JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

27 päivänä syyskuuta 2007 [1]

1. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa yhteisön toimielinjärjestelmän ja sen taustalla olevan toimielinten välisen tasapainon kannalta olennaisen tärkeään oikeudelliseen kysymykseen. Se koskee sitä, onko yhteisön oikeuden mukaan sallittua luoda johdettu oikeudellinen perusta, jonka nojalla voidaan myöhemmin antaa säädöksiä perustamissopimuksessa määrättyyn menettelyyn verrattuna yksinkertaistetussa menettelyssä. Toisin sanoen on määritettävä, onko lainsäädäntötoimivallan delegointi laillista yhteisön oikeusjärjestyksessä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Euroopan parlamentti on nostanut yhteisöjen tuomioistuimessa EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kanteen, jossa se vaatii ensisijaisesti pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY [2] 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan ja toissijaisesti koko kyseisen direktiivin kumoamista.

3. Riidanalainen direktiivi perustuu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan d alakohtaan, jossa määrätään seuraavaa: ”Neuvosto toteuttaa 67 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta:

1) turvapaikkaa koskevat toimenpiteet – – seuraavilla aloilla:

– –

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – EYVL L 326, s. 13; jäljempänä riidanalainen direktiivi.

d) vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa.”

– neuvosto tekee Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen siitä, että 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä sovelletaan kaikkiin tässä osastossa tarkoitettuihin aloihin tai osaan niistä, ja mukautetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevia määräyksiä.”

4. Neuvosto hyväksyi direktiivin yksimielisesti Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan EY 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jossa säädetään seuraavaa:

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

5. Riidanalainen direktiivi tosin annettiin vasta yli viiden vuoden kuluttua Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta, ja EY 67 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän viiden vuoden kuluttua:

– –

6. Kuten direktiivin johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, EY 67 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla 22.12.2004 tehty neuvoston päätös 2004/927/EY,[3] jossa säädetään yhteispäätösmenettelyyn siirtymisestä (ns. yhdyskäytäväpäätös), ei kumminkaan vaikuta EY 67 artiklan 5 kohdan määräyksiin. EY 67 artiklan 5 kohdassa tosin määrätään saman artiklan 1 kohdasta poiketen, että EY 63 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet hyväksytään 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, mutta vain ”edellyttäen, että neuvosto on antanut etukäteen tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteisön säädökset, joissa on määritelty näitä asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet”. Riidanalaisen direktiivin tarkoituksena on juuri yhteisten sääntöjen ja keskeisten periaatteiden vahvistaminen pakolaisaseman myöntämiselle ja poistamiselle jäsenvaltioissa.

7. Kyseisestä direktiivistä riitautettujen säännösten mukaan neuvosto, joka tekee

3 – EUVL L 396, s. 45.

ratkaisunsa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, voi tässä tarkoituksessa hyväksyä yhteisen vähimmäisluettelon kolmansista maista, joiden jäsenvaltiot katsovat olevan turvallisia alkuperämaita (29 artiklan 1 ja 2 kohta), ja yhteisen luettelon kolmansista maista, jotka katsotaan eurooppalaisiksi turvallisiksi maiksi (36 artiklan 3 kohta), sekä muuttaa näitä luetteloita (jäljempänä turvallisten maiden luettelot). Nämä turvallisten maiden luettelot vahvistetaan soveltamalla direktiivin liitteessä II turvallisten kolmansien maiden määrittämiseksi ja direktiivin 36 artiklan 2 kohdassa turvallisten eurooppalaisten maiden määrittämiseksi säädettyjä perusteita.

II Kanteen perusteltavuus

8. Nyt esillä olevassa kanteessa parlamentti arvostelee neuvostoa siitä, että se on luonut riidanalaisilla säännöksillä johdettuja oikeudellisia perustoja, joiden nojalla se voi hyväksyä ja muuttaa turvallisten maiden luetteloja EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetusta menettelystä poikkeavassa menettelyssä; kyseisessä kohdassa määrätään tietyin edellytyksin yhteispäätöksestä.

9. Kanteensa tueksi parlamentti esittää muodollisesti seuraavat neljä kumoamisperustetta: EY 67 artiklan 5 kohdan noudattamatta jättämisestä johtuva perustamissopimuksen rikkominen; neuvoston toimivallan puuttuminen; olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, joka johtuu perustelujen riittämättömyydestä ja lojaalin yhteistyön periaatteen loukkaaminen. Kahdessa ensimmäisessä kumoamisperusteessa tuodaan esille nyt vireillä olevan asian keskeinen kysymys, jonka perusteella asia siirrettiin suuren jaoston ratkaistavaksi, nimittäin kysymys yhteisön lainsäätäjän mahdollisuudesta käyttää johdettua oikeudellista perustaa. Arvioin aluksi näiden kahden kumoamisperusteen aiheellisuutta, ja koska niiden tueksi esitettyjä perusteluja on vaikea käsitellä erillään, tutkin ne yhdessä.

10. Huomautan aluksi ainoastaan, että parlamentin toissijaisesti esittämällä vaatimuksella koko direktiivin kumoamisesta on nähtävästi haluttu ainoastaan välttää kanteen hylkääminen sillä perusteella, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan osittaista kumoamista koskeva vaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos säännökset, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta säädöksestä. [4] Säännösten erottaminen taas on mahdollista vain, jos niiden kumoaminen ei vaikuta riidanalaisen säädöksen pääsisältöön. [5] Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisten säännösten kumoaminen ei selvästikään muuta mitenkään riidanalaisen direktiivin pääsisältöä, joten pääasian vaatimukset voidaan hyvin ottaa tutkittaviksi.

4 – Ks. asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11221, 45 ja 46 kohta).

5 – Ks. asia C-239/01, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10333, 34–37 kohta).

A *Perustamissopimuksen rikkomista ja toimivallan puuttumista koskevat kumoamisperusteet*

11. Kun neuvosto on riidanalaisen direktiivin 29 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja 36 artiklan 3 kohdassa varannut itselleen toimivallan hyväksyä ja muuttaa turvallisten maiden luetteloita pelkästään parlamenttia kuultuaan, se on parlamentin mukaan paitsi rikkonut EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäistä luetelmakohtaa, jossa määrätään yhteispäätösmenettelystä, myös ylittänyt toimivaltansa. Parlamentin mukaan neuvostolla ei ole toimivaltaa vahvistaa johdetun oikeuden säädöksellä oikeudellista perustaa, jonka nojalla on tarkoitus antaa perustamissopimuksesta poikkeavassa menettelyssä peräkkäisiä johdetun oikeuden säädöksiä, jotka eivät ole luonteeltaan täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kuten on todettavissa, näitä kahta kumoamisperustetta ei voida erottaa toisistaan: jos neuvostolla olisi toimivalta käyttää johdettua oikeudellista perustaa, sen ei voitaisi katsoa rikkoneen EY 67 artiklan 5 kohtaa; siinä tapauksessa turvallisten maiden luettelot voidaan perustellusti hyväksyä johdettujen oikeudellisten perustojen perustamissopimuksen määräysten asemasta.

12. Parlamentin väite perustuu kahteen keskeiseen lähtökohtaan. Ensimmäinen niistä on se, että turvallisten maiden luettelot on EY 67 artiklan 5 kohdan perusteella vahvistettava yhteispäätösmenettelyssä, koska riidanalainen direktiivi oli parlamentin mukaan viimeinen vaihe prosessissa, jossa lainsäätäjä vahvisti alalla sovellettavat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet, ja näin ollen ”tarvittavan lainsäädännön” viimeinen osatekijä, parlamentin käyttämää ilmaisua lainatakseni. Toinen on se, että vastedes päätöksenteossa on aina käytettävä yhteispäätösmenettelyä, koska turvallisten maiden luetteloja ei voida hyväksyä tai muuttaa täytäntöönpanotoimenpiteillä. Käsittelen seuraavassa lyhyesti näitä kahta lähtökohtaa, vaikka – kuten aion osoittaa – niiden todenperäisyyden osoittaminen ei sinänsä ole tarpeen sen arvioimiseksi, ovatko toimivallan puuttumista ja perustamissopimuksen rikkomista koskevat kumoamisperusteet aiheellisia.

1. Direktiivi 2005/85 – viimeinen vaihe tarvittavan lainsäädännön antamisessa?

13. EY 67 artiklan 5 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan neuvosto hyväksyy EY 251 artiklassa määrättyä yhteispäätösmenettelyä noudattaen 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdassa ja 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet, kun se on antanut ”yhteisön säädökset, joissa on määritelty näitä asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet”, toisin sanoen säädökset, joilla säännellään EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdassa tarkoitettua turvapaikkapolitiikkaa ja osaa pakolaisia ja muita kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevista toimenpiteistä, nimittäin toimenpiteitä, joista määrätään EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 2 alakohdan a alakohdassa. Parlamentin mukaan nämä yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet määriteltiin lopullisesti juuri riidanalaisella direktiivillä, joten kaikkien

tämän alan myöhempien säädösten hyväksymisessä, erityisesti turvallisten maiden luetteloiden vahvistamisessa, on vastedes sovellettava yhteispäätösmenettelyä. Itse asiassa riidanalainen direktiivi oli parlamentin mukaan viimeinen vaihe EY 67 artiklan 5 kohdassa yhteispäätösmenettelyyn siirtymiseen tarvittavan lainsäädännön antamisessa; EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdassa ja 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitetuissa asioissa sovellettava oikeudellinen kehys on näin ollen valmis, kun otetaan huomioon jo toteutetut lainsäädäntötoimet. Tässä yhteydessä parlamentti mainitsee seuraavat säädökset: niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003,[6] joka perustuu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan a alakohtaan; turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY,[7] joka perustuu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan b alakohtaan ja kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/83/EY,[8] joka perustuu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan c alakohtaan, 2 alakohdan a alakohtaan ja 3 alakohdan a alakohtaan.

14. Toissijaisesti parlamentti ja sitä väliintulijana tukeva komissio väittävät, että jos turvallisten maiden alkuperäisten luettelojen vahvistaminen on vielä katsottava osaksi tarvittavia yhteisiä sääntöjä ja siten kuulemismenettelyn piiriin kuuluvaksi, se on varmasti tämän lainsäädäntöprosessin viimeinen vaihe. Näitä luetteloja myöhemmin muutettaessa on näin ollen noudatettava yhteispäätösmenettelyä, päinvastoin kuin mitä nyt riitautettu johdettu oikeudellinen perusta edellyttää. Muutenhan neuvosto voisi loputtomasti viivyttää yhteisten sääntöjen ja keskeisten periaatteiden määrittämistä ja sitä kautta siirtymistä yhteispäätösmenettelyyn.

15. Neuvosto puolestaan väittää tarvittavan lainsäädännön käsitteen olevan niin epämääräinen, että vain lainsäätäjä – tässä tapauksessa neuvosto itse – pystyy täsmentämään sen merkityksen. Kyseisessä tapauksessa neuvosto oli mieltänyt turvallisten kolmansien maiden ja turvallisten eurooppalaisten maiden luetteloiden laatimisen osaksi yhteisön lainsäädäntöä, jossa määritellään yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet turvapaikkapolitiikan alalla. Se oli myös pyrkinyt sisällyttämään luettelot itse riidanalaisen direktiivin säädösosaan.

16. Asianosaiset ovat siis varsin erimielisiä kyseisen käsitteen määrittelystä. Heti aluksi on huomattava, ettei tietenkään voida täysin hyväksyä neuvoston käsitystä sen harkintavallan laajuudesta, jota se katsoo voivansa käyttää määrittäessään tarvittavan lainsäädännön sisältöä. Kun kyse on käsitteestä, jonka perusteella kyseisellä alalla sovellettava lainsäädäntömenettely ja etenkin se,

6 – EUVL L 50, s. 1.
7 – EUVL L 31, s. 18.
8 – EUVL L 304, s. 12.

miten laajalti parlamentti osallistuu päätöksentekoprosessiin, määräytyy ja joka toisin sanoen vaikuttaa toimielinten väliseen tasapainoon, tämän käsitteen tulkinta ja soveltaminen kuuluvat itsestään selvästi yhteisöjen tuomioistuimen valvontavaltaan, sillä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on varmistaa toimielinten välisen tasapainon säilyminen. [9] Parlamentin esittämien toimivallan puuttumista ja perustamissopimuksen rikkomista koskevien kumoamisperusteiden aiheellisuuden arvioiminen ei kuitenkaan edellytä sitä, että otetaan kantaa asianosaisten väitteisiin siitä, onko turvallisten maiden luetteloiden laatiminen ja jopa niiden muuttaminen osa tarvittavaa lainsäädäntöä tai onko riidanalainen direktiivi kyseisen lainsäädännön päätepiste. Riittää, kun todetaan, että riidanalaisessa johdetussa oikeudellisessa perustassa edellytetään joka tapauksessa päätöksentekomenettelyä, joka poikkeaa EY 67 artiklan 5 kohdassa määrätystä menettelystä, olivatpa asian olosuhteet mitkä hyvänsä. Riidanalaisten säännösten mukaan päätöksen tekee neuvosto määräenemmistöllä parlamentin kuulemisen jälkeen. EY 67 artiklan 5 kohdassa taas määrätään, että neuvosto hyväksyy tarvittavan lainsäädännön yksimielisesti parlamenttia kuultuaan, ja kun se on hyväksytty, soveltaa myöhempien säädösten antamisessa yhteispäätösmenettelyä. Jos riidanalaisen direktiivin nyt katsotaan olleen viimeinen vaihe tarvittavan lainsäädännön antamisessa, tulee turvalliset maat määrittää yhteispäätöksellä; jos taas näin ei katsota, tulee neuvoston tehdä luetteloista yksimielinen päätös parlamenttia kuultuaan, koska siinä tapauksessa turvallisten maiden määrittäminen on edelleen osa tarvittavaa lainsäädäntöä.

17. Toisin sanoen ainoa olennainen kysymys tässä tapauksessa on, voiko neuvosto laillisesti sellaisella säädöksellä, jonka se antaa perustamissopimuksessa tätä varten määrätyssä menettelyssä, vahvistaa oikeudelliset perustat, joiden nojalla on tarkoitus antaa myöhemmin muita säädöksiä toisessa, perustamissopimuksessa määrättyyn menettelyyn verrattuna yksinkertaistetussa menettelyssä. Tähän kysymykseen on tietenkin vastattava myönteisesti [10] siinä tapauksessa, että kyseiset myöhemmät säädökset ovat luonteeltaan täytäntöönpanotoimia. [11] Näin ollen on selvitettävä, voidaanko turvallisten maiden luetteloiden laatiminen ja muuttaminen katsoa täytäntöönpanotoimiksi. Jos näin on, ei ole mitään merkitystä sillä, onko riidanalainen direktiivi tarvittavan lainsäädännön viimeinen osatekijä vai ei, vaan turvallisten maiden luettelot voidaan huoletta vahvistaa johdetun oikeudellisen perustan nojalla neuvoston tässä tapauksessa soveltaman kaltaisessa yksinkertaistetussa menettelyssä. Parlamentti kuitenkin nimenomaan väittää turvallisten maiden määrittämisen kuuluvan yhteisön lainsäätäjän toimivaltaan.

2. Kuuluvatko turvallisten maiden luettelot täytäntöönpanotoimien piiriin?

18. Onko turvallisten maiden määrittämisessä kyse pikemminkin täytäntöönpanokuin lainsäädäntötoimesta? Pääsääntöisesti lainsäädännöksi katsotaan toimenpiteet,

9 – Ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443, 21–23 kohta).

10 – Sikäli kuin tietyt edellytykset täyttyvät: ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 ja 21 kohta.

11 – Ks. vastaavasti esim. asia C-303/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 18.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2943, 23 kohta).

jotka kuuluvat säänneltävän alan ”olennaisiin osiin” [12] ja jotka yhteisön lainsäätäjän on näin ollen ehdottomasti toteutettava perustamissopimuksen perusteella ja siinä tätä tarkoitusta varten määrätyssä menettelyssä. Koska turvalliset maat on määritettävä riidanalaisessa direktiivissä, tarkemmin sanottuna turvallisten kolmansien maiden osalta direktiivin liitteessä II ja eurooppalaisten turvallisten maiden osalta direktiivin 36 artiklan 2 kohdassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti, voidaanko katsoa, että maiden määrittäminen kuuluu yhä säänneltävän alan ”olennaisiin osiin”, toisin sanoen EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 1 alakohdan d alakohdassa tarkoitettuihin vähimmäisvaatimuksiin, jotka koskevat pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevaa menettelyä? Vaikka kaikki yhteisöjen tuomioistuimessa pidettävän oikeudenkäynnin osapuolet näyttävät olevan yksimielisiä siitä, että turvallisten alkuperämaiden luettelot ovat lainsäädännöllisiä toimia, kysymys ei välttämättä ole näin yksinkertainen.

19. Täytäntöönpanotoimenpiteeksi määrittelyä nimittäin puoltaisi ainakin se, että sekä komission alkuperäisessä [13] että muutetussa direktiiviehdotuksessa [14] turvallisten maiden määrittäminen direktiivissä esitettyjen periaatteiden mukaisesti annettiin aluksi jäsenvaltioiden tehtäväksi. Yhteisön oikeuden täytäntöönpanohan on suurelta osin jäsenvaltioiden vastuulla. Vaikka periaatteet turvallisten maiden määrittämiseksi annetaankin direktiivissä, lainsäädäntötoimeksi luokittelun puolesta puhuisi toisaalta se, että neuvosto kuitenkin lopulta päätti vahvistaa yhteiset turvallisten maiden luettelot jo voimassa olleiden kansallisten luettelojen lähentämiseksi ja vähimmäisluettelojen antamiseksi jäsenvaltioille, joiden oikeusjärjestykseen ei vielä ollut sisällytetty tämänsuuntaisia toimenpiteitä. Tätä luonnehdintaa tukee myös se, että neuvosto olisi alun perin halunnut sisällyttää turvallisten maiden luettelot itse riidanalaiseen direktiiviin ja luopui ajatuksesta vasta, kun ilmeni, että oli vaikeaa päästä luetteloista yhteisymmärrykseen viivyttämättä kohtuuttomasti kyseisen direktiivin hyväksymistä. [15] Lainsäädännölliseen luonteeseen viittaa myös luetteloista johtuvien vaikutusten ulottuvuus. Turvapaikkamenettelyissä näiden luetteloiden käyttö määrää suurelta osin sen, miten kansalliset viranomaiset käsittelevät hakemuksia, ja direktiivissä säädettyjen menettelyllisten takeiden laajuuden. Jos hakija nimittäin tulee turvallisesta kolmannesta maasta, jäsenvaltiot voivat direktiivin 25 artiklan mukaan jättää turvapaikkahakemuksen tutkimatta, eikä niillä siten ole velvollisuutta selvittää, täyttääkö turvapaikanhakija edellytykset vaatiakseen pakolaisasemaa; tämä turvallisuusolettama voidaan kuitenkin kumota, jos hakija esittää painavia todisteita sitä vastaan. Direktiivin 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sitä paitsi päättää, että turvapaikkahakemusta ei tutkita tai ei tutkita kokonaan, jos turvapaikanhakija pyrkii tulemaan laittomasti tai on tullut laittomasti kyseisen jäsenvaltion alueelle eurooppalaisesta turvallisesta kolmannesta maasta. Neuvosto perustelee myös Euroopan parlamentin kuulemista ensinnäkin sillä, että turvallisten alkuperämaiden luetteloiden vahvistamisella ja muuttamisella on ”poliittista merkitystä”,

12 – Asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 6 kohta); ks. sittemmin asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 36 kohta).

13 – Ks. pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 20.9.2000 annettu ehdotus neuvoston direktiiviksi, 21 ja 30 artikla (EYVL 2001, C 62 E, s. 231).

14 – Ks. pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 3.7.2002 annettu muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi, 27 ja 30 artikla (EYVL C 291 E, s. 142).

15 – Ks. neuvoston vastineen 9–11 kohta.

ja ”erityisesti alkuperämaan ihmisoikeustilanteen arvioinnin vaikutuks[illa] ja sen seurauks[illa] Euroopan unionin politiikoille ulkosuhteiden alalla”, sekä toisaalta sillä, että eurooppalaisten turvallisten kolmansien maiden määrittämisessä on otettava huomioon ”seuraukset, joita hakemuksen osittaisesta tutkinnasta tai tutkimatta jättämisestä voi koitua hakijalle”. [16]

20. Tätä kysymystä ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole välttämätöntä ratkaista. Jos oletetaan, että turvallisten maiden määrittäminen ei kuulu säänneltävän alan ”olennaisiin osiin” ja jos riidanalaiset säännökset tulkitaan täytäntöönpanovallan varaamiseksi neuvostolle, olisi todettava, että se ei täytä laillisuusedellytyksiä. Muistuttaisin siitä, että Euroopan yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimuksen 145 artiklaan (josta on tullut EY 202 artikla) tehtyjen muutosten jälkeen EY 202 artiklan kolmannesta luetelmakohdasta luettuna yhdessä EY 211 artiklan neljännen luetelmakohdan kanssa on johdettavissa ”sääntö, jonka mukaan silloin, kun perustamissopimuksen alaan kuuluvassa järjestelmässä on toteutettava yhteisön tasolla perussäädöstä koskevia täytäntöönpanotoimia, tämän toimivallan käyttäminen kuuluu normaalisti komissiolle”. [17] Yhdessä EY 253 artiklassa määrätyn yleisen perusteluvelvollisuuden kanssa tästä seuraa, että neuvosto ”voi varata itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa vain erityistapauksissa, jolloin sen on perusteltava päätös yksityiskohtaisesti”. [18] Tämä periaate vahvistetaan toisen komitologiapäätöksen [19] 1 artiklan 1 kohdassa, jossa todetaan, että ”lukuun ottamatta niitä perusteltuja erityistapauksia, joissa perussäädöksessä pidätetään neuvostolle oikeus käyttää tiettyä välitöntä täytäntöönpanovaltaa, täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle perussäädöksen asiaa koskevien säännösten mukaisesti”. Toisin sanoen neuvoston on ”perusteltava täytäntöönpantavan tai muutettavan perussäädöksen luonteen ja sisällön perusteella asianmukaisesti”, miksi se varaa täytäntöönpanovallan itselleen. [20] Neuvoston on siis pystyttävä osoittamaan, että täytäntöönpanovallan luonteeseen ja sisältöön liittyy sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella se voi poikkeuksellisesti käyttää toimivaltaa, joka periaatteessa kuuluisi komissiolle. [21]

21. Asiassa komissio vastaan neuvosto 18.1.2005 annetun tuomion valossa voitaisiin tietenkin kysyä, onko turvallisten maiden määrittäminen turvapaikkamenettelyjä varten sellainen erityistapaus, joka on omiaan oikeuttamaan täytäntöönpanovallan varaamisen neuvostolle. Mikäli riidanalaisissa säännöksissä todella katsottaisiin olevan

16 – Direktiivin 2005/85 johdanto-osan 19 ja 24 perustelukappale.

17 – Asia C-257/01, komissio v. neuvosto, tuomio 18.1.2005 (Kok. 2005, s. I-345, 51 kohta).

18 – Ibid., tuomion 50 kohta; ks. jo asia 16/88, komissio v. neuvosto, tuomio 24.10.1989 (Kok. 1989, s. 3457, Kok. Ep. X, s. 245, 10 kohta).

19 – Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehty neuvoston päätös 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23).

20 – Em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 18.1.2005, 51 kohta.

21 – Kuten julkisasiamies Léger korostaa, perusteluista on käytävä ilmi myös se, ”minkä vuoksi on tärkeää, että täytäntöönpanotoimivaltaa käyttää kyseessä olevassa poikkeustapauksessa neuvosto eikä komissio” (em. asiassa komissio v. neuvosto 18.1.2005 annetun tuomion ratkaisuehdotus, 54 kohta).

kyse täytäntöönpanovallan varaamisesta, on todettava, ettei sille ainakaan ole esitetty mitään perusteita. Riidanalaisen direktiivin johdanto-osan 19 ja 24 perustelukappaleessa esitetyillä syillä ei nimittäin pyritä mitenkään oikeuttamaan tällaista varaamista, vaan päinvastoin – kuten jo edellä korostin [22] – perustelemaan parlamentin kuulemista luettelojen vahvistamisesta ja muuttamisesta.

3. Johdetun oikeudellisen perustan laillisuus

22. On totta, että voitaisiin myös väittää, että vaikka turvallisten maiden määrittämisessä olisikin kyse täytäntöönpanosta, neuvoston tarkoituksena ei silti ole ollut varata riidanalaisilla säännöksillä itselleen täytäntöönpanovaltaa, vaan se on halunnut puuttua tähän kysymykseen juuri lainsäätäjän ominaisuudessa, mutta yksinkertaistetussa menettelyssä ja johdetun oikeudellisen perustan mukaisesti. On tunnettua, että vaikka tiettyjen valtioiden oikeusjärjestyksissä tunnustetaan lainsäätäjän mahdollisuus puuttua täytäntöönpanovallan käyttöön, on muissa valtioissa päinvastoin annettu täytäntöönpanoelimille oma yksinomainen ja suojattu toimivaltansa ja lainsäätäjälle puolestaan omansa. Yhteisön toimielinjärjestelmä ei lähtökohtaisesti estä sitä, että lainsäätäjä, jonka tehtävänä on keskittyä säänneltävän alan olennaisiin osiin, ylittää tämän tehtävänsä rajat antaakseen täytäntöönpanosäädöksiä. Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa kantaa siihen, salliiko yhteisön oikeus lainsäätäjän puuttua täytäntöönpanovallan käyttöön vai ei. Jos oletetaan, että riidanalaisia säännöksiä on todella pidettävä ilmauksina neuvoston halusta ratkaista kysymys turvallisten alkuperämaiden määrittämisestä lainsäädäntöteitse, vaikkakin yksinkertaistetussa menettelyssä, on selvitettävä, onko lainsäädännöllisiä toimenpiteitä toteutettaessa laillista käyttää johdettua oikeudellista perustaa.

23. Onko lain säädöksiä mahdollista antaa sellaisen oikeudellisen perustan nojalla, joka ei perustu primaarioikeuteen vaan johdettuun oikeuteen, ja vielä primaarioikeudessa määrättyyn menettelyyn verrattuna yksinkertaistetussa menettelyssä? Tämä juuri on nyt esillä olevassa asiassa keskeinen oikeudellinen ongelma. Toisin sanoen kyse on siitä, onko lainsäädäntötoimivallan delegointi sallittua yhteisön toimielinjärjestelmässä.

24. Kysymys ei ole aivan uusi. Yhteisöjen tuomioistuinta on nimittäin aikaisemminkin pyydetty ottamaan kantaa siihen, onko lainsäädäntötoiminnassa laillista käyttää johdettua oikeudellista perustaa. [23]

22 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

23 – Ks. asia C-93/00, parlamentti v. neuvosto, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-10119).

Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21.4.1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 820/97 [24] hyväksyttiin neuvostossa EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) perusteella. Asetuksen 19 artiklan mukaan neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta 1.1.2000 alkaen voimaan tulevan naudanlihan merkitsemisjärjestelmää koskevat yleiset säännöt. Neuvosto antoi tämän säännöksen nojalla asetuksen, jonka parlamentti riitautti, koska se piti laittomana sellaista johdettua oikeudellista perustaa, joka sallii sen, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla annetaan EY 37 artiklasta huolimatta täytäntöönpanotoimen sijasta lainsäädäntötoimi yksinkertaistetussa päätöksentekomenettelyssä, jossa ei kuulla Euroopan parlamenttia. Koska riidanalaisessa asetuksessa ei annettu yleisiä sääntöjä naudanlihan pakollisesta merkintäjärjestelmästä, vaan sen tarkoituksena oli jatkaa vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän voimassaoloa 31.12.1999 jälkeen, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta perusasetuksen nojalla ja että sillä on todellisuudessa muutettu jälkimmäistä asetusta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perusasetusta ”voidaan muuttaa ainoastaan vastaavanlaisella oikeudellisella perustalla kuin se on annettu, toisin sanoen perustamissopimuksen nojalla ja noudattaen siinä määrättyä päätöksentekomenettelyä”. [25] Näin ollen se määräsi riidanalaisen asetuksen kumottavaksi toimivaltuuksien ja menettelyjen vastaavuuden loukkaamisen perusteella ilman, että oli ”tarvetta ratkaista kysymystä siitä, saattoiko neuvosto toimielinten toimivaltaa koskevia perustamissopimuksen määräyksiä rikkomatta myöntää itselleen toimivallan antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta naudanlihan pakollista merkintäjärjestelmää koskevia yleisiä sääntöjä”. [26] Kysymys on siis yhä avoin.

25. Tietyissä kansallisissa oikeusjärjestyksissä lainsäädäntötoimivallan delegointi on täysin sallittua. Näin on esimerkiksi Ranskassa 4.10.1958 annetun perustuslain 38 §:ssä [27] tai Italiassa 27.12.1947 annetun perustuslain 76 §:ssä. On kuitenkin korostettava, että tällainen toimivallan delegointi on useimmiten mahdollista ainoastaan tietyillä lainsäädännön aloilla, kuten 27.12.1978 annetun Espanjan perustuslain 82 § ja 2.4.1976 annetun Portugalin perustuslain 164 ja 165 § osoittavat.

26. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ei sisälly nimenomaisia määräyksiä lainsäädäntövallan delegoinnista, ja ainoastaan täytäntöönpanovallan delegointi taas mainitaan EY 202 artiklassa. Seuraavaksi onkin selvitettävä, onko niin, että yhteisön oikeudessa nimenomaisesti sallitaan tai että siinä ei ainakaan kielletä sitä, että yhteisön

24 – EYVL L 117, s. 1.

25 – Ibid., tuomion 42 kohta.

26 – Ibid., tuomion 45 kohta.

27 – Vielä on täsmennettävä, että tässäkään perustuslain säännöksessä ei säädetä varsinaisesta lainsäädäntötoimivallan delegoinnista, vaan tarkemmin sanottuna hallituksen säädösvallan laajentamisesta lain alalla.

lainsäätäjä sen sijaan, että se säätäisi tietystä lainsäädäntöalasta kokonaisuudessaan perustamissopimuksessa määrättyä menettelyä noudattaen, luokin kyseisessä menettelyssä antamallaan säädöksellä johdetun oikeudellisen perustan, jonka nojalla tiettyjä kyseiseen lainsäädännön alaan liittyviä näkökohtia voidaan myöhemmin säännellä yksinkertaistetussa menettelyssä.

27. Asiassa parlamentti vastaan neuvosto 13.12.2001 antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Stix-Hackl vastasi tähän kysymykseen myöntävästi ja totesi – kantaansa kuitenkaan tarkemmin perustelematta –, että johdettu oikeudellinen perusta on ”tiettyjen edellytysten täyttyessä lähtökohtaisesti sallittu”.[28] Tukeakseen väitettään johdetun oikeudellisen perustan laillisuudesta neuvosto vetoaa vallitsevaan käytäntöön. Se mainitsee tähän liittyvänä useita jo ennen riidanalaista direktiiviä annettuja säädöksiä, joissa on käytetty johdettua oikeudellista perustaa. Sikäli kuin nämä ennakkotapaukset todella ovat asian kannalta olennaisia, on aiheellista selvittää, onko käytäntö vain olosuhteiden ja poliittisten kompromissien aiheuttama ohimenevä ilmiö, joka menettää merkityksensä heti valtasuhteiden muuttuessa, vai voiko siitä kehittyä oikeussääntö konsolidoitumalla tapaoikeuden kautta. Tässä yhteydessä on muistettava, että tavan syntyminen on kahden osatekijän summa: ensinnäkin siihen tarvitaan aineellinen tekijä (repetitio) eli yleinen ja pitkäaikainen käytäntö, joka muodostuu useista yhtäpitävistä ennakkotapauksista, ja toiseksi psykologinen tekijä (opinio juris necessitatis) eli yhteinen vakuuttuneisuus siitä, että kyseistä käytäntöä noudatetaan sitovana sääntönä. Tätä käsitystä on puollettu myös osassa oikeuskirjallisuutta,[29] jonka mukaan yhteisöjen oikeusjärjestyksessä tunnustetaan yhteisön tapojen olemassaolo, kunhan kaikki niiden syntymiseen vaadittavat edellytykset täyttyvät.

28. Yhteisöjen tuomioistuin ei toistaiseksi ole ottanut virallisesti kantaa tähän kysymykseen. Se ei kuitenkaan periaatteessa näytä sitä torjuvankaan. Vaikka se onkin aiemmin kieltäytynyt ottamasta huomioon tiettyjä käytäntöjä saati määrittelemästä niitä tavoiksi, syynä on ollut vain se, että niiltä ovat puuttuneet tavan tunnusomaiset piirteet.[30] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaisesti määritellytkään kyseisiä käytäntöjä tavoiksi, se kuitenkin totesi aikoinaan laillisiksi parlamentin päätöslauselman, jonka perusteella parlamentin valiokuntien

28 – Em. asiassa C-93/00 annettu ratkaisuehdotus, 41 kohta.

29 – Ks. esim. Jacqué, J. P., ”La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire” teoksessa Bieber, R., ja Ress, G., *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Nomos, Baden-Baden 1987, s. 377; Bleckmann, A., ”Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht”, *Europarecht*, 1981, nro 2, s. 101. Jopa jotkut yhteisöjen tuomioistuimen jäsenet ovat tätä mieltä, ks. esim. Pescatore, P., *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège 1973, uusintapainos Bruylant 2006, ks. erityisesti s. 174.

30 – Ks. esim. asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983 (Kok. 1983, s. 255, Kok. Ep. VII, s. 17, 44 kohta). Yksi asiassa esillä olleista kanneperusteista koski sitä, että parlamentin päätöslauselmalla, jolla kaikki sen täysistunnot siirrettiin Strasbourgiin, oli loukattu parlamentin omaksumaa käytäntöä pitää osa täysistunnoistaan Luxemburgissa. Kanneperuste hylättiin juuri siksi, että parlamentin ei tällä käytännöllä, jota jäsenvaltiot eivät olleet nimenomaisesti hyväksyneet ja jonka Ranska oli päinvastoin riitauttanut, voitu katsoa perustaneen tapaa. Toisin sanoen opinio juris puuttui.

ja puolueryhmien kokoukset päätettiin pitää Brysselissä, koska yksikään jäsenvaltio ei ollut missään vaiheessa asettanut tätä parlamentin käytäntöä kyseenalaiseksi, [31] ja parlamentin hallintokomiteamenettelyn sillä perusteella, että kyseessä oli ”yhteisön toimielinten vakiintunut käytäntö”. [32]

29. Toimielinten tai jäsenvaltioiden omaksumien käytäntöjen oikeudellisen merkityksen tunnustamiselle on kuitenkin joka tapauksessa asetettava tiukat rajat. Käytäntö voidaan määritellä oikeussäännöksi, jos siinä yhdistyvät kaikki tavan muodostavat osatekijät ja jos se on omiaan täydentämään perussopimusten lakonisuutta tai jopa niiden aukkoja ja siten turvaamaan päätöksentekomenettelyn tehokkuuden. Vaikka lain kanssa yhdensuuntaisten tapojen (praeter legem) tunnustaminen näyttäisikin olevan mahdollista, perussopimusten vastaisia käytäntöjä ei missään tapauksessa voida sallia. Tapojen hyväksyminen laista poiketen (contra legem) olisi perussopimusten joustamattoman luonteen vastaista, koska jälkimmäisiä voidaan muuttaa ainoastaan tätä varten määrätyn muodollisen menettelyn mukaisesti. [33] Yhteisöjen tuomioistuimen luonnehdinnan mukaan perussopimuksilla on luotu uusi perustuslakia vastaava oikeusjärjestys, jonka oikeussubjekteja ovat unionin kansalaiset. [34] Tämä korostettu legitiimiys merkitsee, että kun yhteisön toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa, ne ”eivät ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä”. [35] Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin kiistänyt sekä toimielinten [36] että jäsenvaltioiden [37] ennakkotapausten pätevyyden nimenomaan siksi, että perustamissopimuksen määräyksistä ei voida poiketa pelkän käytännön perusteella eikä käytäntö koskaan voi mennä perustamissopimuksen määräysten edelle.

30. Näin ollen ei voida hyväksyä neuvoston, jota Ranskan hallitus tukee, käsitystä, jonka mukaan mikään perustamissopimuksessa ei estäisi sitä, että tietyn perustamissopimuksen määräyksen perusteella ja siinä vahvistettua menettelyä noudattaen annetaan säädös, jonka perusteella on tarkoitus hyväksyä myöhemmin uusia lainsäädäntötoimia yksinkertaistetussa menettelyssä. Johdetun oikeudellisen perustan käyttäminen on ristiriidassa toimivaltajaon periaatteen kanssa, joka esitetään EY 7 artiklassa, jonka mukaan ”kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa”. [38] Lainsäädäntötoimien hyväksymiseen johtavia menettelyjä säännellään yksinomaan perussopimuksissa. Toimielin ei siis voi itse vapaasti määrittää, miten se käyttää

31 – Ibid., tuomion 48 ja 49 kohta.

32 – Ks. em. asia Köster, tuomion 6 kohta.

33 – Ks. asia 43/75, Defrenne, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 455, Kok. Ep. III, s. 63, 58 kohta).

34 – Ks. lausunto 1/91, 14.12.1991 (Kok. 1991, s. I-6079, 21 kohta). Ks. jo asia 26/62, van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 1, 23 kohta).

35 – Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 38 kohta).

36 – Ks. erityisesti asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47), jossa yksi kanneperusteista koski komission toimivallan puuttumista ETY:n ja Yhdysvaltain välisen sopimuksen tekemisessä ETY:n tai Yhdysvaltain kilpailusääntöjen soveltamisesta. Siihen antamassaan vastineessa komissio vetosi käytäntöön, joka antoi sille toimivallan tehdä hallinnollisia sopimuksia. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin hylkäsi tämän väitteen, koska toimivalta sopimusten tekemisessä on EY 228 artiklan mukaan annettu neuvostolle ja koska ”perustamissopimuksen määräyksistä ei missään tapauksessa voida poiketa pelkän käytännön perusteella” (36 kohta). Ks. myös asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3723, 21 kohta).

37 – Ks. asia 174/84, Bulk Oil, tuomio 18.2.1986 (Kok. 1986, s. 559, Kok. Ep. VIII, s. 451, 65 kohta).

38 – Sama periaate on ilmaistu EU 5 artiklassa hieman toisella tavalla: ”Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio, yhteisön tuomioistuin ja tilintarkastustuomioistuin käyttävät toimivaltuuksiaan yhtäältä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten sekä niiden muuttamisesta tai täydentämisestä myöhemmin tehtyjen sopimusten ja asiakirjojen määräyksissä sekä toisaalta tämän sopimuksen muissa määräyksissä määrätyin edellytyksin ja niissä määrätyssä tarkoituksessa.”

toimivaltaansa, eikä muuttaa perustamissopimuksessa tätä varten vahvistettua menettelyä voidakseen antaa säädöksen. Neuvosto voidaan valtuuttaa muuttamaan päätöksentekomenettelyä vain ja ainoastaan perustamissopimuksessa itsessään, kuten EY 67 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan tai EY 175 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan kaltaiset niin sanotut yhdyskäytävälausekkeet osoittavat. Toimivaltajaon periaatteesta voidaan toisin sanoen johtaa periaate, jonka mukaan toimivaltuudet eivät ole toimielinten itsensä määriteltävissä (principe d'indisponibilité).

31. Perustamissopimuksessa määrätyt lainsäädäntömenettelyt myös määrittävät, miten laajalti kukin toimielin osallistuu päätöksentekoon, ja turvaavat siten toimielinten välisen tasapainon. Muuttamalla päätöksentekomenettelyä toimielin loukkaa myös yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamaa [39] toimielinten välisen tasapainon periaatetta, joka edellyttää, että "kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen", [40] ja jonka mukaan mikään toimielin ei voi "poistaa muilta toimielimiltä niille perustamissopimuksissa itsessään annettua etuoikeutta". [41]

32. Yhteisöjen tuomioistuin pitää oikeudellisen perustan valintaa tärkeänä myös siksi, että se vaikuttaa suoraan toimielinten väliseen tasapainoon. Oikeudellinen perusta määrää, mitä päätöksentekomenettelyä on sovellettava. Siitä riippuvat erityisesti toimivaltainen yhteisön toimielin, äänestyssäännöt, joita neuvoston on noudatettava antaessaan säädöksen, ja se, miten laajalti parlamentti osallistuu säädöksen antamiseen. Erimielisyys oikeasta oikeudellisesta perustasta ei koskaan ole ulottuvuudeltaan puhtaasti muodollinen. Jos kantajan riitauttama oikeudellinen perusta edellyttää eri päätöksentekomenettelyä kuin säädöksen antajan soveltamassa oikeudellisessa perustassa määrätään, oikeudellisen perustan valinnalla on vaikutuksia säädöksen sisällön määrittämiseen. Tästä seuraa, ettei oikeudellisen perustan valinta voi riippua toimielimen vapaasta harkinnasta, vaan sen on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. [42]

33. Johdetun oikeudellisen perustan käyttämiseen kohdistuva riitauttaminen ei sekään ole merkitykseltään puhtaasti muodollinen, sillä johdetun oikeudellisen perustan vahvistamisen tarkoituksena on mahdollistaa se, että sen nojalla voidaan myöhemmin antaa luonteeltaan lainsäädännöllisiä säädöksiä yksinkertaistetussa menettelyssä verrattuna perustamissopimuksessa mainitun asianmukaisen oikeudellisen perustan mukaiseen menettelyyn. Tässä tapauksessa – kuten jo

39 – Vuodesta 1958 lähtien ks. asia 9/56, Meroni v. korkea viranomainen, tuomio 13.6.1958 (Kok. 1958, s. 9, 44, Kok. Ep. I, s. 21); ks. myös em. asia Köster, 9 kohta ja asia 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3333, 33 kohta).

40 – Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990, 22 kohta.

41 – Asia 149/85, Wybot, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2391, Kok. Ep. VIII, s. 729, 23 kohta).

42 – Kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä muistutetaan, ks. esim. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 11 kohta); asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 12 kohta); asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2801, 78 kohta); asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7879, 45 kohta) ja asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-1, 34 kohta).

edellä totesin – riidanalaisesta oikeudellisesta perustasta johtuvat päätöksentekoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt (määräenemmistö neuvostossa ja parlamentin kuuleminen) poikkeavat parlamentin ja komission puoltamassa oikeudellisessa perustassa, EY 67 artiklan 5 kohdassa määrätystä menettelystä (neuvoston yksimielinen päätös ja parlamentin kuuleminen, jos turvallisten maiden määrittäminen katsotaan edelleen osaksi tarvittavaa lainsäädäntöä; määräenemmistöllä tehty neuvoston päätös ja yhteispäätös, jos riidanalainen direktiivi tulkitaan tarvittavan lainsäädännön viimeiseksi vaiheeksi).

34. Johdetun oikeudellisen perustan käyttöä ei näin ollen voida hyväksyä, koska se loukkaa toimivaltajaon ja toimielinten välisen tasapainon periaatteita. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi asiassa, jossa kantaja valitti, että tiettyjen hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa 31.12.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/649/ETY oli hyväksytty EY 43 artiklan perusteella eikä johdetussa oikeudellisessa perustassa tätä varten määrätyssä menettelyssä, että ”yhteisön toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa ja etteivät ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä”. [43] Tämän ratkaisun antia ei voida myöskään, kuten neuvosto tekee, rajoittaa sellaiseen toteamukseen, jonka mukaan hylättäisiin vain sellaiset johdetut oikeudelliset perustat, jotka hankaloittaisivat perustamissopimuksessa määrättyä menettelyä. [44] Se muistutus, jonka yhteisöjen tuomioistuin tekee perustamissopimuksessa määrättyjen päätöksentekomenettelyjen noudattamisen välttämättömyydestä, on selvä ja ulottuvuudeltaan yleinen.

35. Sen neuvoston väitteen osalta, jonka mukaan olemassa olevasta käytännöstä johdetut oikeudelliset perustat olisivat laillisia, on syytä huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut – täysin sen näkemyksensä suuntaisesti, jonka mukaan laista poikkeavaa tapaa ei yhteisön oikeusjärjestyksessä hyväksytä [45] –, ettei neuvosto voi ennakkotapauksiin vedoten valita muuta oikeudellista perustaa kuin sen, jota kyseisessä tilanteessa kuuluu soveltaa, koska ”pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen määräyksistä eikä tämä käytäntö voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä oikeaa oikeudellista perustaa”. [46]

36. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa omaksua riidanalaisessa direktiivissä nyt riitautettua johdettua oikeudellista perustaa, jonka nojalla on

43 – Em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, 38 kohta.

44 – Esillä olevassa asiassa kyseessä oleva johdettu oikeudellinen perusta sai itse asiassa aikaan sen, että perustamissopimuksessa edellytetty määräenemmistöpäätös korvautui neuvoston yksimielisellä päätöksellä.

45 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

46 – Ks. asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 24 kohta) ja asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 19 kohta); ks. jo em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, 24 kohta.

tarkoitus hyväksyä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä EY 67 artiklan 5 kohdassa määrättyyn menettelyyn verrattuna yksinkertaistetussa menettelyssä. Myös parlamentin esittämät toimivallan puuttumista ja perustamissopimuksen rikkomista koskevat kumoamisperusteet on siten hyväksyttävä ja riidanalaiset säännökset kumottava.

B *Perustelujen riittämättömyyttä ja lojaalin yhteistyön periaatteen loukkaamista koskevat kumoamisperusteet*

37. Koska toimivallan puuttumista ja perustamissopimuksen rikkomista koskevat kumoamisperusteet ovat aiheellisia ja johtavat riidanalaisten säännösten kumoamiseen, ei ole tarpeen ottaa kantaa parlamentin kahteen muuhun kumoamisperusteeseen, jotka koskevat perustelujen riittämättömyyttä ja lojaalin yhteistyön periaatteen loukkaamista.

III Ratkaisuehdotus

38. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

kumoaa pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1.12.2005 annetun neuvoston direktiivin 2005/85/EY 29 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 36 artiklan 3 kohdan.