# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
20 päivänä maaliskuuta 1997 *

1. Käsiteltävässä kanteessa Euroopan parlamentti väittää, että kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, 25 päivänä syyskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2317/95 [1] (jäljempänä viisumiasetus) säädösteksti poikkeaa sisällöltään siitä komission ehdotuksesta, josta parlamenttia on kuultu, ja että neuvosto on tämän vuoksi ylittänyt toimivaltansa. Neuvosto huomauttaa, että tosiasiassa uutta kuulemista ei edellytetä silloin, kun alkuperäinen kuuleminen osoittaa riittävällä tavalla parlamentin kannan.

## I Oikeudelliset seikat ja tosiseikat

2. Asetus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 100 c artiklaan, jonka tämän asian kannalta olennaiset kohdat kuuluvat seuraavasti: [2]

"1. Neuvosto vahvistaa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.

— —

3. Neuvosto tekee 1 kohdassa tarkoitetut päätökset määräenemmistöllä 1 päivästä tammikuuta 1996. Ennen mainittua päivää neuvosto toteuttaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan toimenpiteet yhtenäisen viisumin kaavan aikaansaamiseksi.

— —

6. Tätä artiklaa sovelletaan muilla aloilla, jos siitä päätetään niiden Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.9 artiklan määräysten nojalla, jotka koskevat yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa, jollei samanaikaisesti vahvistetuista äänestyssäännöistä muuta johdu.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1995, L 234, s. 1.

2 — Sellaisena kuin se on lisättynä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen G artiklan 23 kohdalla.

7. Tässä artiklassa tarkoitettuja aloja koskevien, jäsenvaltioiden välillä voimassa olevien sopimusten määräykset ovat voimassa, kunnes niiden sisältö on korvattu tämän artiklan nojalla annetuilla direktiiveillä tai toteutetuilla toimenpiteillä."

A *Asetusehdotus ja parlamentin lausunto*

3. Komissio teki 10.12.1993 neuvostolle ehdotuksen, jonka tarkoituksena oli laatia luettelo 100 c artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmansista maista. [3] Tämä ehdotus liittyi samanaikaiseen, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklaan perustuvaan komission päätösehdotukseen jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevasta yleissopimuksesta. [4] Ensimmäisen ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että liitteessä (jota komissio kuvailee "negatiiviseksi luetteloksi") lueteltujen kolmansien maiden kansalaisilla on oltava viisumi. Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää 30.6.1996 asti, koskeeko viisumipakko muiden kolmansien maiden kansalaisia. Siinä kuitenkin säädettiin, että neuvoston pitäisi ennen tätä päivämäärää "päättää 100 c artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti joko kunkin tällaisen maan lisäämisestä luetteloon tai sen kansalaisten vapauttamisesta viisumipakosta", jolloin laadittaisiin "positiivinen luettelo". Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan siirtymäjakson aikana "ilmoittamaan muille jäsenvaltioille ja komissiolle 2 kohdan mukaan toteuttamistaan toimenpiteistä". Ehdotuksen 2 artiklassa on tarkoitus noudattaa johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa ilmaistua periaatetta, jonka mukaan "se, että jäsenvaltiot tunnustavat toistensa myöntämät viisumit" on tarpeen, "jotta 100 c artiklalla olisi täysi oikeusvaikutus", ja se merkitsee "olennaista lisätoimenpidettä [perustamissopimuksen] 7 a artiklassa vahvistetun tavoitteen saavuttamiseksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta". Näin ollen ehdotuksen 2 artiklassa itsessään säädettiin, että "jäsenvaltio ei voi vaatia viisumia henkilöltä, joka aikoo ylittää sen ulkorajat ja jolla on toisen jäsenvaltion myöntämä viisumi, silloin kun *tämä viisumi on voimassa koko yhteisössä*" (kursivointi tässä).

4. Neuvosto pyysi 11.1.1994 päivätyllä kirjeellään parlamentin kantaa komission ehdotuksesta perustamissopimuksen 100 c artiklan 1 kohdan mukaisesti. Parlamentin kansalaisvapauksien ja sisäasioiden valiokunta antoi parlamentille lausunnon ehdotuksesta 29.3.1994. [5] Parlamentin lausunto huomioon ottaen laadittu lainsäädäntöpäätöslauselma annettiin 21.4.1994. [6] Parlamentti ehdotti tässä lausunnossaan 14:ää muutosta ehdotukseen, ja muodollisesti se edellytti uudelleen kuulemista, jos neuvosto aikoi tehdä komission ehdotukseen olennaisia muutoksia. Pääasialliset muutosehdotukset

3 — Tämä ehdotus julkaistiin tammikuussa 1994; ks. EYVL 1994 C 11, s. 15.

4 — KOM (93) 684 lopullinen, 10.12.1993, julkaistu EYVL:ssä 1994 C 11, s. 6.

5 — Asiakirja A3-0193/94.

6 — Päätöslauselma julkaistiin 9.5.1994 EYVL:ssä 1994 C 128, s. 346, erityisesti s. 350.

ovat seuraavat: [7] i) jäsenvaltioilla ei pitäisi olla oikeutta asettaa viisumipakkoa sellaisille maille, jotka on kohtuullisista ja objektiivisista syistä jätetty negatiivisen luettelon ulkopuolelle, ja yhdenkään kolmannen maan, jonka kansalaisilta ei tällä hetkellä vaadita viisumia heidän tullessaan johonkin jäsenvaltioon, ei pitäisi olla negatiivisessa luettelossa (kolmas muutos); ii) jäsenvaltioille myönnettyä määräaikaa sen määrittelemiseksi, vaativatko ne luettelosta puuttuvien kolmansien maiden kansalaisilta viisumia — toisin sanoen määräaikaa positiivisen luettelon vahvistamista varten — olisi lyhennettävä (seitsemäs muutos); iii) olisi vahvistettava vastavuoroisen tunnustamisen periaate eli kielto, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi vaatia, että lyhytaikaista oleskeluoikeutta hakevalla henkilöllä on kyseisen jäsenvaltion viranomaisten myöntämä viisumi, kun tällä henkilöllä on toisen jäsenvaltion myöntämä viisumi tai oleskelulupa tai muu asianmukainen lupa (kahdeksas muutos) ja iv) negatiivista luetteloa olisi muutettava ensimmäisen perustelukappaleen kolmannessa luetelmakohdassa [8] vahvistettujen periaatteiden mukaisesti (14. muutos).

B *Asetus*

5. Neuvosto antoi asetuksen 25.9.1995 muodossa, joka poikkeaa monessa suhteessa komission ehdotuksesta. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuimen on pääasiallisesti pohdittava kysymystä siitä, ovatko nämä erot olennaisia, ja mikäli näin on, pitäisikö sen johtaa asetuksen kumoamiseen.

6. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa yhdessä asetuksen liitteen kanssa vahvistetaan "yhteinen luettelo" kolmansista maista, joiden kansalaisilla "on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat". Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "yhteisessä luettelossa mainituista valtioista itsenäistyneiden valtioiden kansalaisiin sovelletaan 1 kohdan säännöksiä, kunnes neuvosto perustamissopimuksen 100 c artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti päättää toisin". Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "[j]äsenvaltiot päättävät, koskeeko viisumipakko niiden kolmansien maiden kansalaisia, joita ei mainita liitteessä". Tämän oikeuden ei kuitenkaan ole säädetty päättyvän 30.6.1996. Asetuksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan toteutetut kansalliset toimenpiteet on ilmoitettava komissiolle, joka julkaisee ne virallisessa lehdessä. Asetuksessa ei kuitenkaan säädetä muiden jäsenvaltioiden myöntämien viisumien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "yhteisen luettelon vahvistaminen on merkittävä *vaihe* viisumipolitiikan yhdenmukaistamisessa; — — muut — — yhdenmukaistamiseen tähtäävät osat — — vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesti" (kursivointi tässä). Tätä täsmen-

7 — Tämä lyhennetty luettelo tuo esiin ne muutokset, jotka ovat mielestäni neuvoston tekemien muutosten kannalta merkityksellisiä.

8 — Parlamentti suositteli tämän luetelmakohdan lisäämistä kolmannessa ehdottamassaan muutoskohdassa.

netään neljännessä perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa:

"olisi vahvistettava *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesti* ne periaatteet, joiden mukaan jokin jäsenvaltio ei voi vaatia viisumia henkilöltä, joka haluaa ylittää kyseisen jäsenvaltion ulkorajat, jos tällä henkilöllä on toisen jäsenvaltion myöntämä viisumi, joka on viisumien myöntämiseen sovellettavien yhdenmukaistettujen vaatimusten mukainen ja voimassa koko yhteisössä, tai jos tällä henkilöllä on jäsenvaltion myöntämä asianmukainen asiakirja" (kursivointi tässä).

7. Asetuksessa ei myöskään aseteta mitään määräaikaa positiivisen luettelon vahvistamiselle. Näin ollen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Viiden vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta komissio laatii kertomuksen jäsenvaltioiden viisumipolitiikan yhdenmukaistumisesta niiden kolmansien maiden osalta, joita ei mainita yhteisessä luettelossa, ja tekee tarvittaessa neuvostolle ehdotuksia muista tarpeellisista toimenpiteistä 100 c artiklassa määrätyn yhdenmukaistamistavoitteen saavuttamiseksi."

8. Jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 1 kohdan mukaan "säätää viisumipakkoa koskevista poikkeuksista kolmansien maiden kansalaisten osalta, joita 1 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti koskee viisumipakko". Viisumin määritelmä on 5 artiklassa. Asetuksen 6 artiklassa annetaan yksittäisille jäsenvaltioille nimenomaisesti oikeus toteuttaa "yhteistä luetteloa laajempaa" käytäntöjen yhdenmukaistamista. Asetus tuli 7 artiklan mukaisesti voimaan 3.4.1996, lukuun ottamatta säännöksiä jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa kansallisista toimenpiteistään, jotka koskevat joko luettelosta puuttuvia kolmansia maita tai tässä luettelossa olevien maiden kansalaisiin sovellettavia poikkeuksia.

## II Asian käsittely ja huomautukset

9. Parlamentti jätti kumoamiskanteensa yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 15.12.1995. Vastaajana oleva neuvosto vaatii kanteen perusteettomaksi toteamista ja oikeudenkäyntikuluista määräämistä. Jos yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin asetuksen kumoamisen kannalla, vastaaja esittää vaihtoehtoisesti, että sen vaikutukset pidettäisiin voimassa, kunnes uusi viisumiasetus on annettu. Ranskan tasavalta hyväksyttiin 23.5.1996 annetulla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

10. Molemmat asianosaiset ovat esittäneet kirjalliset ja suulliset huomautuksensa. Väliintulija esitti kirjalliset huomautuksensa, joista kantaja esitti lisäksi kirjalliset huomautuksensa mutta joista vastaaja ei esittänyt huomautuksia.

## III Huomautusten tiivistelmä

11. Parlamentin mukaan neuvosto teki komission ehdotuksen sanamuotoon ainakin kolme olennaista muutosta, joiden vuoksi neuvostolla oli velvollisuus kuulla parlamenttia uudelleen. [9] Ensinnäkin, vaikka ehdotuksen 1 artiklan mukaan *lopullinen* luettelo niistä maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään yhteisön ulkorajat, on vahvistettava 30.6.1996 mennessä, asetuksen 2 artiklassa tästä periaatteesta on luovuttu siten, että jäsenvaltiot "päättävät, koskeeko viisumipakko niiden kolmansien maiden kansalaisia, joita ei mainita liitteessä". Toiseksi kantaja väittää, että neuvosto vähensi olennaisesti ehdotetun "yhteisen luettelon" laajuutta 126 maasta 98 maahan. Kolmanneksi parlamentti katsoo, että luopuminen viisumeiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta, jota komissio on kuvannut ehdotuksensa kulmakiveksi, [10] antamalla jäsenvaltioiden päättää, tunnustavatko ne muiden jäsenvaltioiden myöntämiä viisumeita, on olennainen muutos. Komissio ilmoitti ehdotuksensa johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa selkeästi kantansa, jonka mukaan viisumien vastavuoroinen tunnustaminen on 100 c artiklan yhteydessä välttämätöntä, jotta perustamissopimuksen 7 a artikla voidaan panna täytäntöön.

12. Neuvosto kiistää vastineessaan, että nämä muutokset olisivat luonteeltaan olennaisia. Luettaessa rinnakkain toisaalta perustamissopimuksen 3 artiklan d kohtaa ja 100 c artiklaa ja toisaalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.1 artiklaa voidaan havaita, että yhteisölle 100 c artiklassa annettu toimivalta on rajoitettu ensinnäkin luettelon vahvistamiseen niistä maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, ja toiseksi yhtenäisen viisumin kaavan aikaansaamiseen. Neuvosto väittää, että sen on kuultava parlamenttia uudelleen ainoastaan, jos komission ehdotukseen tehdyt muutokset ovat niin olennaisia, että ne vaikuttavat säädöksen sisältöön *kokonaisuutena arvioituna*, mistä sen mukaan tässä ei ole kysymys.

9 — Parlamentti viittaa asiaan C-65/90, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1992, s. I-4593, jäljempänä tavaraliikenteen kabotaasi -tapaus); asiaan C-388/92, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1994, s. I-2067, jäljempänä henkilöliikenteen kabotaasi -tapaus) ja asiaan C-21/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 5.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1827, jäljempänä tiemaksut-tapaus).

10 — Ks. komission perustelut asetuksesta ja erityisesti sen lausunto ehdotetusta 2 artiklasta, perustelujen s. 4, KOM (93) 684 lopullinen.

13. Neuvosto katsoo, että ainoa asetuksen ja ehdotuksen välinen oikeudellinen ero on siinä, että asetuksessa säädetään pidempi siirtymäjakso, jonka aikana jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää niiden kolmansien maiden kansalaisia koskevasta viisumipakosta, joita *ei* ole yhteisessä luettelossa. Koska neuvosto oli "hyvin tietoinen" parlamentin kannasta (jonka mukaan se kannatti muutoin komission ehdotusta, mutta ehdotti lyhyempää, 31.12.1995 päättyvää siirtymäjaksoa 30.6.1996 asemesta), se katsoo, että parlamenttia oli tarpeetonta kuulla uudelleen. [11] Vastaaja katsoo, että neuvoston tekemät muutokset komission ehdottaman negatiivisen luettelon sisältöön olivat hyvin vähäisiä. Ne sisälsivät ainoastaan kolmen valtion tai alueen lisäämisen ehdotettuun luetteloon ja useiden sellaisten maiden poistamisen, jotka ovat joko joidenkin jäsenvaltioiden entisiä siirtomaita tai joista ei ole neuvoston mielestä merkittävää siirtolaisuusuhkaa yhteisölle.

14. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen osalta neuvosto väittää, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan, jos yhdessä jäsenvaltiossa myönnettyjen viisumien katsotaan olevan voimassa koko yhteisössä. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan ollut tällaista säännöstä, koska komissiolla ei ole toimivaltaa ehdottaa tällaisia toimenpiteitä perustamissopimuksen 100 c artiklan perusteella. Näin ollen neuvosto väittää, että ehdotetulla 2 artiklalla olisi ollut ainoastaan *toteava vaikutus*, ja sen poistaminen oli tarpeen oikeusvarmuussyistä [12] ja epäselvyyksien välttämiseksi. Tämän vuoksi se katsoo, että ehdotuksen vaikutuksella ja asetuksen vaikutuksella ei ole olennaista *oikeudellista* eroa.

15. Ranska korostaa, että niiden kolmansien maiden määritteleminen, joiden kansalaisten on hankittava viisumi, on poliittisesti arkaluontoinen menettely. Se toteaa, että viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen voi näin ollen olla ainoastaan asteittaista ja että neuvostolla on perustamissopimuksen 100 c artiklan mukaan oikeus vahvistaa lyhin yhteinen luettelo. Oletettujen olennaisten muutosten osalta Ranska väittää, että asetuksessa ainoastaan lykättiin ehdotettua täydellisen yhdenmukaistamisen saavuttamisen päivämäärää. Viisumeiden vastavuoroisen tunnustamisen osalta Ranska huomauttaa, että ehdotuksen 2 artikla laadittiin ehdotetun ulkorajoja ylittävien henkilöiden valvontaa koskevan yleissopimuksen samanaikaista hyväksymistä silmällä pitäen. [13] Ranskan mukaan poliittinen tilanne oli asetuksen antamisen aikaan sellainen, ettei yleissopimuksen nopea hyväksyminen ollut todennäköistä. Näin ollen neuvoston oli pakko muuttaa ehdotusta, koska sillä ei Ranskan väittämän mukaan ollut perustamissopimuksen 100 c artiklan perusteella toimivaltaa säätää viisumien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Ranska katsoo, että ehdotuksen 2 artiklan poistaminen ei tässä erityisessä tilanteessa edellyttänyt uudelleen kuulemista.

11 — Neuvosto mainitsee erityisesti henkilöliikenteen kabotaasi -tapauksen, tuomion 10 kohta.

12 — Tältä osin neuvosto viittaa yhteisön lainsäädännön laatimisen tasosta 8 päivänä kesäkuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 7 kohtaan (EYVL 1993, C 166, s. 1), jossa säädetään, että "säännöksiä, jotka eivät ole luonteeltaan oikeudellisia, on vältettävä — —".

13 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu KOM (93) 684.

## IV Tapauksen erittely

### A *Johdanto*

16. Vaikka tässä asiassa esitetyissä huomautuksissa viitataan nimenomaisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston K.1 artiklan ja perustamissopimuksen 100 c artiklan mukaisen yhteisön lainsäätäjän toimivallan välisen suhteen luonteeseen, on tärkeää pitää mielessä, että käsiteltävänä oleva pääasiallinen oikeudellinen kysymys on se, ovatko neuvoston tekemät muutokset sen antaessa asetuksen sellaisia, että ne edellyttävät parlamentin kuulemista uudelleen. Jos parlamentin kanta on oikea, asetus on kumottava, jolloin yhteisöjen tuomioistuin voi päättää pitää sen vaikutukset voimassa, kunnes uusi asetus annetaan. Näissä olosuhteissa en katso, että minun olisi tarpeen ottaa nimenomaisesti kantaa perustamissopimuksen 100 c artiklan soveltamisalaan tai yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen L artiklan valossa vastatakseni neuvoston ehdotukseen lukea tämän sopimuksen VI osastoa vertailevasti arvioitaessa perustamissopimuksen 100 c artiklan soveltamisalaa.

### B *Oikeus tulla kuulluksi uudelleen*

17. Yhteisöjen tuomioistuimen Euroopan parlamentin uudelleen kuulemista koskeva oikeuskäytäntö on nykyään hyvin vakiintunut. Rajoitan kannanottoni käsiteltävänä olevan kanteen kannalta merkityksellisiin periaatteisiin.

18. Tiemaksut-tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: [14]

"17. Ensin on todettava, että parlamentin säännönmukainen kuuleminen perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa on olennainen menettelymääräys, jonka laiminlyönnin seurauksena kyseinen säädös on kumottava — —. [15] Parlamentin todellinen osallistuminen yhteisön säädösten antamiseen perustamissopimuksessa edellytettyjen menettelyjen mukaisesti on olennainen osa perustamissopimuksessa tavoiteltua toimielinten välistä tasapainoa. Tämä toimivalta on ilmaus perustavaa laatua olevasta demokratian periaatteesta, jonka mukaan kansalaiset osallistuvat vallan käyttöön kansanedustuslaitoksen välityksellä — —. [16]

18. Vaatimus kuulla Euroopan parlamenttia säädösten antamismenettelyssä perustamissopimuksessa edellytetyissä tilanteissa sisältää vaatimuksen Euroopan parlamentin uudelleen kuulemisesta joka kerta, kun lopullisesti hyväksytty säädös kokonaisuutena tarkastel-

14 — Tuomion 17-19 kohta.

15 — Yhteisöjen tuomioistuin mainitsee esimerkkinä asian C-417/93, parlamentti v. neuvosto (TACIS), tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1185, 9 kohta).

16 — Yhteisöjen tuomioistuin mainitsee esimerkkinä asian C-65/93, parlamentti v. neuvosto, tuomio 30.3.1995 (Kok. 1995, s. I-643, 21 kohta).

tuna poikkeaa olennaisilta osin siitä säädösehdotuksesta, josta parlamenttia jo oli kuultu, paitsi jos muutokset vastaavat olennaisilta osin parlamentin itsensä ilmaisemia kohtia — — .[17]

19. On siis tutkittava, vaikutetaanko parlamentin toteamilla muutoksilla kokonaisuutena tarkasteltavan säädöksen olennaisiin osiin."

19. Yhteisöjen tuomioistuin vertaa näitä periaatteita soveltaessaan komission alkuperäisen ehdotuksen sanamuotoa neuvoston antaman säädöksen sanamuotoon.[18] Toisin sanoen "yhteisöjen tuomioistuin — — käyttää objektiivista arviointiperustetta eli sanamuotojen vertailua".[19] Yhteisöjen tuomioistuin on myös korostanut, että jos neuvoston hyväksymä muutos, vaikka se olisikin luonteeltaan merkittävä, "vastaa laajasti ottaen parlamentin ilmaisemia toivomuksia",[20] velvoitetta uudelleen kuulemiseen ei synny. Tällaiset toivomukset saattavat olla ainoastaan parlamentin lainsäädäntöpäätöksen liitteenä olevassa lausunnossa ilmaistuja ajatuksia, kuten neuvoston asiamies aivan oikein toteaa. Muut parlamentaariset mielipiteen ilmaisut ovat kuulemismenettelyn kannalta merkityksettömiä. Tässä asiassa neuvosto ei ole kiistänyt sitä, että useimmat sen tekemistä muutoksista ovat parlamentin lausunnon vastaisia.

20. Neuvoston keskeisin väite on se, että silloin kun se on täysin tietoinen parlamentin tiettyä ehdotuksen kohtaa koskevista näkemyksistä, riippumatta siitä, ovatko ne neuvoston lopullisen päätöksen mukaisia, olisi hyödytöntä kuulla parlamenttia uudelleen. Tällainen uudelleen kuuleminen viivästyttäisi ainoastaan neuvoston lopullisen säädöksen antamista. Neuvoston asiamies korosti istunnossa, että "perustamissopimuksessa ei edellytetä, että joka kerta kun neuvosto on eri mieltä parlamentin esittämän lausunnon kanssa — —, parlamentin pitäisi kuulla uudelleen". Mikäli näin olisi, hän huomautti, kuulemisesta "tulisi pelkkä muodollinen velvollisuus". Toisin kuin muissa yhteisön lainsäädäntömenettelyissä, kuulemismenettelyssä ei tosiasiassa anneta parlamentille "tilaisuutta toiseen käsittelyyn". Samaa periaatetta sovelletaan neuvoston mielestä, kun se muuttaa säännöstä siltä osin kuin parlamentti ei ole antanut lausuntoa. Tässä asiassa neuvosto katsoo, että parlamentin kanta kaikkiin ehdotuksen muutettuihin kohtiin oli ilmaistu sen lausunnossa yksiselitteisesti ja että sen vuoksi uusi kuuleminen oli tarpeetonta.

21. En hyväksy neuvoston käsitystä, jonka mukaan uudelleen kuuleminen tulee tarpeettomaksi silloin, kun neuvosto on tietoinen parlamentin kannasta sen suunnittelemiin muutoksiin. Neuvoston asiamies toteaa, että kuulemisen tarkoituksena on saada parlamentaarinen lausunto kaikista säädöksen osista. En ymmärrä, miten tällaista lausuntoa voi olla olemassa, kun säädösteksti ei ole enää se, josta parlamenttia pyydettiin lausumaan. Vaikka periaatteessa on ainoastaan yksi keino muuttaa säädöstekstiä parlamentin toiveiden mukaiseksi, on lukematon

17 — Yhteisöjen tuomioistuin mainitsee esimerkkeinä edellä alaviitteessä 9 mainitun henkilöliikenteen kabotaasi -tapauksen, tuomion 10 kohta, ja asian C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 38 kohta).

18 — Ks. henkilöliikenteen kabotaasi -tapaus, tuomion 13 kohta.

19 — Ks. tiemaksut-tapaus, julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

20 — Asia 817/79, Buyl v. komissio (Kok. 1982, s. 245).

määrä keinoja muuttaa sitä sen toiveiden vastaisesti. Ainoastaan silloin, kun neuvoston tekemät muutokset vastaavat olennaisesti parlamentin toiveita, neuvosto voi väittää olevansa todella tietoinen parlamentin juuri kyseistä muutosta koskevasta kannasta; muutoin neuvoston ei voida sanoa säädöksen muutettujen osien osalta toimivan "Euroopan parlamenttia kuultuaan". Neuvoston kannan johdonmukaisena seurauksena uudelleen kuulemisen velvollisuus tulisi ylipäätään esille ainoastaan silloin, kun neuvosto lisää säädöstekstiin uusia täydentäviä kohtia sen sijaan, että se ainoastaan muuttaisi komission ehdotusta.

22. En pidä merkityksellisenä sitä neuvoston väitettä, joka koskee muutoksia säännökseen, jonka osalta parlamentti ei ole antanut lausuntoa. Käsiteltävässä asiassa ei ole kysymys tällaisesta tilanteesta; on selvää, että hyväksyessään ehdotuksen kokonaisuudessaan parlamentin voidaan katsoa hyväksyneen kaikki ne säännökset, joita se ei ole halunnut muuttaa, ja uudelleen kuulemisen velvollisuus voi tulla esille minkä tahansa tällaisen säännöksen osalta samoilla edellytyksillä kuin sellaisten säännösten osalta, joihin parlamentti on ehdottanut muutoksia.

23. Vaikka saattaa olla tilanteita, joissa parlamentin lausunto alkuperäisestä ehdotuksesta on niin selvä, että ainakin poliittisella tasolla nähdään selvästi, että parlamentin ja neuvoston näkemykset poikkeavat toisistaan, tämä seikka on oikeudellisesti merkityksetön. Silloin kun perustamissopimuksessa määrätään kuulemisesta, parlamentilla on oikeus ilmaista kantansa sekä alkuperäisestä ehdotuksesta että uudelleen olennaisista muutoksista. Koska neuvosto ei voi uudelleen kuulemisen yhteydessä tehdä lopullista tai sitovaa päätöstä ennen kuin parlamentti on esittänyt kantansa muutetusta tekstistä, [21] tästä seuraa mielestäni, ettei parlamentin toisen lausunnon oikeudellista merkitystä voida sivuuttaa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "[parlamentin] —— kuuleminen saattaa helposti vaikuttaa annetun säädöksen sisältöön". [22] Kuulemisesta luopuminen sillä perusteella, että parlamentin kanta otaksutaan tunnetuksi ja sellaiseksi, ettei neuvosto voi hyväksyä sitä, tarkoittaa molempien toimielinten ahdaskatseisuutta ja joustamatonta asennetta, jolloin kuulemismenettelystä ei ole hyötyä.

24. Joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on jo yksiselitteisesti hylännyt neuvoston kannan tässä suhteessa. Tiemaksuttapauksessa neuvosto esitti vastauskirjelmässään hyvin samankaltaisen perustelun, jonka mukaan "vaikka lopulta hyväksytty säädös kokonaisuutena tarkasteltuna poikkeaisi jopa olennaisesti ehdotuksesta, josta parlamenttia kuultiin, sitä ei tarvitse kuulla uudestaan, jos —— neuvosto tuntee kyllin hyvin parlamentin mielipiteen kyseessä olevista olennai-

21 — Ks. kuulemismenettelyn osalta edellä alaviitteessä 15 mainittu asia parlamentti v. neuvosto (TACIS), tuomion 10 kohta.

22 — Ks. asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, tuomion 20 kohta).

sista kysymyksistä". [23] Todettuaan, että neuvoston väite "on hylättävä", yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: [24]

"—— neuvoston väitteen hyväksymisestä seuraisi tämän perustamissopimuksessa määrätyn toimielinten välisen tasapainon ylläpitämiselle olennaisen osallistumisen vakava vaarantaminen ja sen vaikutuksen aliarvioiminen, joka parlamentin säännönmukaisella kuulemisella voi olla säädöksen antamiselle."

Mielestäni tämä perustelu soveltuu yhtä hyvin käsiteltävänä olevaan asiaan.

25. En myöskään pidä mitenkään merkityksellisinä neuvoston yleisiä huomautuksia, joissa se vertaa uudelleen kuulemista lainsäädäntömenettelyn toiseen käsittelyyn. On selvää, ettei parlamentin uudelleen kuulemisessa antamalla lausunnolla odoteta olevan samankaltaisia oikeudellisia seurauksia kuin yhteistoimintamenettelyn tai yhteispäätösmenettelyn toisella käsittelyllä. Lisäksi uudelleen kuulemisen velvollisuutta, sellaisena kuin se on määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, noudatetaan ainoastaan silloin, kun tietyt objektiiviset arviointiperusteet täyttyvät; koska se on rajoitettu muutoksiin, joilla muutetaan olennaisesti säädöstekstiä kokonaisuutena arvioituna, se ei selvästikään tule kysymykseen joka kerta, kun neuvosto on eri mieltä parlamentin kanssa. Se merkitsee kuitenkin sitä, että velvollisuus kunnioittaa perustamissopimuksen mukaisia parlamentin valtaoikeuksia rajoittaa neuvoston harkintavaltaa sen arvioidessa lakiehdotuksia ja sitä, että neuvosto ei voi katsoa olevansa ainoa, joka päättää, onko parlamenttia syytä kuulla uudelleen.

26. Tästä seuraa, että neuvoston esittämä väite uudelleen kuulemisen velvoitteesta on hylättävä.

C *Asetuksen pätevyys*

27. Olen samaa mieltä kantajan kanssa siitä, että komission ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa mainitun luettelon oli tarkoitus olla yhdenmukainen ja yksinomainen luettelo, joka sitoo kaikkia jäsenvaltioita ja jossa vahvistetaan tyhjentävästi ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla "on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat". Ehdotuksen 1 artiklan 2 kohta on yhtä selkeä siltä osin kuin siinä annetaan jäsenvaltioille ja neuvostolle rajoitettu oikeus vahvistaa luetteloita ennen 30.6.1996. Olen vakuuttanut siitä, että nämä säännökset, luettuina yhdessä erityisesti ehdotuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen kanssa, jossa todetaan,

23 — Tuomion 24 kohta; ks. myös julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotuksen 61 kohta ja siihen liittyvä alaviite 72. Ks. myös edellä alaviitteessä 9 mainittu henkilöliikenteen kabotaasi -tapaus, tuomion 17 kohta.

24 — Tuomion 25 ja 26 kohta.

että "jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen ja käytäntöjen väliset erot" voivat jatkua "*määräajan siirtymätoimenpiteenä*" (kursivointi tässä), osoittavat komission ainoastaan ehdottaneen, että jäsenvaltiot voivat pitää määräajan voimassa kansallisia luetteloja, joissa asetetaan yhteisestä luettelosta puuttuvia maita koskeva viisumipakko. Tämä oli mielestäni ehdotuksen olennainen osa. Näin ollen on tarpeen tutkia, miten neuvoston tekemät muutokset vaikuttivat luettelon tarkoitukseen.

28. Ehdotuksen 1 artiklan 1 kohta on asetuksessa käytännöllisesti katsoen muuttumattomana, mutta sen soveltamisalaa rajoitetaan tuntuvasti 2 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan "*jäsenvaltiot* päättävät, koskeeko viisumipakko niiden kolmansien maiden kansalaisia, joita ei mainita liitteessä" (kursivointi tässä). Tätä ei koske ehdotuksen 1 artiklan 2 kohtaan sisältynyt määräaika (30.6.1996). Tämän muutoksen merkitystä korostaa asetuksen 3 artikla, jossa ainoastaan velvoitetaan komissio "laatimaan kertomus *jäsenvaltioiden viisumipolitiikan* yhdenmukaistumisesta — —". Neuvosto on korvannut ehdotuksen yhteisestä ja yksinomaisesta yhteisön viisumipolitiikasta sillä, mitä parlamentti kuvasi istunnossa "pienimmäksi yhteiseksi nimittäjäksi", eli yhteisellä yhteisön luettelolla ja sen lisäksi 15 muun kansallisen luettelon mahdollisuudella; tällainen muutos vastaa laajuudeltaan yhteisöjen tuomioistuimen tavaraliikenteen kabotaasi -tapauksessa tuomitsemaa muutosta.

29. Katson tämän vuoksi, että neuvoston päätös sivuuttaa komission ehdottama kattavan yhteisön viisumipolitiikan vahvistaminen viimeistään 30.6.1996 on ehdotuksen teksti kokonaisuudessaan huomioon ottaen yksistään sellainen olennainen muutos, jolla voidaan perustella asetuksen kumoaminen puuttuvan kuulemisen johdosta.

30. Lisäksi "yhteisen luettelon" sisältö poikkeaa komission ehdottamasta järjestelmästä, jonka mukaan "negatiivisen luettelon" oli tarkoitus koskea kansallisten viisumipolitiikkojen alkuperäisen yhdenmukaistamisen tasoa siten, että täydellinen yhdenmukaistaminen lykättiin viimeistään päivämäärään 30.6.1996. Antaessaan asetuksen neuvosto poisti luettelosta useita kolmansia maita ja lisäsi siihen kolme muuta maata. Parlamentti ja neuvosto ovat täysin yhtä mieltä siitä, että yhteisen luettelon vahvistaminen on 100 c artiklan ja asetuksen varsinaisena tarkoituksena. Neuvosto on samaa mieltä siitä, että sen olisi ollut pakko kuulla parlamenttia uudelleen, jos se olisi joko poistanut tai lisännyt huomattavan määrän kolmansia maita. Kuitenkin kyseisten kolmansien maiden "luokittelun" lopputulos on hyvin poliittinen kysymys, josta toimielimillä saattaa olla eriäviä näkemyksiä ja jotka saattavat

vaikuttaa merkittävästi yhteisön ja näiden maiden välisiin suhteisiin. Asetuksen liite on sen tärkein säännös, ja katson, että neuvostolla ei sen vuoksi ole oikeutta muuttaa tätä luetteloa, jollei parlamentille ole annettu mahdollisuutta lausua tällaisista muutoksista. En pidä näitä luetteloon tehtyjä muutoksia niin vähäisinä käsiteltävässä asiassa, että neuvosto vapautuisi nimenomaisesta velvoitteestaan kuulla parlamenttia niiden kolmansien maiden luettelon vahvistamisesta, joita koskee viisumipakko.

31. Mielestäni näyttää joka tapauksessa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt "olennaisen muutoksen" tunnusmerkistön parlamentin riittävän kuulemisen arviointiperusteeksi niillä politiikan aloilla, erityisesti liikennepolitiikan alalla, joissa neuvostolla on laaja harkintavalta. Tämä tunnusmerkistö ei ole mielestäni sopiva silloin, kun perustamissopimuksessa edellytetään, että parlamenttia kuullaan kahden vaihtoehdon välisestä erillisestä valinnasta. Esimerkiksi perustamissopimuksen 188 b artiklan 3 kohdassa edellytetään, että neuvosto kuulee parlamenttia nimittäessään tilintarkastustuomioistuimen jäsenet; jos neuvosto haluaisi kahdeksan ehdokkaan luetteloa koskevan parlamentin hyväksynnän saatuaan vaihtaa yhden ehdokkaan, se ei voisi väistää velvollisuuttaan kuulla parlamenttia uudelleen sillä perusteella, että uusi ehdokas, jos hänet nimitettäisiin, edustaisi ainoastaan viidettätoista osaa tilintarkastustuomioistuimen kaikista jäsenistä ja että muutos ei sen vuoksi olisi olennainen. Samalla tavoin käsiteltävässä asiassa perustamissopimuksen 100 c artiklassa edellytetään erityisesti, että parlamenttia kuullaan määriteltäessä "ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat". Kunkin yksittäisen maan osalta tehdään valinta luetteloon ottamisen tai siitä pois jättämisen välillä; vaikka "olennaisen muutoksen" tunnusmerkistöä voidaan soveltaa asetuksen muihin säännöksiin, en ole ollenkaan vakuuttunut siitä, että sitä voidaan käyttää määriteltäessä perustamissopimuksen erityisten edellytysten soveltamista asetukseen liitettyyn luetteloon. Tämä ei vaikuta millään tavalla neuvoston huomattavaan harkintavaltaan valita ne maat, joiden pitäisi olla kolmansien maiden luettelossa, vaan sillä pyritään ainoastaan varmistamaan, että 100 c artiklan 1 kohdassa tämän luettelon vahvistamiseksi määrättyä menettelyä noudatetaan asianmukaisesti.

32. Neuvosto pyrkii perustelemaan 28 maan luettelosta poistamista sillä perusteella, että näiden maiden enemmistö ei aiheuta huomattavaa yhteisöön suuntautuvan siirtolaisuuden uhkaa sekä kaukaisen sijaintinsa että pienen väestömääränsä vuoksi. Kun parlamentti kiinnitti huomiota siihen, että Eteläafrikan tasavalta, Zimbabwe ja Botswana kuuluivat tähän luokkaan ja että jokainen arvio siirtolaisuusvaarasta koskee todennäköisesti ainoastaan lyhyttä ajanjaksoa, neuvosto hyväksyi jälkimmäisen näkökannan korostaen samalla Etelä-Afrikan viimeaikaista myönteistä poliittista kehitystä. Neuvosto huomauttaa, että "voisi olettaa parlamentin olevan samaa mieltä" tästä poliittisesta kehityksestä. Näin ehkä on, mutta kyse on poliittisesta arviosta, jota neuvosto ei voinut tehdä yksin.

33. Neuvosto katsoi ensimmäistä kertaa vastauskirjelmässään, että se oli poistanut nämä maat liitteen 1 negatiivisesta luettelosta, koska parlamentin kannan mukaan "— — yhdenkään kolmannen maan, *jonka kansalaisilta ei vaadita viisumia heidän tullessaan jäsenvaltioon*" (kolmas muutos, kursivointi tässä), ei pitäisi olla tässä luettelossa. Neuvosto toteaa, että kaikki nämä maat sisältyvät joidenkin jäsenvaltioiden, erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan, entisiä siirtomaita koskevaan määritelmään. Mielestäni tähän ei ole tarpeellista eikä mahdollista ottaa kantaa ottaen huomioon epätäydelliset tiedot ja edellä mainitun muutosehdotuksen moniselitteisyys. Joka tapauksessa kolmen maan *lisääminen* on mielestäni ratkaisevaa.

34. Neuvosto puolustaa Perun, entiseen Jugoslaviaan kuuluneen Makedonian tasavallan ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) lisäämistä komission ehdottamaan luetteloon sillä, että ehdotettuun luetteloon otettujen maiden lukumäärä (126) huomioon ottaen näiden kolmen maan lisäämistä on pidettävä ainostaan yksityiskohtien muuttamisena. En voi kannattaa neuvoston lähestymistapaa. Jopa yhden maan lisääminen tai poistaminen kuulematta parlamenttia on mielestäni periaatteessa olennainen muutos. Poliittisessa menettelyssä ainoastaan päätökseen osalliset voivat päättää, mitkä maat pitäisi ottaa tai olla ottamatta luetteloon. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi arvioida neuvoston pitkälti poliittisia perusteluja eikä päättää ainoastaan lukumäärän perusteella, onko luetteloon tehty muutos olennainen. Näin ollen lisäysten tekemistä luetteloon on pidettävä olennaisina.

35. Parlamentin kolmas pääasiallinen moite koskee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen poistamista ehdotuksesta ja erityisesti sen 2 artiklaan ehdotetun säännöksen poistamista, jonka mukaan "jäsenvaltio ei voi vaatia viisumia henkilöltä, joka aikoo ylittää sen ulkorajat ja jolla on toisen jäsenvaltion myöntämä viisumi, silloin kun tämä viisumi on voimassa koko yhteisössä". Neuvosto väittää, että kaikkien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen tehtyjen viittausten poistaminen oli tarpeen oikeusvarmuuden vuoksi, koska tällainen periaate voidaan sen mielestä panna täytäntöön ainoastaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen "Määräykset yhteistyöstä oikeus- ja sisäasioissa" -otsikon alla olevan VI osaston perusteella, ja tarkemmin K—K.9 artiklan perusteella. Neuvosto toteaa, että yhteisön toimivalta on rajoitettu perustamissopimuksen 100 c artiklan 1 kohdassa tarkoitetun maaluettelon laatimiseen ja yhtenäisen viisumin kaavan valmistelemiseen ja että kaikki muu, vastavuoroinen tunnustaminen mukaan lukien, kuuluu K artiklan soveltamisalaan. Tämän vuoksi se toteaa, että vastavuoroisen tunnustamisen poistaminen johtuu neuvoston kannasta, jonka mukaan sen sisällyttäminen asetukseen ei olisi ollut laillista.

36. Jos neuvoston väite hyväksyttäisiin, se merkitsisi yhteisöjen tuomioistuimelle vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Ensimmäinen ongelma koskee yhteisöjen tuomioistuimen asemaa tulkittaessa Euroopan unionista tehtyä sopimusta. Sopimuksen L artiklan [25] mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei voi käyttää EY:n perustamissopimukseen perustuvaa toimivaltaansa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston osalta eikä se näin ollen ole mielestäni oikeutettu tulkitsemaan tätä osastoa. Yhteisöjen tuomioistuimen on kuitenkin tulkittava perustamissopimuksen 100 c artiklan määräyksiä, jos tulkinnalla on merkitystä sen ratkaisun kannalta. Näin toimiessaan yhteisöjen tuomioistuin noudattaa vakiintunutta käytäntöään, kun se arvioi kyseessä olevan määräyksen "henkeä, yleistä rakennetta ja sanamuotoa sekä perustamissopimuksen järjestelmää ja päämääriä". [26] Ratkaistessaan perustamissopimuksen 100 c artiklaan perustuvan yhteisön toimivallan laajuutta yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee määräystä perustamissopimuksen yhteydessä, eikä se voi mielestäni lieventää tai rajoittaa tätä tulkintaa viittaamalla määräykseen, jota sitä on nimenomaisesti kielletty tulkitsemasta. Jos kuitenkin oletetaan, että yhteisöjen tuomioistuimella on oikeus ottaa yleisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston olemassaolo ja sisältö huomioon, on selvää, että VI osasto koskee jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, jonka ei pitäisi rajoittaa yhteisön toimivaltaa. Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen M artiklassa määrätään, että mitkään sopimuksen määräykset — VI osasto mukaan lukien — "eivät vaikuta Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksiin ——". M artikla kuuluu sinänsä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan piiriin. Lyhyesti sanottuna katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on tulkittava 100 c artiklaa siten, että se ei ota VI osaston sisältöä huomioon, ja lähtien siitä, että tämän osaston sisältö, K.3 artiklan 2 kohdan c alakohtaa lukuunottamatta, ei voi vaikuttaa 100 c artiklaan sinänsä.

37. Toinen vaikeus liittyy lähemmin käsiteltävän kanteen luonteeseen eli siihen, että parlamentti on nostanut kanteen sellaisessa yhteydessä, jossa yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ainoastaan parlamentin valtaoikeuksien eli sen kuulemisoikeuden turvaamiseksi. Useimmissa tilanteissa parlamentilla ei ole käytössään jäsenvaltioille, neuvostolle ja komissiolle 173 artiklassa annettua yleistä oikeutta saattaa muun muassa neuvoston säädöksen pätevyys tutkittavaksi toimivallan puuttumisen perusteella. Neuvosto vetoaa itse asiassa oman toimivaltansa puuttumiseen. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttäisi välttämättä, että parlamentti osallistuisi välillisesti toimivaltakiistaan tapauksessa, jossa asia koskee parlamenttia ainoastaan sen valtaoikeuksien osalta. Kuulemismenettely on olennainen osa toimielinten välistä tasapainoa, ja se kuvastaa parlamentin demokraattista luonnetta. Yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että menettelyä noudatetaan oikeudellisesti, mutta sen asiana ei ole päättää taannehtivasti, minkä toimielimen kanta oikeudellisesta toimivallasta on ollut oikea.

25 — L artiklassa säädetään, että "—— yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa tai tämän toimivallan käyttämistä koskevia ——" Euroopan yhteisöjen eri perustamissopimusten määräyksiä sovelletaan ainoastaan tiettyihin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräyksiin, joihin L artikla kuuluu, mutta K artikla ei kuulu, tämän asian kannalta merkityksettöntä K.3 artiklan 2 kohdan c alakohtaa lukuun ottamatta.

26 — Asia 6/72, Europemballage ja Continental Can v. komissio (Kok. 1973, s. 215, 22 kohta).

38. Mielestäni molempiin kysymyksiin saadaan vastaus seuraamalla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään soveltamaa säädöksen sanamuotoon perustuvaa tarkastelutapaa. Jos säädöksen soveltamisala ja tarkoitus muuttuvat olennaisesti, mukaan lukien sellainen muutos, joka johtuu toimivallan puuttumista koskevasta neuvoston kannasta, josta parlamentin tiedetään olevan eri mieltä, parlamenttia on kuultava uudelleen. Joka tapauksessa se, että tietty muutos johtuu sovellettavia oikeussääntöjä koskevasta neuvoston tulkinnasta, ei riitä vapauttamaan sitä uudelleen kuulemisen velvoitteesta. Loppujen lopuksi ehdottaessaan, tutkiessaan ja antaessaan mitä tahansa yhteisön säädöksiä kukin yhteisön poliittisista toimielimistä tulkitsee samalla sovellettavia perustamissopimuksen määräyksiä tavalla, jonka muut toimielimet joko hyväksyvät tai eivät hyväksy. Tässä suhteessa voidaan havaita yhtäläisyys sellaisen neuvoston tekemän muutoksen kanssa, joka koskee komission ehdottaman ja parlamentin hyväksymän yhteisön säädöksen oikeudellista perustaa; kun muutoksen tarkoituksena on muuttaa lainsäädäntömenettely sellaiseksi, että parlamentin osallistumista ei turvata samalla tavoin kuin alkuperäisessä ehdotuksessa, neuvosto on aina katsonut käsitykseni mukaan aivan oikein, että muutos vaikuttaa olennaisesti ehdotuksen sisältöön, ja sillä on näin ollen velvollisuus kuulla uudelleen parlamenttia. [27]

39. Sen kysymyksen osalta, onko vastavuoroisen tunnustamisen poistaminen olennaista, ei voi olla epäilystäkään siitä, että se, että parlamentti ehdotti (ks. edellä 4 kohdassa tiivistetty kahdeksas muutos) komission ehdotuksen 2 artiklassa olevaan vastavuoroisen tunnustamisen velvoitteeseen sellaisten säännösten lisäämistä, jotka koskevat velvoitteen laajuutta ja edellytyksiä, joilla "yhtenäinen viisumi" myönnettäisiin, osoittaa, miten tärkeänä tätä periaatetta on pidetty. Neuvosto ei väitä, etteikö vastavuoroisen tunnustamisen poistaminen olisi sellaisenaan olennainen muutos. Sitä vastoin neuvosto toteaa, että vastavuoroisen tunnustamisen toteuttaminen ei ollut mahdollista perustamissopimuksen perusteella, koska sen mielestä siitä ei voitu säätää 100 c artiklan perusteella, vaan se edellytti jäsenvaltioiden hyväksyvän samanaikaisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisen ulkorajojen ylittämistä koskevan yleissopimuksen. Neuvoston asiamies viittasi istunnossa komission ehdotuksen poliittiseen naiiviuteen, mihin en luonnollisesti ota kantaa. Kun tätä yleissopimusta ei kuitenkaan ole tehty, neuvosto toteaa, että ehdotuksen 2 artiklan mukaisesta ajatuksesta "koko yhteisössä voimassa olevasta viisumista" on tullut tarkoitukseton ja että tämän viittauksen säilyttäminen asetuksen sanamuodossa olisi antanut oikeusvarmuuden periaatteen vastaisen harhaanjohtavan vaikutelman. Kuten jo asetuksen johdanto-osasta ilmenee, tämä perustelu riippuu edelleen perustamissopimuksen 100 c artiklan mukaista yhteisön toimivallan laajuutta koskevasta nimenomaisesta kannasta ennemmin kuin siitä, että kiistettäisiin, että ehdotuksen ja asetuksen välillä on tehty näennäisesti olennainen muutos. Perustamissopimuksen 100 c artiklan 1 kohta näyttää ensi arviolta siltä, että sitä voidaan tulkita neuvoston suppean tulkinnan lisäksi aivan yhtä hyvin siten, että sen perusteella annetussa yhteisön säädöksessä luetellun kolmannen maan kansalaiselle myönnetty viisumi pitää joko hyväksyä kaikissa jäsenvaltioissa,

27 — Ks. esim. tosiseikat asiassa C-300/89, komissio v. neuvosto (Kok. 1991, s. I-2867, tuomion 3 kohta); asiassa C-295/90, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1992, s. I-4193, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen 19 kohta, s. I-4221) ja asiassa C-271/94, parlamentti v. neuvosto (Kok. 1996, s. I-1689, tuomion 7 kohta).

tai se voidaan hyväksyä näin, jos säädöksessä sitä edellytetään. Tässä asiassa ei ole tarpeen valita näiden tulkintojen välillä. Ei ainoastaan parlamentti ja neuvosto vaan myös komissio on saattanut tosiasiassa harkita toisenlaista kantaa. [28] On riittävää todeta, että jos 100 c artiklassa edellytetään vastavuoroista tunnustamista, muutoksen olennaisuus on kiistatonta, ja parlamentti ja komissio näyttävät omaksuneen tällaisen artiklan tulkinnan. Koska muutoksen olennaisuuden arviointia koskeva oikea tarkastelutapa perustuu sanamuotojen vertailuun eikä niinkään toimivaltakysymyksen ratkaisemiseen, neuvoston olisi pitänyt kuulla parlamenttia uudelleen. Näissä olosuhteissa katson, että parlamentin kanne on hyväksyttävä.

D *Asetuksen vaikutusten pitäminen voimassa*

40. Neuvosto pyysi vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuinta rajoittamaan asetuksen mahdollisen lopullisen kumoamisen vaikutuksia perustamissopimuksen 174 artiklan mukaisesti. Parlamentti ei ole esittänyt tältä osin huomautuksia. Vastaaja katsoo, että asetukseen liitetyssä yhteisessä luettelossa olevien kolmansien maiden kansalaisille aiheutettaisiin huomattavaa oikeudellista epävarmuutta, jos asetuksen vaikutuksia ei pidetä voimassa siihen asti, kunnes neuvosto on antanut uuden säädöksen. Koska tämän luettelon vahvistaminen on vaihe kohti lopullista täydellistä yhdenmukaistamista niiden kolmansien maiden osalta, joiden kansalaisilla on oltava viisumi tullessaan yhteisöön, asetuksen vaikutusten rajoittamattomalla poistamisella palattaisiin paradoksaalisesti entiseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltiot saivat harjoittaa vapaasti haluamaansa viisumipolitiikkaa. Näin ollen vaikka yhteisen luettelon nykyisenä tarkoituksena ei ehkä ole kuin sisältää tietoja, sillä poistetaan se, että luettelossa olevien maiden kansalaisten on tarpeen selvittää jopa 15: ltä eri kansalliselta viranomaiselta, tarvitaanko viisumia, jos he matkustavat yhteisöön. Näin ollen olen vakuuttunut siitä, että asetuksen vaikutukset olisi oikeusvarmuuden vuoksi pidettävä voimassa. Katson kuitenkin tätä suositusta antaessani, että on tärkeää korostaa erityisesti neuvoston velvoitetta toimia viivytyksettä, kun se antaa uuden asetuksen perustamissopimuksen 100 c artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Voidaan palauttaa mieleen, että vaikka tiemaksut-tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi parlamentin vaatimuksen asettaa neuvostolle määräaika, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että neuvostolla oli "velvollisuus kohtuullisessa ajassa korjata säännösten vastainen menettelynsä". [29]

28 — Ks. myös esim. seuraavat näkökannat: O'Keeffe, "The New Draft External Frontiers Convention and the Draft Visa Regulation" teoksessa J. Monar & R. Morgan (toim.): *The Third Pillar of the European Union*, Brussels 1994, s. 135—; Hailbronner, "Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law", *31 CMLRev 969*, 1994; Peers, "The Visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely", *21 ELRev 150*, 1996.

29 — Tuomion 33 kohta.

## V Ratkaisuehdotus

41. Edellä mainituilla perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, 25 päivänä syyskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2317/95;

2) toteaa, että kumotun asetuksen vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes neuvosto on antanut asiasta uuden säädöksen;

3) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut;

4) määrää, että Ranskan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.