



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2015*

Kumoamiskanne — Asetus (EU) N:o 1289/2013 — 1 artiklan 1 ja 4 alakohta — Asetus (EY) N:o 539/2001 — 1 artiklan 4 kohdan f alakohta — SEUT 290 artikla — Viisumivapauden keskeyttäminen — Alaviitteen lisääminen — Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin toimen muuttaminen

Asiassa C-88/14,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 21.2.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Smulders, B. Martenczuk ja G. Wils,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään L. Visaggio, A. Troupiotis ja A. Pospíšilová Padowska,

ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään K. Pleśniak ja K. Michoel,

vastaajina,

joita tukee

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, D. Hadroušek ja J. Škeřík,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.3.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kuultuaan julkisasiamiehen 7.5.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1289/2013 (EUVL L 347, s. 74) 1 artiklan 1 ja 4 alakohdan siltä osin kuin komissiolle annetaan kyseisissä säännöksissä SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu siirretty säädösvalta eikä SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanovaltaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 539/2001

- 2 Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (EYVL L 81, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL L 182, s. 1; jäljempänä *asetus N:o 539/2001*), johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi, sekä ne maat, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, vahvistetaan muun muassa laitonta maahanmuuttoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Euroopan unionin ulkosuhteita näihin kolmansiin maihin koskevien perusteiden tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Samalla otetaan huomioon alueelliseen yhtenäisyyteen ja vastavuoroisuuteen liittyvät seikat. On aiheellista perustaa yhteisön järjestely vastavuoroisuuden periaatteen soveltamiseksi, jos jokin tämän asetuksen liitteessä II luetelluista kolmansista maista päättää vaatia viisumin yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaisilta.”

- 3 Asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.

– –

2. Liitteen II luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaiset vapautetaan 1 kohdassa säädetystä vaatimuksesta, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana.

– –”

- 4 Saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa säädettiin vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevasta järjestelystä, johon voidaan turvautua, jos jokin kyseisen asetuksen liitteessä II luetelluista kolmansista maista alkaa vaatia viisumia jonkin jäsenvaltion kansalaisilta.

Asetus N:o 1289/2013

- 5 Asetuksen N:o 1289/2013 1 artiklan 1 alakohdan a alakohdalla muutetaan asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohtaa seuraavasti:

”Jos jokin liitteessä II mainittu kolmas maa soveltaa vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisiin viisumipakkoa, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

- a) 30 päivän kuluessa siitä, kun kyseinen kolmas maa on ottanut käyttöön viisumipakon, tai tapauksissa, joissa 9 päivänä tammikuuta 2014 voimassa oleva viisumipakko pidetään voimassa, 30 päivän kuluessa kyseisestä päivästä asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta kirjallisesti Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

--

Komissio julkaisee kyseisen ilmoituksen viipymättä Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja mainitsee viisumipakon täytäntöönpanopäivämäärän sekä niiden matkustusasiakirjojen ja viisumien tyypit, joita se koskee.

--

- e) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa, viimeistään kuuden kuukauden kuluttua a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua julkaisemispäivästä ja sen jälkeen enimmillään kuuden kuukauden välein sellaisen kokonaiskauden puitteissa, joka ei voi jatkua yli päivämäärän, jona f alakohdassa tarkoitettu delegoitu säädös tulee voimaan tai jona sitä vastustetaan, komissio

- i) hyväksyy asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täytäntöönpanosäädöksen, jolla asianomaisen kolmannen maan tiettyihin kansalaisten ryhmiin sovellettu viisumivapaus keskeytetään tilapäisesti enintään kuudeksi kuukaudeksi. --

--

- f) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa 24 kuukauden kuluessa a alakohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua julkaisemispäivästä, komissio hyväksyy 4 b artiklan mukaisesti delegoidun säädöksen, jolla keskeytetään tilapäisesti 12 kuukauden ajaksi liitteen II soveltaminen asianomaisen kolmannen maan kansalaisten osalta. Delegoidussa säädöksessä vahvistetaan päivämäärä, joka on ajanjaksolla 90 päivää sen voimaantulosta ja jona liitteen II soveltamisen keskeytys tulee voimaan, ottaen huomioon jäsenvaltioiden konsulaateissa käytettävissä olevat resurssit, ja muutetaan liitettä II vastaavasti. Tämä muutos tehdään lisäämällä asianomaisen kolmannen maan nimen kohdalle alaviite, jossa ilmoitetaan, että kyseistä kolmatta maata koskeva viisumivapaus keskeytetään, ja täsmennetään keskeyttämiskausi.

Siitä päivästä lukien, jona liitteen II soveltamisen keskeytys tulee voimaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisten suhteen tai jona delegoidun säädöksen vastustamisesta on ilmoitettu 4 b artiklan 5 kohdan mukaisesti, tätä kolmatta maata koskevat e alakohdan nojalla hyväksytyt täytäntöönpanosäädökset lakkaavat olemasta voimassa.

Jos komissio tekee h alakohdassa tarkoitettua säädösehdotuksen, tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua keskeyttämiskautta jatketaan kuudella kuukaudella. Mainitussa alakohdassa tarkoitettua alaviitettä muutetaan vastaavasti.

Näiden keskeyttämiskausien aikana sen kolmannen maan kaikilla kansalaisilla, joita delegoitu säädös koskee, on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, sanotun kuitenkin rajoittamatta 4 artiklan soveltamista;

--

- h) jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa kuuden kuukauden kuluessa f alakohdassa tarkoitetun delegoidun säädöksen voimaantulosta, komissio voi tehdä säädösehdotuksen tämän asetuksen muuttamisesta kyseistä kolmatta maata koskevan viittauksen siirtämiseksi liitteestä II liitteeseen I;
- i) edellä e, f ja h alakohdassa tarkoitetut menettelyt eivät vaikuta komission oikeuteen esittää milloin tahansa säädösehdotus tämän asetuksen muuttamisesta asianomaista kolmatta maata koskevan viittauksen siirtämiseksi liitteestä II liitteeseen I;
- j) jos kyseinen kolmas maa poistaa viisumipakon, asianomaisten jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä välittömästi Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle. Komissio julkaisee ilmoituksen viipymättä Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Asianomaista kolmatta maata koskevan, e tai f alakohdan nojalla hyväksytyt täytäntöönpanosäädöksen tai delegoidun säädöksen voimassaolo päättyy seitsemän päivän kuluttua tämän alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetusta julkaisemisesta. -- Edellä olevan f alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu alaviite poistetaan asianomaisten delegoidun säädöksen voimassaolon päättyessä. Komissio julkaisee kyseistä voimassaolon päättymistä koskevan ilmoituksen viipymättä Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

--”

- 6 Asetuksen N:o 1289/2013 1 artiklan 4 alakohdalla asetukseen N:o 539/2001 lisätään 4 b artikla, jossa täsmennetään edellytykset, jotka koskevat komissiolle asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1289/2013 (jäljempänä asetus N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna), 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla siirrettyä valtaa antaa delegoituja toimia. Asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 4 b artiklan 2, 3 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Siirretään komissiolle 9 päivänä tammikuuta 2014 viiden vuoden ajaksi 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä. Komissio laatii siirrettyä säädösvaltaa koskevan kertomuksen viimeistään yhdeksän kuukautta ennen tämän viiden vuoden kauden päättymistä. Säädösvallan siirtoa jatketaan ilman eri toimenpiteitä samanpituisiksi kausiksi, jollei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta tällaista jatkamista viimeistään kolme kuukautta ennen kunkin kauden päättymistä.

3. Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa peruuttaa 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitetun säädösvallan siirron. --

--

5. Edellä olevan 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla annettu delegoitu säädös tulee voimaan ainoastaan, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole neljän kuukauden kuluessa siitä, kun asianomainen säädös on annettu tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ilmaissut vastustavansa sitä tai jos sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä. Euroopan parlamentin tai neuvoston aloitteesta tätä määräaika jatketaan kahdella kuukaudella.”

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

- 7 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa asetuksen N:o 1289/2013 1 artiklan 1 alakohdan ja kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 alakohdan siltä osin kuin sillä lisätään asetukseen N:o 539/2001 uusi 4 b artikla
 - toteaa, että kumottujen säännösten ja kaikkien niihin perustuvien täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutukset ovat lopullisia siihen saakka, kunnes ne korvataan kohtuullisessa ajassa EUT-sopimuksen, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen tuomiossa, nojalla annetuilla toimilla, ja
 - velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 8 Toissijaisesti siinä tilanteessa, että unionin tuomioistuin katsoisi, ettei mainittuja säännöksiä voida erottaa asetuksen N:o 1289/2013 muista osista, komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan kyseisen asetuksen kokonaisuudessaan.
- 9 Parlamentti ja neuvosto vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään kanteen ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Siinä tilanteessa, että unionin tuomioistuin kumoaisi osittain tai kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1289/2013, neuvosto vaatii toissijaisesti, että unionin tuomioistuin pitää voimassa kumottujen säännösten vaikutukset ja kaikkien kyseisten säännösten nojalla annettujen toimien vaikutukset siihen saakka, kunnes niiden korvaamiseksi annettu uusi toimi tulee kohtuullisessa ajassa voimaan.
- 10 Tšekin tasavalta on hyväksytty väliintulijaksi tukemaan vastaajien vaatimuksia.

Kanne

- 11 Komissio esittää kanteensa tueksi yhden ainoan kanneperusteen, joka koskee SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan rikkomista. Komission mukaan sille annetaan asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa virheellisesti siirretty säädösvalta. Kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset koskevat myös kyseisen asetuksen 4 b artiklan kumoamista, ja tämä vaatimus perustuu komission mukaan siihen, että yhtäältä mainittu artikla, jossa täsmennetään edellytykset, jotka koskevat komissiolle kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa annettua siirrettyä säädösvaltaa, ja toisaalta viimeksi mainittu säännös liittyvät erottamattomasti toisiinsa.

Ensimmäistä kertaa vastauksessa esitetyn väitteen tutkittavaksi ottaminen

- 12 Neuvosto väittää, ettei sitä komission ensimmäistä kertaa vastauksessaan esittämää väitettä voida ottaa tutkittavaksi, jonka mukaan on niin, että jos oletetaan, että unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa määrittäessä sitä, merkitseekö jokin toimenpide tarkasteltavana olevan lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksytyyn toimen ”muuttamista” SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, siirretyn säädösvaltan antaminen komissiolle asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa perustuu ilmeiseen virheeseen.
- 13 Kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdasta ilmenee, asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin. Väite, jolla laajennetaan kannekirjelmässä aikaisemmin nimenomaisesti tai implisiittisesti esitettyä kanneperustetta, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (ks. vastaavasti tuomio Italia v. komissio, C-66/02, EU:C:2005:768, 85 ja 86 kohta sekä tuomio Naipes Heraclio Fournier v. SMHV, C-311/05 P, EU:C:2007:572, 58 ja 59 kohta).

- 14 Komission vastauksessaan esittämä väite sisältyy kannekirjelmässä esitettyyn kanneperusteeseen, joka koskee SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan rikkomista, ja sillä laajennetaan tätä. Kyseisellä väitteellä pyritään näet tukemaan mainittua kanneperustetta pyrkimällä kyseenalaistamaan asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan laillisuus siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä komissiolle annetaan SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu siirretty säädösvalta. Mainittua väitettä ei siis voida pitää uutena kanneperusteena.
- 15 Neuvoston oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

Asiakysymys

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 16 Komissio väittää, että asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdalla rikotaan SEUT 290 ja SEUT 291 artiklaa, koska siinä annetaan komissiolle virheellisesti siirretty säädösvalta.
- 17 Se väittää tässä yhteydessä ensinnäkin, että mainitun asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla annetulla toimella ei täydennetä kyseistä asetusta. Tällainen toimi liittyy saman asetuksen täytäntöönpanoon. Sillä sovelletaan näet erityiseen tilanteeseen sääntöjä, jotka on jo vahvistettu tarkasteltavana olevassa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä toimessa. Komissio kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että sille annetaan kyseisellä säännöksellä ainoastaan hyvin pieni tai jopa olematon harkintavalta.
- 18 Jos asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan e alakohdan nojalla annettu toimi katsotaan kyseisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen täytäntöönpanotoimenpiteeksi, kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitettu toimi on komission mukaan luonnehdittava sitäkin suuremmalla syyllä samalla tavalla. Kun komissio ottaa asiaan kantaa mainitun asetuksen 1 artiklan 4 kohdan e alakohdan nojalla, sillä on näet tiettyä harkintavaltaa, jota ei näytä olevan silloin, kun se antaa saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitettun delegoidun toimen.
- 19 Komissio toteaa toiseksi, ettei viimeksi mainitun säännöksen nojalla annettu toimi johda lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen muuttamiseen SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 20 Komissio väittää, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen muuttaminen edellyttää, että seikat, joita kyseinen muutos koskee, ovat jo kyseisessä toimessa. SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu muuttaminen johtaa siihen, että lainsäätämisyjärjestyksessä annetun toimen normatiivinen sisältö muuttuu. Toimen antaminen asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla ei johda kuitenkaan asianomaista kolmatta maata koskevan viittauksen poistamiseen kyseisen asetuksen liitteestä II ja sen sisällyttämiseen mainitun asetuksen liitteeseen I. Kyseinen tarkasteltavana olevan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen viimeksi mainittu muutos on saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdan h alakohdan mukaan toteutettava tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Asetuksessa N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, ei ole myöskään mitään sellaista luetteloa keskeyttämistilanteessa olevista kolmansista maista, jonka normatiivista sisältöä kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa säädetyllä delegoidulla toimella muutettaisiin. Kyseiset maat on sitä vastoin tunnistettava mainitussa asetuksessa vahvistettujen arviointiperusteiden nojalla. Delegoidulla toimella, jolla viisumivapauden soveltaminen keskeytetään kyseisten perusteiden nojalla rajoitetuksi ajaksi, ainoastaan pannaan täytäntöön tarkasteltavana oleva lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi sitä täydentämättä tai muuttamatta.

- 21 Vaikka alaviitteen lisääminen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimeen merkitsee lähtökohtaisesti muutosta, joka voi olla delegoidun toimen kohteena, komissio katsoo, että nyt käsiteltävässä tapauksessa mainitussa säännöksessä säädetty alaviitteen lisääminen on puhtaasti tekninen väline, jota käytetään väärin täytäntöönpanotoimen naamioimiseksi delegoiduksi toimeksi.
- 22 Alaviitteen lisäämisellä ei komission mukaan oteta myöskään huomioon halua tehdä vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevasta järjestelystä automaattinen, ja se vaikeuttaa useilla tavoin sitä, miten kyseinen järjestely toimii käytännössä. Asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan kolmannessa alakohdassa säädettyssä tilanteessa, jossa komissio tekee säädösehdotuksen, kyseisessä säännöksessä ei täsmennetä, miten siinä säädetty alaviitteen muuttaminen olisi toteutettava ja miten kyseinen alaviite olisi poistettava, jos kyseinen säädösehdotus kariutuu. Siinä kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan j alakohdassa tarkoitettussa tilanteessa, jossa asianomainen kolmas maa poistaa viisumipakon, mainitussa asetuksessa ei myöskään täsmennetä sitä menettelyä, jota noudattaen mainitun asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla lisätty alaviite olisi poistettava.
- 23 Komissio väittää kolmanneksi vastauksessaan, että vaikka oletettaisiin, että unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa määritettäessä sitä, merkitseekö jokin toimenpide kyseessä olevan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen ”muuttamista” SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, siirretyn säädösvallan antaminen komissiolle saman asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa perustuu ilmeiseen virheeseen.
- 24 Se selittää tässä yhteydessä ensinnäkin, että mainitun säännöksen nojalla annetun toimen poliittinen arkaluonteisuus tai vakavuus ei liity kysymykseen siitä, muutetaanko kyseisellä toimella tarkasteltavana olevaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyä toimea SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 25 Komissio toteaa toiseksi siihen seikkaan nähden, että asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdalla komissiolle annetaan ainoastaan rajoitettu tai jopa olematon harkintavalta, että esiin tulee kysymys siitä, mikä voisi olla unionin lainsäätäjällä SEUT 290 artiklan nojalla olevan vastustamisoikeuden tarkoitus. Mainittu vastustamisoikeus muistuttaa nyt käsiteltävässä tapauksessa mahdollisuutta käyttää veto-oikeutta täytäntöönpanotoimenpiteen osalta, mikä ei ole yhteensoveltuvaa SEUT 290 artiklan tarkoituksen kanssa.
- 26 Komissio huomauttaa kolmanneksi, että mainitun asetuksen 4 b artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan kyseessä olevan säädösvallan siirron kesto on rajoitettu ajallisesti ja säädösvallan siirto voidaan peruuttaa. Koska saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa säädetyn delegoidun toimen antaminen on kuitenkin olennainen osa asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdalla käyttöön otettua vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevaa kokonaisvaltaista järjestelyä, komissio katsoo, että mainittu järjestely ei voisi enää toimia sen jälkeen, kun kyseessä oleva säädösvallan siirto on päättynyt tai säädösvallan siirto on peruutettu.
- 27 Parlamentti ja neuvosto väittävät Tšekin tasavallan tukemana, että mainitun asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa komissiolle myönnetään valta muuttaa samaa asetusta SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Unionin lainsäätäjä ei näin ollen ole tehnyt ilmeistä virhettä eikä toiminut kohtuuttomasti myöntämällä komissiolle siirretyn säädösvallan. Se on sitä vastoin toiminut harkintavaltansa rajoissa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 28 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa silloin, kun se päättää antaa komissiolle SEUT 290 artiklan 1 kohdan nojalla siirretyn säädösvallan tai SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla täytäntöönpanovallan (tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-427/12, EU:C:2014:170, 40 kohta). Kyseistä harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä SEUT 290 ja SEUT 291 artiklassa määrättyjä edellytyksiä noudattaen.
- 29 SEUT 290 artiklan 1 kohdasta ilmenee siirretyn säädösvallan myöntämisestä, että komissiolle voidaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä toimella siirtää toimivalta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä toimia, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimen tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia. Tuon määräyksen toisen alakohdan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä toimessa, jolla säädösvalta siirretään, on nimenomaisesti määriteltävä säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tämä vaatimus merkitsee sitä, että siirretyn säädösvallan antaminen koskee sellaisten sääntöjen vahvistamista, jotka muodostavat osan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä perustoimella määriteltä säännöstöä (tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-427/12, EU:C:2014:170, 38 kohta).
- 30 SEUT 291 artiklan 2 kohdassa määrätään täytäntöönpanovallan myöntämisestä, että unionin oikeudellisesti sitovilla toimilla siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja SEU 24 ja SEU 26 artiklassa määrättyissä tapauksissa, neuvostolle, jos kyseiset toimet edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa. Kun asianomainen toimielin käyttää sille siirrettyä täytäntöönpanovaltaa, sen on täsmennettävä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimen sisältö sen varmistamiseksi, että se pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa (ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-427/12, EU:C:2014:170, 39 kohta).
- 31 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että komissio ei voi täytäntöönpanovaltaa käyttäessään muuttaa eikä täydentää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyä toimea silloinkaan, kun kyse on sen muista kuin keskeisistä osista (tuomio parlamentti v. komissio, C-65/13, EU:C:2014:2289, 45 kohta).
- 32 Toisin kuin komissio väittää, sillä, onko komissiolle annettu lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä toimella harkintavaltaa, ja sillä, mikä on kyseisen harkintavallan laajuus, ei ole merkitystä määrittäessä sitä, kuuluuko toimi, joka komission on annettava, SEUT 290 artiklan vai SEUT 291 artiklan soveltamisalaan. SEUT 290 artiklan 1 kohdan sanamuodosta näet ilmenee, että sen valinnan lainmukaisuus, jonka unionin lainsäätaja tekee myöntäessään komissiolle siirretyn säädösvallan, riippuu pelkästään siitä, ovatko toimet, jotka komission on annettava kyseisen säädösvallan siirtämisen nojalla, soveltamisalaltaan yleisiä toimia ja täydennetäänkö tai muutetaanko niillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimen muita kuin sen keskeisiä osia.
- 33 Nyt käsiteltävässä tapauksessa komissio ei kyseenalaista sitä, että sille myönnetään asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa toimivalta antaa soveltamisalaltaan yleisiä toimia, jotka koskevat yksinomaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimen muita kuin sen keskeisiä osia. Myöskään vastaajat eivät kiistä niiden komission väitteiden oikeellisuutta, joiden mukaan kyseisillä toimilla ei täydennetä kyseessä olevaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyä toimea SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 34 Tämän perusteella on tutkittava, onko unionin lainsäätaja pysynyt harkintavaltansa rajoissa, jotka on palautettu mieleen tämän tuomion 28 kohdassa, kun se on siirtänyt komissiolle mainitun asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa toimivallan ”muuttaa” SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla saman asetuksen normatiivista sisältöä (ks. vastaavasti tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-427/12, EU:C:2014:170, 40 ja 52 kohta).

- 35 Tässä yhteydessä on huomautettava, että – kuten asetuksen N:o 539/2001 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee – kyseisellä asetuksella pyritään ottamaan käyttöön järjestely vastavuoroisuuden periaatteen soveltamiseksi, jos jokin mainitun asetuksen liitteessä II luetelluista kolmansista maista päättää vaatia viisumin yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaisilta. Kyseinen järjestely sisältää pääosin kolme vaihetta.
- 36 Asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan e alakohdassa säädetään unionin ensimmäisenä reaktiona asianomaisen kolmannen maan toimiin sellaisesta komission antamasta täytäntöönpanotoimesta, jolla asianomaisen kolmannen maan tiettyihin kansalaisten ryhmiin sovellettu viisumivapaus keskeytetään enintään kuudeksi kuukaudeksi siten, että tätä keskeyttämiskautta voidaan jatkaa kuuden kuukauden pituisilla lisäkausilla.
- 37 Asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohta liittyy vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevan järjestelyn toiseen vaiheeseen. Jos asianomainen kolmas maa vaatii kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan e alakohdan nojalla annettuun täytäntöönpanotoimeen perustuvasta viisumivapauden valikoivasta keskeyttämisestä huolimatta edelleen viisumia vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisilta, mainitun asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa säädetään, että komissio antaa delegoidun toimen, jolla keskeytetään 12 kuukauden ajaksi kaikkien kyseisen kolmannen maan kansalaisten osalta viisumivapaus, joka perustuu maan sisällyttämiseen saman asetuksen liitteeseen II, ja lisätään kyseiseen liitteeseen ”alaviite, jossa ilmoitetaan, että kyseistä kolmatta maata koskeva viisumivapaus keskeytetään, ja täsmennetään keskeyttämiskausi”.
- 38 Vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevan järjestelyn kolmannessa vaiheessa on kyse viisumipakon pysyvästä palauttamisesta ja siis asianomaista kolmatta maata koskevan viittauksen siirtämisestä asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteestä II kyseisen asetuksen liitteeseen I, mikä edellyttää tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamista. Tämän johdosta kyseisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdan h alakohdassa säädetään, että jos asianomainen kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa kuuden kuukauden kuluessa delegoidun toimen voimaantulosta, komissio voi tehdä säädösehdotuksen mainitun asetuksen muuttamisesta viittauksen siirtämiseksi. Jos komissio tekee tällaisen säädösaloitteen, saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla annettuun toimeen perustuvaa keskeyttämiskautta jatketaan kuudella kuukaudella.
- 39 Vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevaa järjestelyä kuvaavat siten toimenpiteet, jotka muuttuvat yhä vakavammiksi ja poliittisesti arkaluonteisemmiksi ja joita vastaavat erilaiset välineet.
- 40 Toisin kuin komissio väittää, se, että vastavuoroisuuden periaatteen soveltamista koskevan järjestelyn ensimmäisessä vaiheessa annettu toimi luonnehditaan täytäntöönpanotoimenpiteeksi, ei sinällään voi johtaa siihen, että myös kyseisen järjestelyn toisessa vaiheessa annettu toimi on luonnehdittava täytäntöönpanotoimeksi.
- 41 Siitä, siirretäänkö asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa komissiolle toimivalta muuttaa kyseistä asetusta SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, on huomautettava, että asetuksen N:o 539/2001 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaisilla on oltava viisumi heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat. Mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan saman asetuksen liitteen II luettelossa mainittujen kolmansien maiden kansalaiset vapautetaan tällaisesta vaatimuksesta, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana.
- 42 Asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla annettu toimi johtaa kuitenkin siihen, että kaikkien kyseisen asetuksen liitteen II luettelossa mainitun kolmannen maan kansalaisten osalta otetaan uudelleen käyttöön viisumipakko 12 tai 18 kuukauden ajaksi sellaisen oleskelun osalta, johon ei mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta

tällaista vaatimusta. Saman asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdan nojalla annetulla toimella muutetaan siis kaikkien näiden kansalaisten osalta – tosin vain väliaikaisesti – tarkasteltavana olevan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin toimen normatiivista sisältöä. Kyseisen säännöksen nojalla annetun toimen vaikutukset vastaavat niiden väliaikaisuutta lukuun ottamatta kaikilta kohdin niitä vaikutuksia, jotka seuraavat kyseessä olevaa kolmatta maata koskevan maininnan muodollisesta siirtämisestä asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteestä II saman asetuksen liitteeseen I.

- 43 Se, että mainitun asetuksen liitteeseen II lisätään kyseisessä säännöksessä säädetyin tavoin asianomaisen kolmannen maan nimen kohdalle alaviite, osoittaa – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 64 kohdassa huomauttanut – unionin lainsäätäjän tahtoa lisätä kyseisen säännöksen nojalla annettu toimi asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, tekstiinkin.
- 44 Unionin lainsäätäjä on siirtänyt näin ollen komissiolle toimivallan muuttaa mainitun lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin toimen normatiivista sisältöä SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 45 Tätä päätelmää ei kumoa se komission väite, joka koskee mahdollisia vaikeuksia, jotka aiheutuvat tarpeesta mukauttaa myöhemmin asetuksen N:o 539/2001 liitteeseen II lisättyä alaviitettä tai jotka johtuvat toimivallan siirtämisen ominaispiirteistä, joita ovat esimerkiksi sen rajoitettu kesto, peruuttamismahdollisuus sekä parlamentin ja neuvoston vastustamisoikeus.
- 46 Tällaisilla vaikeuksilla ei näet ole vaikutusta siihen, onko komissiolle asetuksen N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa myönnetyn toimivallan tarkoituksena muuttaa kyseisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyin toimen normatiivista sisältöä SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla; tällainen muutos on mahdollista toteuttaa – kuten tämän tuomion 31 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee – ainoastaan siirretyn säädösvallan käytön puitteissa.
- 47 Komission kanteensa tueksi esittämä ainoa kanneperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 48 Tästä seuraa, että kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 49 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, on päätettävä, että Tšekin tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Tšekin tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset