu pelkästään tiedoista, joita vain jäsenvaltioilla on hallussaan. Tällainen kanneperuste voisi menestyä hyödyllisellä tavalla vain, mikäli osoitettaisiin, että tällä tavoin toteutettu menettely olisi omiaan estämään yhteisen konsuliohjeiston tai yhteisen käsikirjan tehokasta tai asianmukaista soveltamista.

- 71 On kuitenkin todettava, että komissio, joka ei ole kiistänyt sitä, että määräyksiin, joita jäsenvaltioilla on valta muuttaa, sisältyvät tiedot ovat luonteeltaan asiatietoja, eikä sitä, että vain viimeksi mainitut voivat toimittaa näitä tietoja, ei ole näyttänyt eikä edes yrittänyt näyttää toteen kunkin määräyksen osalta, että olisi ollut aihetta noudattaa yhtenäistä yhteisen konsuliohjeiston tai yhteisen käsikirjan ajantasaistamismenettelyä niiden asianmukaisen soveltamisen takaamiseksi. Se on tyytynyt tarkastelemaan vastauskirjelmässään esimerkinomaisesti yhteisen konsuliohjeiston liitteitä 4 ja 5.
- 72 Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sen on rajoitettava valvontansa asetuksen N:o 789/2001 2 artiklan laillisuuden arvioimiseen siltä osin kuin se koskee yhteisen konsuliohjeiston liitteitä 4 ja 5, jotka ovat ainoat määräykset, joita komissio on tarkastellut kirjelmässään.
- 73 Tämän osalta on todettava, että asetuksen N:o 789/2001 2 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että jos jäsenvaltio haluaa tehdä muutoksen muun muassa yhteisen konsuliohjeiston liitteeseen 4, 5 B tai 5 C, sen on ensin toimitettava muutosehdotus muille jäsenvaltioille ja annettava niille mahdollisuus tehdä ehdotusta koskevia huomautuksia.
- 74 Komissio toteaa yhtäältä yhteisen konsuliohjeiston liitteestä 4, johon sisältyy luettelo kunkin jäsenvaltion myöntämistä asiakirjoista, jotka oikeuttavat maahantuloon ilman viisumia, että yleissopimuksen 21 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaiset, joilla on sopimuspuolen myöntämä oleskelulupa tai väliaikainen

oleskelulupa, voivat tämän luvan ja saman sopimuspuolen myöntämän matkustusasiakirjan perusteella liikkua vapaasti enintään kolmen kuukauden ajan Schengen-alueella.

- 75 Vaikka onkin totta, että yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 4 olevaan luetteloon tehdyllä muutoksella on välitön vaikutus 21 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamis-edellytyksiin, saman artiklan 3 kohdassa todetaan kuitenkin, että ”sopimuspuolet toimittavat toimeenpanevälle komitealle [jonka sijaan neuvosto on tullut pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti] luettelon niistä asiakirjoista, joita ne myöntävät ja jotka vastaavat tässä artiklassa tarkoitettua oleskelulupaa tai väliaikaista oleskelulupaa ja matkustusasiakirjaa”.
- 76 Kun luetaan kyseistä määräystä ja koska ei ole olemassa muita yhteisön säännöksiä tai määräyksiä, joilla olisi muutettu tältä osin yleissopimuksen määräyksiä ennen kanteen kohteena olevien asetusten antamista, ei voida kuitenkaan katsoa, että koska kyseisten asiakirjojen luettelo on toimitettu toimeenpanevälle komitealle (tai neuvostolle), jäsenvaltioilla ei olisi enää toimivaltaa määrittää niiden asiakirjojen luonnetta, jotka vastaavat oleskelulupaa tai väliaikaista oleskelulupaa.
- 77 Näin ollen komissio ei ole näyttänyt toteen, että yhteisen konsuliohjeiston liitteen 4 muuttaminen olisi edellyttänyt EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua ajantasaistamista koskevan yhtenäisen menettelyn noudattamista.
- 78 Toisaalta yhteisen konsuliohjeiston liitteen 5 osalta, joka koskee yleissopimuksen 17 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tapauksia, joissa ennen viisumin myöntämistä on neuvoteltava kyseisen sopimuspuolen keskusviranomaisen kanssa sekä tarvittaessa muiden sopimuspuolten keskusviranomaisten kanssa, on todettava ensinnäkin, että yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.1 kohdan mukaisesti viisumihakemuksen käsittelystä vastaavan diplomaatti- tai konsuliedustuston on neuvoteltava kansallisen keskusviranomaisen kanssa ”kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti kutakin tapausta varten määrättyjen menettelytapojen ja määräaikaisten mukaan”. Yhteisen konsuliohjeiston liitteessä 5 A mainitaan nimenomaan nämä tapaukset.

- 79 Komissio ei ole kuitenkaan kyennyt osoittamaan syytä, jonka vuoksi yhtenäisen menettelyn noudattaminen yhteisen konsuliohjeiston liitteen 5 A ajantasaistamiseksi olisi ollut tarpeen yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.1 kohdan asianmukaiseksi soveltamiseksi, kun otetaan huomioon tässä määräyksessä tehty viittaus kansalliseen lainsäädäntöön ja käytäntöön.
- 80 Toiseksi on todettava, että yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.2 kohta koskee tapauksia, joissa viisumihakemusta käsittelevän diplomaatti- tai konsuliedustuston on pyydettävä lupaa oman maansa keskusviranomaiselta, jonka on kuultava etukäteen yhden tai useamman sopimuspuolen toimivaltaisia keskusviranomaisia. Tässä kohdassa todetaan, että ”siihen saakka, kunnes toimeenpaneva komitea [jonka sijaan neuvosto on tullut] laatii lopullisen luettelon tapauksista, joissa on neuvoteltava muiden keskusviranomaisten kanssa, voimassa on tämän konsuliohjeiston liitteessä — — oleva luettelo”. Juuri tämä luettelo sisältyy liitteeseen 5 B.
- 81 Komissio, joka ei kiistä sitä, että on kunkin jäsenvaltion asiana määrittää ne viisumihakemukset, joiden osalta edellytyksenä on muiden sopimuspuolten keskusviranomaisten kuuleminen etukäteen, ei ole osoittanut syytä, jonka vuoksi odottaessa neuvoston laatimaa lopullista luetteloa tapauksista, joissa on käytävä neuvotteluja, yhtenäisen menettelyn noudattaminen olisi ollut välttämätöntä yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.2 kohdan asianmukaisen soveltamisen takaamiseksi ja erityisesti sen liitteen 5 B ajantasaistamiseksi.
- 82 Kolmanneksi on todettava, että yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.3 kohta, jossa viitataan liitteeseen 5 C sisältyvään luetteloon, koskee tapauksia, joissa viisumihakemus on tehty sellaiseen diplomaattilähetystöön tai konsuliedustustoon, joka edustaa toista Schengen-valtiota.
- 83 Komissio ei ole näyttänyt eikä edes yrittänyt näyttää toteen syitä, joiden vuoksi yhtenäisen menettelyn noudattaminen olisi ollut tarpeen yhteisen konsuliohjeiston II osan 2.3 kohdan asianmukaisen soveltamisen takaamiseksi ja erityisesti sen liitteen 5 C ajantasaistamiseksi.

- 84 Edellä esitetyn perusteella myös komission kanteensa tueksi esittämä toinen kanneperuste on hylättävä.
- 85 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella komission kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 86 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

**1) Kanne hylätään.**

**2) Euroopan yhteisöjen komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset