PARLAMENTET MOT RÅDET

DOMSTOLENS DOM
den 10 juni 1997 *

I mål C-392/95,

Europaparlamentet, företrätt av avdelningschefen Johann Schoo, rättstjänsten, och förste handläggaren José-Luis Rufas Quintana, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av direktören Jean-Paul Jacqué, rättstjänsten, och Michael Bishop, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Bruno Eynard, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Anne de Bourgoing, chargé de mission, samma

* Rättegångsspråk: franska.

avdelning, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 2317/95 av den 25 september 1995 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (EGT L 234, s. 1),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena G.F. Mancini och J.L. Murray samt domarna P.J.G. Kapteyn (referent), C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, M. Wathelet och R. Schintgen,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 4 februari 1997,

och efter att den 20 mars 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europaparlamentet har i ansökan som inkom till domstolens kansli den 15 december 1995 i enlighet med artikel 173 i EG-fördraget yrkat att rådets förordning (EG) nr 2317/95 av den 25 september 1995 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (EGT L 234, s. 1, nedan kallad förordningen) skall ogiltigförklaras.

2 Förordningen är antagen med stöd av artikel 100c i EG-fördraget och har sitt ursprung i ett förslag till förordning om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser, som kommissionen lade fram för rådet den 10 september 1993 (EGT C 11, 1994, s. 15).

3 Förslaget har följande lydelse:

"Europeiska unionens råd

har antagit denna förordning med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 100c i detta,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och med beaktande av följande:

Enligt artikel 100c i fördraget skall rådet fastställa de tredje länder vars medborgare måste ha visum (visering) vid passage av medlemsstaternas yttre gränser. Denna artikels placering i fördraget visar att den ingår bland bestämmelserna om den inre marknaden.

Enligt artikel 3b i fördraget skall gemenskapen inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget. För att artikel 100c skall ges ändamålsenlig verkan är det nödvändigt att medlemsstaterna ömsesidigt erkänner viseringar som utfärdats i övriga medlemsstater. Detta ömsesidiga erkännande är en följdåtgärd som är nödvändig för att förverkliga de syften som anges i artikel 7a vad beträffar fri rörlighet för personer.

Tredje länder skall klassificeras med hänsyn till sin ekonomiska och politiska situation och sina relationer med gemenskapen och dess medlemsstater samtidigt som hänsyn skall tas till nivån av harmonisering som genomförts mellan medlemsstaterna.

Syftet med artikel 100c är att harmonisera medlemsstaternas regleringar och rutiner på detta område. Skillnaderna mellan medlemsstaternas regleringar och rutiner skall vara tillåtna under en begränsad tid och vara av övergångskaraktär, under förutsättning att de inte kan ge upphov till kontroller som strider mot artikel 7a i fördraget. Dessa övergångsbestämmelser skall upphöra att gälla den 30 juni 1996 och rådet skall vara skyldigt att före denna tidpunkt besluta antingen att införa viseringskrav för medborgare i alla tredje länder eller att medge undantag från detta krav.

För att kunna garantera öppenheten i systemet och att medborgarna informeras skall övriga medlemsstater och kommissionen underrättas om de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit i fråga om övergångsbestämmelser och bestämmelser om undantag. Av samma skäl måste dessa uppgifter även offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

De uppgifter som anges i artikel 1.3 i denna förordning skall offentliggöras innan artiklarna 1.1, 1.2 och 2 träder i kraft. Följaktligen skall dessa bestämmelser inte börja tillämpas förrän en månad efter det att förordningen trätt i kraft.

A Härigenom föreskrivs följande:

Artikel 1

1. Medborgare i de tredje länder som anges i bilagan till denna förordning skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

2. Från dagens datum till och med den 30 juni 1996 skall medlemsstaterna besluta om huruvida de kräver visering från medborgare i de tredje länder som inte förekommer i bilagan. Före denna tidpunkt skall rådet enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 100c besluta antingen att lägga vart och ett av dessa länder till förteckningen eller att undanta dess medborgare från viseringskravet.

3. Medlemsstaterna skall underrätta varandra och kommissionen inom tio arbetsdagar efter det att denna förordning trätt i kraft om vilka åtgärder de skall vidta

enligt andra punkten. Det skall inom fem arbetsdagar ske en underrättelse om varje ny åtgärd som vidtagits med stöd av andra punkten. Kommissionen skall offentliggöra underrättelsen i C-serien i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 2

En medlemsstat kan inte kräva visering av en person som söker passera dess yttre gränser och som innehar visering som utfärdats av en annan medlemsstat i den mån viseringen är giltig i hela gemenskapen.

Artikel 3 ...

Artikel 4 ..."

4 Rådet hörde genom skrivelse av den 11 januari 1994 Europaparlamentet om kommissionens förslag. I sin lagstiftningsresolution av den 21 april 1994 (EGT C 128, s. 350) föreslog parlamentet 14 ändringar och begärde att få yttra sig på nytt för det fall att rådet avsåg att göra väsentliga ändringar i kommissionens förslag.

5 I sitt tredje ändringsförslag insisterade parlamentet på att de tredje länder som förekom i den negativa förteckningen skulle bestämmas enligt kriterier som var

tydligt angivna, ändamålsenliga och officiellt fastställda samt på att medlemsstaterna inte skulle kunna införa viseringskrav i förhållande till länder som av objektiva skäl inte förekom i förteckningen. I sitt femte respektive femtonde ändringsförslag tillfogade parlamentet en definition av de olika kategorier av viseringar som åsyftades i den föreslagna förordningen. I sitt sjunde ändringsförslag förkortade parlamentet den tidsperiod som medlemsstaterna givits för att besluta huruvida de skulle fordra visering av medborgare från de tredje länder som inte förekom i den bilagda förteckningen och insisterade på att få yttra sig om varje uppdatering. I sitt åttonde ändringsförslag förstärkte parlamentet förbudet för en medlemsstat att kräva visering av en person som innehar ett enhetligt visum och tillstånd från en annan medlemsstat och som önskar tillträde till dess territorium för en kortare vistelse. I sitt nionde och tionde ändringsförslag framhöll parlamentet att villkoren för utfärdande av viseringar skulle preciseras och att det skulle föreskrivas möjligheter att föra talan mot ett beslut om avslag på en ansökan om visering.

6 Den 25 september 1995 antog rådet förordningen, som har följande lydelse:

"Europeiska unionens råd

har antagit denna förordning med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 100c i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ...,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ..., och med beaktande av följande:

Enligt artikel 100c i fördraget skall rådet fastställa de tredje länder vars medborgare måste ha visum (visering) vid passage av medlemsstaternas yttre gränser.

Upprättandet av den gemensamma förteckning som återfinns i bilagan till denna förordning utgör ett viktigt steg mot harmoniseringen av viseringspolitiken. I artikel 7a, andra stycket, i fördraget föreskrivs det att den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för personer säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Andra åtgärder för harmonisering av viseringspolitiken, särskilt villkoren för utfärdande, skall fastställas inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen.

Vid antagandet av den gemensamma förteckningen skall hänsyn särskilt tas till de risker som är förknippade med illegal invandring. Dessutom har även de internationella förbindelserna mellan medlemsstaterna och tredje länder betydelse.

Det är lämpligt att inom ramen för avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen fastställa de principer enligt vilka en medlemsstat inte får kräva visering av en person som vill passera dess yttre gränser, när denna person redan har en visering utfärdad av en annan medlemsstat och denna överensstämmer med de harmoniserade villkoren för utfärdande av viseringar och är giltigt i hela gemenskapen, eller när denna person har ett lämpligt dokument som är utfärdat av en medlemsstat.

...

När nya enheter läggs till denna förteckning måste hänsyn tas till de diplomatiska konsekvenserna samt till de riktlinjer som Europeiska unionen dragit upp i ämnet. Under alla omständigheter föregriper införandet av ett tredje land i den gemensamma förteckningen inte på något sätt dess internationella status.

Fastställandet av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser måste göras etappvis. Medlemsstaterna skall kontinuerligt sträva efter att harmonisera sin viseringspolitik gentemot de tredje länder som inte är upptagna i den gemensamma förteckningen. Genomförandet av den fria rörlighet för personer som föreskrivs i artikel 7a i fördraget skall inte påverkas av dessa bestämmelser. Efter fem år bör kommissionen utarbeta en rapport om hur långt harmoniseringen skett.

För att kunna garantera öppenheten i systemet och att berörda personer informeras skall medlemsstaterna underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om de åtgärder de vidtagit inom ramen för denna förordning. Av samma skäl måste dessa uppgifter även offentliggöras i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

De uppgifter som avses i artikel 2.4 och artikel 4.2 i denna förordning måste offentliggöras innan andra bestämmelser träder i kraft. Följaktligen måste artikel 2.4 och artikel 4.2 börja tillämpas en månad tidigare än de övriga bestämmelserna i denna förordning.

A Härigenom föreskrivs följande:

Artikel 1

1. Medborgare i de tredje länder som anges i den gemensamma förteckningen i bilagan skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

2. Medborgare i länder som anges i den gemensamma förteckningen omfattas av bestämmelserna i punkt 1 till dess att rådet fattar ett annat beslut enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 100c i fördraget.

Artikel 2

1. Medlemsstaterna skall fastställa om medborgare i de tredje länder som inte anges i den gemensamma listan omfattas av viseringstvång.

2. Medlemsstaterna skall fastställa om statslösa och konventionsflyktingar skall omfattas av viseringstvång.

3. Medlemsstaterna skall fastställa om de personer som visar upp pass eller resedokument som utfärdats av en enhet eller en territoriell myndighet som inte erkänns som stat av alla medlemsstater skall omfattas av viseringstvång, om denna enhet eller territoriella myndighet inte finns i den gemensamma förteckningen.

4. Senast tio arbetsdagar efter det att denna punkt har trätt i kraft skall medlemsstaterna underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om de åtgärder som de vidtagit till följd av punkt 1, 2 och 3. Åtgärder som vidtas senare i kraft av punkt 1 skall också meddelas inom fem arbetsdagar.

De åtgärder som meddelas i enlighet med detta stycke och deras uppdatering skall för kännedom offentliggöras av kommissionen i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 3

Fem år efter det att denna förordning har trätt i kraft skall kommissionen utarbeta en rapport om hur harmoniseringen skett av medlemsstaternas viseringspolitik gentemot de tredje länder som inte finns i den gemensamma förteckningen, och eventuellt förelägga rådet förslag om andra nödvändiga åtgärder för genomförandet av den målsättning som avses i artikel 100c.

Artikel 4 ...

Artikel 5 ...

Artikel 6

Denna förordning skall inte utgöra något hinder för en mer långtgående harmonisering utöver den gemensamma listan mellan medlemsstaterna vad gäller fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar de yttre gränserna.

Artikel 7

Denna förordning skall träda i kraft sex månader efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, med undantag för artikel 2.4 och artikel 4.2, som skall träda i kraft dagen efter offentliggörandet."

Ogiltigförklaring av förordningen

7 Parlamentet har till stöd för sin talan åberopat att dess rätt att delta i gemenskapens lagstiftningsförfarande åsidosatts genom att rådet underlåtit att höra det en andra gång innan rådet antog den ifrågavarande förordningen. Ett sådant samråd är nödvändigt inom ramen för det förfarande, som anges i artikel 100c i fördraget i fall

som det förevarande, då den text som antagits av rådet innehåller väsentliga ändringar i förhållande till kommissionens förslag.

8 Parlamentet har inledningsvis gjort gällande att även om det i artikel 1.2 i kommissionens förslag föreskrivs att det före den 30 juni 1996 skall upprättas en slutgiltig förteckning över de länder vars medborgare skall ha visering när de passerar gemenskapens yttre gränser, har medlemsstaterna enligt artikel 2 i förordningen möjlighet att besluta om huruvida de medborgare som inte förekommer i den gemensamma förteckningen skall underkastas viseringskrav. Parlamentet har tillagt att det nya system som införts leder till att en uttrycklig förteckning upprättas i form av bilaga till förordningen samt även implicita förteckningar i den meningen att varje medlemsstat kan upprätta sin egen förteckning. Förordningen överensstämmer därigenom inte med syftet med harmonisering av viseringar som anges i artikel 100c i fördraget.

9 Parlamentet har därefter påpekat att förteckningen över länder i bilagan till förslaget har begränsats avsevärt i förordningen, då rådet har minskat antalet länder som förekommer där från 126 till 98.

10 Parlamentet har avslutningsvis gjort gällande att artikel 2 i kommissionens förslag, vari föreskrevs ett ömsesidigt godkännande av viseringar som utfärdats av medlemsstaterna, har tagits bort. Parlamentet har dessutom understrukit att dessa element av harmonisering på området för viseringspolitik enligt andra och fjärde övervägandena i förordningen omfattas av avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen.

11 Rådet anser å sin sida med stöd av den franska regeringen att artikel 2.1 i förordningen endast preciserar räckvidden av det förslag som framlagts av kommissionen, enligt vilken varje medlemsstat, i avvaktan på att rådet fattar beslut om sådana tredje länder som inte förekommer i förteckningen, fritt kan besluta att införa en viseringsskyldighet för medborgare i dessa länder. Rådet har tillagt att den enda

skillnaden i detta hänseende mellan förslaget och förordningen ligger i den omständigheten att det i den senare föreskrivs en längre övergångsperiod under vilken medlemsstaterna har behörighet att uppställa viseringskrav för medborgare i tredje länder som inte förekommer i den gemensamma förteckningen.

12 Rådet har även påpekat att den gemensamma förteckningen över tredje länder inte har ändrats annat än punktvis. I praktiken har endast tre länder lagts till förteckningen och de som tagits bort är vissa medlemsstaters före detta kolonier, från vilka utvandringsflödena är små.

13 Rådet har avslutningsvis understrukit att kommissionens förslag inte avsåg ömsesidiga erkännanden av viseringar. Artikel 2 i detta förslag begränsades i själva verket till att precisera att ett ömsesidigt erkännande av viseringar endast kunde gälla i fall då viseringarna var giltiga i hela gemenskapen, utan att därmed avgöra under vilka villkor en visering bör vara giltig i hela gemenskapen. Då denna bestämmelse endast har förklarande verkan, måste den upphävas för att rättslig klarhet skall uppnås.

14 Det skall erinras om att det regelmässiga samrådet med parlamentet i de fall som anges i fördraget utgör en väsentlig formföreskrift som, om den inte iakttas, medför att den ifrågavarande rättsakten blir ogiltig. Att parlamentet verkligen deltar i gemenskapens lagstiftningsförfarande i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i fördraget utgör en grundläggande del av den jämvikt mellan institutionerna som åsyftas i fördraget. Genom denna befogenhet uttrycks en grundläggande demokratisk princip, enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en vald församling (se särskilt dom av den 5 juli 1995 i mål C-21/94, parlamentet mot rådet, REG 1995, s. I-1827, punkt 17).

15 Enligt fast rättspraxis medför kravet på samråd med Europaparlamentet under lagstiftningsförfarandet i de fall som föreskrivs i fördraget att nytt samråd skall ske varje gång den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från

den som varit föremål för samråd med parlamentet, med undantag för fall då ändringarna huvudsakligen motsvarar de önskemål som parlamentet självt givit uttryck för (se särskilt dom av den 1 juni 1994 i mål C-388/92, parlamentet mot rådet, Rec. 1994, s. I-2067, punkt 10, och av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. 1994, s. I-4973, punkt 38).

16 Det skall följaktligen undersökas om de ändringar som parlamentet vänt sig emot är av väsentlig betydelse för texten betraktad i dess helhet.

17 Det skall här erinras om att det i artikel 1.1 i kommissionens förslag, som parlamentet yttrat sig över, föreskrivs att medborgare från de tredje länder som nämns i en bilagd förteckning skall ha visering då de passerar medlemsstaternas yttre gränser. Enligt artikel 1.2 i denna bestämmelse kan medlemsstaterna till och med den 30 juni 1996 besluta om att kräva visering av medborgare i de tredje länder som inte förekommer i den förteckning som anges i artikel 1.1. Före denna tidpunkt kan rådet besluta om antingen om att lägga vart och ett av dessa länder till förteckningen eller att undanta deras medborgare från viseringskravet.

18 I artikel 2.1 i förordningen anges emellertid att medlemsstaterna skall besluta om huruvida medborgare från de tredje länder som inte förekommer i den gemensamma förteckningen skall underkastas viseringskrav eller ej.

19 Det följer av en jämförelse mellan kommissionens förslag och förordningen att enligt den senare är medlemsstaternas befogenhet att avgöra vilka tredje länder som inte förekommer i den gemensamma förteckningen, vars medborgare är tvungna att inneha visering, inte underkastad den tidsmässiga begränsning som anges i artikel 1.2 i förslaget.

20 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande tillåter förordningen att medlemsstaterna på obestämd tid bibehåller sina förteckningar

över länder som inte förekommer i den gemensamma förteckningen och vars medborgare är tvungna att inneha visering, medan det med kommissionens förslag avsågs att det efter den 30 juni 1996 endast skulle finnas en gemensam förteckning över ett begränsat antal tredje länder vars medborgare är tvungna att inneha visering då de passerar medlemsstaternas yttre gränser. Dessa ändringar påverkar själva kärnan i den nya regleringen och bör därför anses vara av väsentlig betydelse.

21 Rådet anser inte desto mindre att det, även i det fall då den slutligt antagna texten, betraktad i sin helhet, väsentligt avviker från den text som parlamentet har yttrat sig över, inte återigen behöver höra parlamentet, eftersom rådet, som i detta fall, har fullständig kännedom om parlamentets önskemål på de väsentliga punkterna i fråga.

22 Det är här på sin plats att erinra om att det regelmässiga samrådet med parlamentet i de fall som föreskrivs i fördraget utgör ett av de medel som gör det möjligt för parlamentet att på ett aktivt sätt delta i gemenskapens lagstiftningsförfarande, vilket domstolen redan har fastställt i ovannämnda dom av den 5 juli 1995, parlamentet mot rådet, punkt 26. Att godta rådets ståndpunkt skulle således leda till att detta deltagande, som är av grundläggande betydelse för bibehållandet av den institutionella jämvikt som åsyftas i fördraget, allvarligt äventyrades, och parlamentet skulle nekas inflytande genom det regelmässiga samrådet vid antagandet av den ifrågavarande rättsakten.

23 Då den ändring som studerats ovan, som påverkar hela förslagsordningen i dess helhet, är tillräcklig för att parlamentet skall höras på nytt, är det inte nödvändigt att undersöka parlamentets övriga argument.

24 Det skall således fastslås att den omständigheten att ett andra samråd inte skett med parlamentet i det lagstiftningsförfarande som föreskrivs i artikel 100c i EG-fördraget utgör ett åsidosättande av en väsentlig föreskrift som medför att förordningen skall ogiltigförklaras.

Upprätthållande av förordningens verkningar

25 I sitt svaromål har rådet yrkat att domstolen för det fall att förordningen ogiltigförklaras skall fastställa att dess verkningar skall betraktas som bestående fram till dess att rådet har antagit en ny förordning. Parlamentet har inte yttrat sig på denna punkt.

26 Denna begäran skall bifallas. Som generaladvokaten har anfört i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, motiverar nödvändigheten av att undvika avbrott i kontinuiteten i fråga om harmoniseringen av nationella bestämmelser på viseringsområdet och viktiga rättssäkerhetsskäl att domstolen använder den befogenhet som den ges genom artikel 174 andra stycket i EG-fördraget, för det fall att en förordning ogiltigförklaras, att tillfälligt ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som skall betraktas som bestående fram till dess att rådet har antagit en ny förordning.

27 Det skall i detta sammanhang emellertid erinras om att rådet har en skyldighet att inom en skälig tidsfrist rätta till det fel som har begåtts (ovannämnda dom av den 5 juli 1995, parlamentet mot rådet, punkt 33).

Rättegångskostnader

28 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom rådet har tappat målet, skall det ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Republiken Frankrike, som intervenerat i målet, bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Rådets förordning (EG) nr 2317/95 av den 25 september 1995 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser ogiltigförklaras.**

2) **Den ogiltigförklarade förordningens verkningar skall vara bestående fram till dess att Europeiska unionens råd har antagit en ny förordning på området.**

3) **Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.**

4) **Republiken Frankrike skall bära sin rättegångskostnad.**

Rodríguez Iglesias Mancini Murray Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet Hirsch

Jann Wathelet Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juni 1997.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande