

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä toukokuuta 2008\*

Asiassa C-133/06,

jossa on kyse EY 230 artiklan ensimmäiseen kohtaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 8.3.2006,

**Euroopan parlamentti**, asiamiehinään H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matic ja K. Bradley,

kantajana,

jota tukee

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään C. O'Reilly, P. Van Nuffel ja J.-F. Pasquier, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehinään M. Simm, M. Balta ja G. Maganza,  
prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukee

**Ranskan tasavalta**, asiamiehinään G. de Bergues ja J.-C. Niollet,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano ja L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,  
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.6.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.9.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Euroopan parlamentti vaatii kanteessaan ensisijaisesti pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY (EUVL L 326, s. 13) 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan (jäljempänä kanteen kohteena olevat säännökset) kumoamista tai toissijaisesti tämän direktiivin kumoamista kokonaisuudessaan.
  
- 2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.7.2006 antamalla määräyksellä Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan parlamentin vaatimuksia ja Ranskan tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Euroopan unionin neuvoston vaatimuksia.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

*Asian kannalta merkitykselliset EY:n perustamissopimuksen määräykset*

- 3 EY 63 artiklan ensimmäisessä kohdassa, joka kuuluu perustamissopimuksen IV osastoon, jonka otsikkona on ”Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka”, määrätään seuraavaa:

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

1. turvapaikkaa koskevat toimenpiteet – – seuraavilla aloilla:

--

- d) vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa;

2. pakolaisia ja muita kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevat toimenpiteet seuraavilla aloilla:

- a) vähimmäisvaatimukset tilapäisen suojelun antamisesta kolmansista maista saapuville, kotiseudultaan siirtymään joutuneille henkilöille, joita ei voida palauttaa kotimaahansa, sekä muutoin kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille;

--”

- 4 EY 67 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella, määrätään seuraavaa:

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

2. Tämän viiden vuoden kuluttua:

- neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta; komissio käsittelee jäsenvaltioiden sille esittämät pyynnöt, jotka koskevat ehdotuksen tekemistä neuvostolle;
  
- neuvosto tekee Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen siitä, että [EY] 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä sovelletaan kaikkiin tässä osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä, ja mukautetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevia määräyksiä.

--

5. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa määrätään, neuvosto hyväksyy [EY] 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen:

- [EY] 63 artiklan [ensimmäisen kohdan] 1 [ala]kohdassa sekä 2 [ala]kohdan a alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet edellyttäen, että neuvosto on antanut etukäteen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteisön säädökset, joissa on määritelty näitä asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet;

--”

*Direktiiviä 2005/85 edeltänyt johdettu oikeus*

- 5 EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan a alakohdan perusteella annettiin 18.2.2003 neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL L 50, s. 1) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, ja saman määräyksen b alakohdan perusteella annettiin 27.1.2003 neuvoston direktiivi 2003/9/EY (EUVL L 31, s. 18) turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista.
- 6 EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan c alakohdan, saman määräyksen 2 alakohdan a alakohdan ja niin ikään saman määräyksen 3 alakohdan a alakohdan perusteella annettiin 29.4.2004 neuvoston direktiivi 2004/83/EY (EUVL L 304, s. 12)

kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä.

7 EY 67 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan perusteella tehtiin 22.12.2004 neuvoston päätös 2004/927/EY (EUVL L 396, s. 45) Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisesta tietyillä kyseisen perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon kuuluvilla aloilla.

8 Tämän päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Neuvosto noudattaa tammikuun 1 päivästä 2005 alkaen [EY] 251 artiklassa määrättyä menettelyä toteuttaessaan [EY] 63 artiklan [ensimmäisen kohdan] 2 [ala]kohdan b alakohdassa ja 3 [ala]kohdan b alakohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä.”

9 Saman päätöksen neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että tällä päätöksellä ei ole vaikutusta EY 67 artiklan 5 kohdan määräyksiin.

### *Direktiivi 2005/85*

10 Direktiivi 2005/85 annettiin erityisesti EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan d alakohdan perusteella.

11 Sen 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on esittää vähimmäisvaatimukset pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevia jäsenvaltioiden menettelyjä varten.

12 Saman direktiivin 17 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”17. Hakijan turvallisuus alkuperämaassaan on keskeisimpiä seikkoja arvioitaessa turvapaikkahakemuksen perusteiden riittävyyttä. Jos kolmas maa voidaan katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi, jäsenvaltioiden olisi voitava määrittää se turvalliseksi ja olettaa sen olevan turvallinen yksittäiselle turvapaikanhakijalle, ellei tämä esitä painavia todisteita tätä vastaan.

18. Ottaen huomioon kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden pakolaisiksi määrittelyssä saavutetun yhdenmukaistamisen tason olisi säädettävä yhteisistä perusteista, joita noudatetaan kolmansien maiden määrittämisessä turvallisiksi alkuperämaiksi.”

13 Direktiivin 2005/85 19 perustelukappaleessa todetaan turvallisista alkuperämaista seuraavaa:

”Kun neuvosto on vakuuttunut siitä, että tietty alkuperämaa täyttää nämä perusteet, ja on sen mukaisesti sisällyttänyt kyseisen maan tämän direktiivin nojalla hyväksyttävään turvallisten alkuperämaiden yhteiseen vähimmäisluetteloon, jäsenvaltiot olisi velvoitettava tarkastelemaan tämän maan kansalaisten – – tekemiä hakemuksia



kyseisen maan turvallisuusolettaman pohjalta, joka on kumottavissa. Koska turvallisten alkuperämaiden määrittämisellä on poliittista merkitystä ottaen erityisesti huomioon alkuperämaan ihmisoikeustilanteen arvioinnin vaikutukset ja sen seuraukset Euroopan unionin poliitikoille ulkosuhteiden alalla, neuvoston olisi Euroopan parlamenttia kuultuaan tehtävä mahdolliset päätökset vähimmäisluettelon vahvistamisesta tai muuttamisesta.”

- 14 Saman direktiivin 24 perustelukappaleessa todetaan sellaisista Euroopassa sijaitsevista kolmansista maista, jotka noudattavat erityisen korkeita vaatimuksia ihmisoikeuksien ja pakolaisten suojelun alalla, seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden olisi voitava lisäksi jättää tutkimatta osittain tai kokonaan turvapaikkahakemukset, joiden esittäjät saapuvat niiden alueelle sellaisesta Euroopassa sijaitsevasta kolmannesta maasta, --. Ottaen huomioon seuraukset, joita hakemuksen osittaisesta tutkinnasta tai tutkimatta jättämisestä voi koitua hakijalle, turvallisen kolmannen maan käsitettä olisi sovellettava vain sellaisissa tapauksissa, joihin liittyvien kolmansien maiden osalta neuvosto on vakuuttunut, että kyseinen kolmas maa täyttää tässä direktiivissä asetetut korkeat turvallisuusvaatimukset. Neuvoston olisi tehtävä asiaa koskevat päätökset Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

- 15 Saman direktiivin 29 artiklan, jonka otsikkona on ”Yhteinen vähimmäisluettelo turvallisiksi alkuperämaiksi määritetyistä kolmansista maista”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto, joka tekee ratkaisunsa määränemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, hyväksyy yhteisen vähimmäisluettelon kolmansista maista, joiden jäsenvaltiot katsovat olevan turvallisia alkuperämaita liitteen II mukaisesti.

2. Neuvosto voi liitteen II mukaisesti määränemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan muuttaa yhteistä vähimmäisluetteloa lisäämällä siihen tai poistamalla siitä kolmansia maita. Komissio tutkii kaikki neuvoston tai jäsenvaltioiden sille esittämät pyynnöt ehdotuksen tekemiseksi yhteisen vähimmäisluettelon muuttamisesta.”

- 16 Direktiivin 2005/85 liitteessä II, jonka otsikkona on ”Turvallisten alkuperämaiden määrittäminen 29 artiklan ja 30 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi”, määritetään perusteet, joiden nojalla tiettyä maata voidaan pitää turvallisena alkuperämaana, seuraavasti:

”Tiettyä maata voidaan pitää turvallisena alkuperämaana, jos oikeudellisen tilanteen, demokraattisen järjestelmän puitteissa tapahtuvan lainsäädännön soveltamisen ja yleisen poliittisen tilanteen perusteella voidaan osoittaa, että maassa ei yleisesti eikä jatkuvasti esiinny vainoa sellaisena kuin se määritellään direktiivin 2004/83/EY 9 artiklassa eikä kidutusta tai epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rankaisemista eikä kansainvälisen tai kansallisen aseellisen selkkauksen aiheuttamaa mielivaltaisen väkivallan uhkaa.

Arvioitaessa maan turvallisuutta on otettava huomioon muun muassa se, missä määrin annetaan suojelua vainolta ja huonolta kohtelulta, seuraavien seikkojen perusteella:

- a) maan asiaa koskeva lainsäädäntö ja sen soveltamistapa;

- b) ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa ja/tai kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja/tai kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien noudattaminen, erityisesti niiden oikeuksien noudattaminen, joista eurooppalaisen yleissopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti ei voida poiketa;
  
- c) Geneven yleissopimuksen mukaisen palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen;
  
- d) tehokas oikeussuojajärjestelmä niiden henkilöiden suojaamiseksi, joiden kyseisiä oikeuksia ja vapauksia on loukattu.”

17 Direktiivin 2005/85 36 artiklan, jonka otsikkona on ”Eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsite”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää, että turvapaikkahakemusta ja hakijan turvallisuutta hänen nimenomaisessa tilanteessaan ei tutkita tai ei tutkita kokonaan II luvun mukaisesti, jos toimivaltainen viranomainen on tosiseikkojen perusteella todennut, että turvapaikanhakija laittomasti pyrkii tulemaan tai on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle turvallisesta kolmannesta maasta 2 kohdan mukaisesti.

2. Kolmatta maata voidaan pitää turvallisena kolmantena maana 1 kohdan soveltamiseksi ainoastaan, jos:

- a) se on ratifioinut Geneven yleissopimuksen maantieteellisistä rajoituksista ja noudattaa sen määräyksiä;
  
- b) se noudattaa lakisääteistä turvapaikkamenettelyä;
  
- c) se on ratifioinut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ja noudattaa sen määräyksiä, tehokkaita oikeus-suojakeinoja koskevat vaatimukset mukaan luettuina; ja
  
- d) neuvosto on määrittänyt sen turvallisesti kolmanneksi maaksi 3 kohdan mukaisesti.

3. Neuvosto hyväksyy määränemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yhteisen luettelon kolmansista maista, jotka katsotaan turvallisiksi kolmansiksi maiksi 1 kohdan soveltamiseksi, tai muuttaa tällaista luetteloa.”

<sup>18</sup> Neuvosto ei ole soveltanut kanteen kohteena olevia säännöksiä hyväksyäkseen näissä säännöksissä tarkoitetut kaksi luetteloa.

## Kanne

- 19 Parlamentti vetoaa kanteensa tueksi neljään kumoamisperusteeseen, jotka koskevat EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan noudattamatta jättämisestä johtuvaa EY:n perustamissopimuksen rikkomista, neuvoston puuttuvaa toimivaltaa antaa kanteen kohteena olevat säännökset, näiden säännösten perustelemista koskevan velvollisuuden rikkomista ja lojaalin yhteistyön veloitteen noudattamatta jättämistä.
- 20 Aluksi on tarkasteltava yhdessä kahta ensimmäistä kanneperustetta, jotka ovat erotamattomia, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 11 kohdassa.

*Kaksi ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan rikkomista ja neuvoston puuttuvaa toimivaltaa*

### Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 21 Parlamentti väittää, että kun otetaan huomioon jo annettu yhteisön lainsäädäntö eli asetus N:o 343/2003 sekä direktiivit 2003/9 ja 2004/83, direktiivin 2005/85 antaminen oli viimeinen lainsäädäntövaihe annettaessa yhteisiä sääntöjä ja vahvistettaessa keskeisiä periaatteita, joiden soveltamisen tarkoituksena on mahdollistaa siirtyminen EY 251 artiklassa määrättyyn menettelyyn (jäljempänä yhteispäätös menettely) EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

- 22 Näin ollen yhteinen vähimmäisluettelo turvallisina alkuperämaina pidetyistä kolmansista maista ja yhteinen luettelo eurooppalaisista turvallisista kolmansista maista (jäljempänä yhdessä turvallisten maiden luettelot) on hyväksyttävä tämän jälkeen yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.
- 23 Neuvosto on kanteen kohteena olevilla säännöksillä näin ollen sääntöjenvastaisesti vahvistanut johdetun oikeuden säädöksessä oikeusperustoja, jotka mahdollistavat sen, että se voi hyväksyä turvallisten maiden luetteloja soveltamalla menettelyä, jossa edellytetään ainoastaan parlamentin kuulemista.
- 24 Luomalla tällä tavoin johdetun oikeusperustan neuvosto on pidättänyt itselleen lainsäädäntövaltaa. Perustamissopimuksessa ei kuitenkaan ole määrätty mitään siitä, että neuvosto voisi lainsäädäntötoimien ja täytäntöönpanotoimien jo olemassa olevien antamismenettelyjen ulkopuolella vahvistaa uusia oikeusperustoja voidakseen antaa johdetun oikeuden säännöksiä.
- 25 Parlamentti katsoo, että neuvoston mahdollisella käytännöllä vahvistaa johdettuja oikeusperustoja ei voida perustella tällaista toimintaa.
- 26 Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto, 23.2.1988 antamaan tuomioon (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371) ja väittää, että perustamissopimusta sovelletaan lainsäädäntöalalla, ilman että siinä määrättyistä menettelyistä voitaisiin poiketa.

- 27 Komissio katsoo, että kanteen kohteena oleviin säännöksiin sisältyvät johdetut oikeusperustat ovat sääntöjenvastaisia.
- 28 Yhteisön lainsäätäjällä ei ole oikeutta valita tapaa, jolla se harjoittaa toimivaltuuksiaan. Toimielimet voivat toimia vain niille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa, jo perustamissopimukset yksin määrittävät lainsäädäntötoimien antamista koskevat menettelyt.
- 29 Komission mukaan ei voida katsoa, että kanteen kohteena olevilla säännöksillä pidätettäisiin täytäntöönpanovaltaa, minkä neuvosto voisi tehdä EY 202 artiklan kolmannen luetelmakohdan perusteella.
- 30 Sen mukaan kanteen kohteena olevat säännökset muodostavat menettelymääräysten väärinkäytön kahdella tapaa, ensinnäkin EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan d alakohdassa määrätyn, yksimielisyyttä koskevan säännön osalta direktiiviä 2005/85 annettaessa, ja toiseksi yhteispäätösmenettelyn osalta, jota sovelletaan kyseisen säännön sijaan silloin, kun on annettu yhteisön säädökset, joissa on määriteltä turvapaikkapolitiikkaa koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet.
- 31 Neuvosto toteaa, että päinvastoin mikään EY:n perustamissopimuksessa ei ole esteenä sille, että sellaisella säädöksellä, joka on annettu soveltuvassa oikeusperustassa säädetyn menettelyn mukaisesti, luodaan johdettu oikeusperusta, jonka nojalla on tarkoitus antaa myöhemmin tällä alalla lainsäädäntötoimi yksinkertaistetussa päätöksentekomenettelyssä.

- 32 Sen mukaan johdettujen oikeusperustojen käyttäminen on vakiintunut lainsäädäntötekniikka, jota on käytetty lukuisissa yhteisön säädöksissä. Ainoa anti, joka edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto annetusta tuomiosta voidaan johtaa, on, että johdetulla oikeusperustalla ei voida hankaloittaa perustamis-sopimuksessa määrättyä menettelyä, mistä ei ole kyse direktiivillä 2005/85 perustetussa menettelyssä.
- 33 Neuvosto katsoo, että esillä olevan asian olosuhteiden perusteella oli perusteltua käyttää johdettua oikeusperustaa, eikä EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäinen luettel-makohta ollut sille esteenä.
- 34 Turvallisten maiden luetteloista muodostuvat asiakirjat kuuluvat alalle, jolle on ominaista sekä korostettu poliittinen arkaluonteisuus jäsenvaltioiden osalta että käytännön tarve reagoida nopeasti ja tehokkaasti tilanteiden vaihteluihin kyseisissä kolmansissa maissa. Juuri tämän vuoksi näitä asiakirjoja voitaisiin käyttää tehokkaalla tavalla vain, jos ne hyväksytään ja niitä myöhemmin muutetaan kanteen kohteena olevilla säännöksillä perustetun menettelyn kaltaisessa menettelyssä.
- 35 Neuvosto kiistää näkemyksen, jonka mukaan kanteen kohteena oleviin säännöksiin sisältyvät johdetut oikeusperustat ovat ristiriidassa EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luettel-makohdassa määrätyn yhteispäätös-menettelyn kanssa. Tätä määräystä voidaan soveltaa vain kahden edellytyksen täyttyessä, eli kun annettava säädös perustuu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohtaan tai 2 alakohtaan a alakoh-taan ja kun neuvosto on antanut etukäteen yhteisön säädökset, joissa on määritelty näitä asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet.



- 36 Neuvosto huomauttaa ensimmäisen edellytyksen osalta lähinnä, että turvallisten maiden luetteloita ei hyväksytä EY 63 artiklan vaan kanteen kohteena olevien säännösten perusteella; viimeksi mainituissa säädetään perussäädöksen antamisessa noudatettua menettelyä kevyemmästä menettelystä. Neuvosto toteaa lisäksi, että koska perustamissopimuksessa edellytettiin direktiivin 2005/85 antamisen osalta ainoastaan parlamentin kuulemista, ei ole perusteltua kritisoida sitä, että se on käytäntynä kanteen kohteena olevia säännöksiä, joissa säädetään parlamentin samantasoisesta osallistumisesta.
- 37 Neuvosto katsoo toisen edellytyksen osalta, että kun EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainitaan ”yhteisön säädökset”, siinä ei edellytetä, että yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet olisi vahvistettava yhdessä ainoassa lainsäädäntötoimessa ja tietyllä hetkellä. Yhteispäätösmenettelyyn siirtyminen tapahtuu aineellisten eikä muodollisten tai ajallisten perusteiden nojalla.
- 38 Koska yhteispäätösmenettelyyn siirtymiselle määrätyt edellytykset eivät täytyneet, parlamentin oikeuksia tai toimielinten välistä tasapainoa ei ole loukattu.
- 39 Ranskan tasavalta toteaa, että turvallisten maiden luetteloiden hyväksyminen kuuluu niiden yhteisön säädösten piiriin, joissa määritellään EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetut ”yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet”. Näin ollen, vaikka nämä luettelot on hyväksyttävä itse perustamissopimuksen eikä kanteen kohteena olevien säännösten perusteella, edellytyksenä on ainoastaan pelkkä parlamentin kuuleminen.
- 40 Yleisestä kysymyksestä, joka koskee sitä, onko mahdollista käyttää johdettua oikeusperustaa, kyseinen jäsenvaltio toteaa samoin kuin neuvosto, ettei mikään perustamissopimuksessa ole esteenä sille.

41 Johdettujen oikeusperustojen käyttäminen vastaa sen mukaan yhteisön lainsäätäjän vakiintunutta käytäntöä. On totta, että pelkän käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen säännöistä, eikä tämä käytäntö voi siis luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä. Oikeuskäytännöstä käy kuitenkin ilmi, että viimeksi mainittujen harjoittamat käytännöt eivät ole välttämättä merkityksellisiä yhteisöjen tuomioistuimelle (asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983, Kok. 1983, s. 255, Kok. Ep. VII, s. 17, 48 ja 49 kohta).

42 Se toteaa lopuksi, että johdettujen oikeusperustojen käyttöä koskevat aineelliset edellytykset täyttyvät esillä olevassa asiassa. Kanteen kohteena olevat säännökset ovat poliittisesti hyvin arkaluonteisia, ja niihin liittyy käytännön tarve reagoida nopeasti ja tehokkaasti tilanteiden vaihteluihin kyseisissä kolmansissa maissa.

#### Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

43 Kahdella ensimmäisellä kanneperusteellaan parlamentti tuo esiin kysymyksen siitä, saattoiko neuvosto laillisesti säätää kanteen kohteena olevissa säännöksissä, että se voi hyväksyä turvallisten kolmansien maiden luettelot ja muuttaa niitä määränemistöllä komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan.

44 Tämän osalta on muistutettava, että EY 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kukin toimielin toimii sille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa (ks. asia C-403/05, parlamentti v. komissio, tuomio 23.10.2007, Kok. 2007, s. I-9045, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 45 Aluksi on huomautettava, että antaessaan direktiiviä 2005/85 EY 67 artiklan 1 kohdan yksityiskohtaisten määräysten mukaisesti neuvostolla oli mahdollisuus soveltaa EY 202 artiklan kolmatta luetelmakohtaa antaakseen säännöksiä, jotka eivät ole säädetävän asian kannalta olennaisia (ks. vastaavasti asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 36 kohta).
- 46 Näin ollen, mikäli katsotaan, että turvallisten maiden luettelot eivät ole tällä tavalla olennaisia ja että ne koskevat vain erityistapausta, se olisi voinut päättää pidättää itselleen oikeuden käyttää täytäntöönpanovaltaa sillä edellytyksellä, että se olisi perustellut päätöksensä yksityiskohtaisesti (ks. vastaavasti asia C-257/01, komissio v. neuvosto, tuomio 18.1.2005, Kok. 2005, s. I-345, 50 kohta).
- 47 Neuvoston on näet asianmukaisesti perusteltava täytäntöönpanotavan perussäädöksen luonteen ja sisällön perusteella poikkeus säännöstä, jonka mukaan silloin kun perustamissopimuksen alaan kuuluvassa järjestelmässä on toteutettava yhteisön tasolla perussäädöstä koskevia täytäntöönpanotoimia, tämän toimivallan käyttäminen kuuluu normaalisti komissiolle (em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 51 kohta).
- 48 Esillä olevassa asiassa neuvosto on nimenomaisesti viitannut direktiivin 2005/85 19. perustelukappaleessa turvallisten alkuperämaiden määrittämisen poliittiseen merkitykseen ja saman direktiivin 24 perustelukappaleessa seurauksiin, joita turvallisten kolmansien maiden käsitteestä voi koitua turvapaikanhakijoille.
- 49 Kuten julkisasiamies on kuitenkin todennut ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa, kyseisissä perustelukappaleissa esitetyillä syillä pyritään perustelemaan parlamentin kuulemista turvallisten maiden luetteloiden vahvistamisesta ja muuttamisesta, mutta niillä ei pyritä perustelemaan riittäväällä tavalla erityisen täytäntöönpanovallan pidättämistä neuvostolle.

- 50 Lisäksi on todettava, että esillä olevassa asiassa, jossa on kyseessä direktiivi, jonka kanteen kohteena olevissa säännöksissä pidetään neuvostolle toimivaltaa, jota ei ole rajattu ajallisesti, neuvosto ei ole esittänyt mitään väitteitä siitä, että nämä säännökset olisi luokiteltava uudelleen säännöksiksi, joiden perusteella se on pidättänyt itselleen oikeuden käyttää välittömästi erityistä täytäntöönpanovaltaa. Sitä vastoin neuvosto on todennut istunnossa, että kyseisissä säännöksissä myönnetään sille johdettua lainsäädäntövaltaa.
- 51 Näissä olosuhteissa kysymys siitä, olisiko kanteen kohteena olevat säännökset mahdollisesti luokiteltava uudelleen siten, että voitaisiin katsoa, että neuvosto on soveltanut EY 202 artiklan kolmatta luetelmakohtaa, ei tule esille.
- 52 Toiseksi on todettava, että EY 67 artiklan soveltamisen yhteydessä EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdassa ja 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitetuilla aloilla toteutettavat toimet annetaan EY 67 artiklassa määrätyissä kahdessa erillisessä menettelyssä, eli joko neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan tai yhteispäätösmenettelyssä.
- 53 Kanteen kohteena olevissa säännöksissä perustetaan menettely, jossa neuvosto hyväksyy kyseiset toimet määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, ja tämä menettely poikkeaa EY 67 artiklassa määrätyistä menettelyistä.
- 54 On kuitenkin jo todettu, että yhteisön toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 38 kohta).

- 55 Ainoastaan perustamissopimuksessa voidaan EY 67 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa määrätyn tapauksen kaltaisissa erityistapauksissa valtuuttaa toimielin muuttamaan perustamissopimuksessa määrättyä päätöksentekomenettelyä.
- 56 Siitä, että toimielimelle tunnustettaisiin mahdollisuus vahvistaa johdettuja oikeusperustoja säädöksen antamista koskevien menettelyjen tiukentamiseksi tai lieventämiseksi, seuraisi, että toimielimelle myönnettäisiin lainsäädäntövaltaa, joka ylittäisi perustamissopimuksessa määrätyn toimivallan.
- 57 Tämä johtaisi myös siihen, että sen sallittaisiin loukkaavan toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka edellyttää sitä, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen (asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, Kok. 1990, s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443, 22 kohta).
- 58 Neuvosto ei voi pätevästi väittää, että kanteen kohteena olevissa säännöksissä säädetty hyväksymismenettely ei ole ristiriidassa yhteispäätösmenettelyn kanssa sillä perusteella, että turvallisten maiden luetteloita ei hyväksytä EY 63 artiklan vaan kanteen kohteena olevien säännösten perusteella; viimeksi mainituissa säädetään perussäädöksen antamisessa noudatettua menettelyä kevyemmästä menettelystä. Tällainen päättely johtaisi näet siihen, että johdetun oikeuden säännöksistä tulisi ensisijaisia verrattuna primaarioikeuteen eli esillä olevassa asiassa EY 67 artiklaan, jonka 1 ja 5 kohtaa on sovellettava peräkkäin näissä määräyksissä tätä tarkoitusta varten määrättyjä edellytyksiä noudattaen.
- 59 Johdettujen oikeusperustojen vahvistamista ei voida perustella myöskään niiden näkemysten perusteella, jotka koskevat kyseisen alan poliittista arkaluonteisuutta tai tarvetta taata yhteisön toimen tehokkuus.

- 60 Lisäksi on todettava, että johdettujen oikeusperustojen vahvistamista koskevaan aikaisempaan käytäntöön ei voida asianmukaisesti vedota. Vaikka katsottaisiinkin, että tällainen käytäntö olisi olemassa, pelkästään sen perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen säännöistä, eikä tämä käytäntö voi siis luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä (ks. vastaavasti em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 24 kohta ja asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3723, 21 kohta).
- 61 Edellä esitetystä seuraa, että neuvosto on rikkonut EY 67 artiklaa sisällyttäessään direktiiviin 2005/85 kanteen kohteena olevista säännöksistä muodostuvat johdetut oikeusperustat, ja se on ylittänyt tällöin sille perustamissopimuksessa myönnetyn toimivallan.
- 62 Lisäksi on todettava, että neuvoston tehtävänä on myös tulevaisuudessa hyväksyä turvallisten maiden luettelot ja muuttaa niitä perustamissopimuksessa vahvistettuja menettelyjä noudattaen.
- 63 Tämän osalta on todettava, että sen arvioimiseksi, kuuluuko turvallisten maiden luetteloiden hyväksyminen tai muuttaminen lainsäädäntöteitse tai mahdollinen päätös soveltaa EY 202 artiklan kolmatta luetelmakohtaa delegoinnin tai täytäntöönpanovallan pidättämisen muodossa EY 67 artiklan 1 tai 5 kohdan soveltamisalaan, on selvitettävä, onko neuvosto antaessaan direktiivin 2005/85 antanut yhteisön säädökset, joissa on määritelty EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan ja 2 alakohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet.
- 64 EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan d alakohdassa pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista jäsenvaltioissa koskevan menettelyn osalta mainitaan ainoastaan ”vähimmäisvaatimukset”.

65 Kuten tämän tuomion 10–17 kohdasta käy ilmi, direktiivissä 2005/85 säädetään yksityiskohtaiset perusteet, joiden nojalla voidaan myöhemmin vahvistaa turvallisten maiden luettelot.

66 Näin ollen on katsottava, että neuvosto on tällä lainsäädäntötoimella antanut EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettut ”yhteisön säädökset, joissa on määritelty – – yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet”, joten asiassa on sovellettava yhteispäätösmenettelyä.

67 Kaiken edellä esitetyn perusteella parlamentin kumoamiskanteensa tueksi esittämät kaksi ensimmäistä kanneperustetta on hyväksyttävä, ja näin ollen kanteen kohteena olevat säännökset on kumottava.

*Kolmas ja neljäs kanneperuste, jotka koskevat kanteen kohteena olevien säännösten perustelemista koskevan velvollisuuden rikkomista ja lojaalin yhteistyön velvoitteen noudattamista jättämistä*

68 Koska kaksi ensimmäistä kanneperustetta ovat perusteltuja, parlamentin kanteensa tueksi esittämiä kolmatta ja neljättä kanneperustetta ei ole tarpeen tutkia.

## **Oikeudenkäyntikulut**

69 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos

vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tässä asiassa väliintulijoina olevat vastaavat saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

- 1) Pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY 29 artiklan 1 ja 2 kohta sekä 36 artiklan 3 kohta kumotaan.**
  
- 2) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
  
- 3) Ranskan tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset