JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

27 päivänä huhtikuuta 2004 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa tarkastelemaan ja valvomaan Euroopan unionin neuvoston toimivallan rajoja täytäntöönpanovallan pidättämisessä itselleen. Euroopan yhteisöjen komissio vaatii EY 230 artiklan nojalla täytäntöönpanovallan varaamisesta neuvostolle viisumihakemusten käsittelyä koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 789/2001 [2] ja täytäntöönpanovallan pidättämisestä neuvostolle rajatarkastusten ja -valvonnan toteuttamista koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 790/2001 [3] kumoamista (jäljempänä myös riidanalaiset asetukset).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Tarkastelen aluksi täytäntöönpanovallan myöntämistä koskevia oikeussääntöjä, jonka jälkeen käsittelen alaa, jolla neuvosto on nyt esillä olevassa asiassa pidättänyt itselleen mainitun täytäntöönpanovallan.

A *Täytäntöönpanovallan pidättäminen neuvostolle*

3. Tällä hetkellä yhteisön oikeudessa on voimassa kaksi EY:n perustamissopimuksen määräystä, jotka koskevat täytäntöönpanovallan myöntämistä yhteisölle kuuluvissa asioissa. Kyseiset määräykset ovat EY 202 ja EY 211 artiklassa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 116, s. 2.
3 — EYVL L 116, s. 5.

4. Perustamissopimuksen institutionaalisten määräysten 2 jaksossa, jonka otsikkona on "Neuvosto", olevan EY 202 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa määrätään seuraavaa:

"Turvatakseen tässä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteutumisen neuvosto tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin:

— —

— hyväksymissään säädöksissä siirtää komissiolle toimivallan antamiensa sääntöjen täytäntöönpanoon. Neuvosto voi asettaa ehtoja tämän toimivallan käytölle. Se voi lisäksi erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. Edellä tarkoitettujen ehtojen on oltava niiden periaatteiden ja sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon."

5. Perustamissopimuksen institutionaalisten määräysten 3 jaksossa, jonka otsikkona on "Komissio", olevan EY 211 artiklan neljännessä luetelmakohdassa määrätään seuraavaa:

"Turvatakseen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja kehityksen komissio:

— —

— käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon."

6. Lisäksi neuvoston päätöksessä 1999/468/EY[4] (jäljempänä toinen komitologiapäätös) vahvistetaan komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä noudatettava menettely.

7. Päätöksen 1 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan "lukuun ottamatta niitä perusteltuja erityistapauksia, joissa perussäädöksessä pidätetään neuvostolle oikeus käyttää tiettyä välitöntä täytäntöönpanovaltaa, täytäntöönpanovalta siirretään komissiolle perussäädöksen asiaa koskevien säännösten mukaisesti. Näissä säännöksissä on täsmennettävä siirretyn toimivallan keskeinen sisältö".

4 — 28.6.1999 tehty päätös (EYVL L 184, s. 23).

B *Ala, jota asia koskee: perustamissopimuksen IV osasto*

8. Riidanalaiset asetukset on hyväksytty eräiden perustamissopimuksen IV osastossa, jonka otsikkona on "Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka", olevien määräysten perusteella. Tähän uuteen osastoon on koottu EY:n perustamissopimuksessa jo olleita määräyksiä,[5] ja siinä on siirretty yhteisön toimivaltaan aloja, joita koskevat päätökset aikaisemmin tehtiin hallitusten välillä.

9. Schengenin sopimuksella ja sen soveltamisesta 19.6.1990 tehdyllä yleissopimuksella[6] (jäljempänä yleissopimus) annettiin viidelle jäsenvaltiolle oikeus aloittaa tarkastusten tosiasiallinen lakkauttaminen Euroopan yhteisön sisärajoilla, sellaisena kuin komissio sitä suositteli sisämarkkinoiden toteuttamista koskevassa valkoisessa kirjassaan.[7] Schengenin sopimus ja sen soveltamisesta tehty yleissopimus olivat näin ollen seurausta alalla tehdyistä mainittujen jäsenvaltioiden välisistä kahden- ja monenkeskisistä aloitteista.

10. Yleissopimuksen II osaston 2 ja 3 luvussa ovat tärkeimmät alaa koskevat määräykset, jotka koskevat ulkorajojen ylittämistä ja viisumeja. Näiden määräysten soveltamista koskevat käytännön menettelytavat ovat rajatarkastusten osalta yhteisessä käsikirjassa[8] ja viisumien osalta diplomaatti- ja konsuliedustustoille osoitetussa yhteisessä konsuliohjeistossa.[9] Toimeenpanevan komitean[10] on säännöllisesti saatettava nämä asiakirjat ajan tasalle, koska ne ovat virkamiehille osoitettuja toimintaohjeita.

11. Pöytäkirjan, jolla Schengenin säännöstö[11] saatetaan osaksi Euroopan unionin säädöksiä,[12] 2 artiklan 1 kohdassa määrätään, että yleissopimusta sovelletaan toimeenpanevan komitean päätökset mukaan luettuna Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lähtien[13] mainitun pöytäkirjan

5 — Ks. EY:n perustamissopimuksen 100 c artikla (joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella) ja jonka sisältö on siirretty EY 62 artiklaan.

6 — Schengenin säännöstö — Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19).

7 — KOM/85/310 lopullinen.

8 — Yhteinen käsikirja on ulkorajoilla tarkastuksia suorittaville virkamiehille tarkoitettu ohjekirja. Käsikirjaan sisältyvät määräykset ovat samalla sekä normatiivisia että käytännön ohjeita (EYVL 2002, C 313, s. 97).

9 — Yhteinen konsuliohjeisto on osoitettu konsuliedustajille, ja se koskee viisumihakemusten käsittelyä. Siihen sisältyy yleissopimuksen määräyksiä sekä käytännön menettelytapoja koskevia määräyksiä ja useita toimeenpanevan komitean päätöksiä (EYVL 2002, C 313, s. 1).

10 — Yleissopimuksen VII osastossa määrätään perustettavaksi toimeenpaneva komitea, jossa jokaista sopimuspuolta edustaa ministeri ja joka tekee päätöksensä yksimielisesti.

11 — Schengenin säännöstö käsittää Schengenin sopimuksen, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja kaikki niiden perusteella hyväksytyt säädökset.

12 — Tämä pöytäkirja liitettiin Amsterdamin sopimuksella osaksi Euroopan unionista tehtyä sopimusta ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta.

13 — Amsterdamin sopimus tuli voimaan 1.5.1999.

1 artiklassa mainittuihin 13 jäsenvaltioon ja että neuvosto vastaa toimeenpanevalle komitealle määrättyjen tehtävien hoitamisesta komitean sijasta.

12. Osan Schengenin säännöstöä tultua näin osaksi yhteisön oikeutta päätöksellä 1999/436/EY [14] liitettiin yhteinen käsikirja ja yhteinen konsuliohjeisto sekä kaikki niihin liittyvät toimeenpanevan komitean päätökset osaksi yhteisön oikeutta. [15] Yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston sekä niiden liitteiden lopullisia versioita koskevan toimeenpanevan komitean päätöksen oikeusperustaksi vahvistettiin EY 62 ja EY 63 artikla. [16] Mainittujen asiakirjojen muutokset ja niiden ajan tasalle saattaminen on vastedes tehtävä yhteisön oikeudessa säädettyjä menettelyjä noudattaen.

13. Neuvosto hyväksyi riidanalaiset asetukset yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston sekä niiden liitteiden muutosten vuoksi. Mainittujen asetusten oikeudellisena perustana ovat EY 62 artiklan 2 ja 3 kohta [17] sekä EY 62 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta ja EY 67 artiklan 1 kohta. [18]

14 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamisesta kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalle määräykselle ja päätökselle 20 päivänä toukokuuta 1999 tehty neuvoston päätös (EYVL L 176, s. 17).

15 — Perustamissopimuksen IV osastossa.

16 — 28.4.1999 tehty päätös SCH/Com-ex (99) 13 (EYVL 2000, L 239, s. 317).

17 — Asetus N:o 789/2001 koskee yhteisen konsuliohjeiston ja sen liitteiden muutoksia.

18 — Asetus N:o 790/2001 koskee yhteisen käsikirjan ja sen liitteiden muutoksia.

14. EY 62 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Neuvosto toteuttaa 67 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta:

1) toimenpiteet, joilla 14 artiklan mukaisesti varmistetaan, ettei sisärajojen ylittämisen yhteydessä unionin tai kolmansien maiden kansalaisiin kohdisteta henkilötarkastuksia;

2) jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat toimenpiteet, joilla vahvistetaan:

a) vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa;

b) enintään kolmeksi kuukaudeksi suunniteltua oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevat säännöt, erityisesti

i) luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske;

ii) viisumia myönnettäessä jäsenvaltioissa noudatettavat menettelyt ja edellytykset;

iii) yhtenäinen viisumin kaava; ja

iv) yhtenäistä viisumia koskevat säännöt;

3) toimenpiteet niiden edellytysten vahvistamiseksi, joiden mukaisesti kolmansien maiden kansalaiset voivat vapaasti matkustaa jäsenvaltioiden alueella enintään kolmen kuukauden ajan."

15. EY 67 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

2. Tämän viiden vuoden kuluttua:

— neuvosto tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta; komissio käsittelee jäsenvaltioiden sille esittämät pyynnöt, jotka koskevat ehdotuksen tekemistä neuvostolle,

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

3. Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 kohdassa määrätään, Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan neuvosto hyväksyy 62 artiklan 2 alakohdan b alakohdan i ja iii alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet määräenemmistöllä

komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

4. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa määrätään, viiden vuoden kuluttua Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta neuvosto hyväksyy 62 artiklan 2 alakohdan b alakohdan ii ja iv alakohdassa tarkoitetut toimenpiteet 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen."

C *Riidanalaiset asetukset*

16. Asetuksen N:o 789/2001 tarkoituksena on täytäntöönpanovallan varaaminen neuvostolle yhteisen konsuliohjeiston ja sen liitteiden eräiden määräysten muuttamista ja ajan tasalle saattamista varten. Asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa viitataan yleissopimuksen 17 artiklaan,[19] jonka mukaan eräät yhteisen konsuliohjeiston muutokset edellyttävät, että toimeenpaneva komitea hyväksyy täytäntöönpanotoimet. Lisäksi siinä täsmennetään, että koska neuvosto on korvannut toimeenpanevan komitean ja koska yhteiseen konsuliohjeistoon ja yhteiseen käsikirjaan sovelletaan vastedes institutionaalisia määräyksiä, on aiheellista määritellä menettely, jota yhteisössä noudatetaan mainittujen toimien hyväksymisessä.

19 — "Toimeenpaneva komitea vahvistaa viisumihakemuksen tutkimista koskevat yhteiset säännöt ja valvoo, että niitä sovelletaan oikein, sekä mukauttaa ne uusiin tilanteisiin ja olosuhteisiin."

17. Asetuksen N:o 789/2001 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa esitetään perustelut täytäntöönpanovallan varaamisesta neuvostolle viisumihakemusten osalta:

"Koska jäsenvaltioilla on viisumipolitiikan kehittämisessä korostettu asema, joka ilmentää tämän alan, joka koskee erityisesti poliittisia suhteita kolmansiin maihin, arkaluonteisuutta, neuvosto varaa itselleen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden siirtymäkauden aikana oikeuden vahvistaa, muuttaa ja ajantasaistaa edellä tarkoitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä ja käytännön menettelytapoja yksimielisesti, kunnes neuvosto on tutkinut, millä edellytyksillä tätä täytäntöönpanovaltaa voidaan siirtymäkauden päätyttyä siirtää komissiolle."

18. Asetuksen N:o 789/2001 1 artiklassa on luettelo niistä yhteisen konsuliohjeiston ja sen liitteiden määräyksistä, joita neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä muuttaa.

19. Asetuksessa säädetään lisäksi menettelystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava neuvoston pääsihteeristölle muutokset, joita ne haluavat tehdä yhteisen konsuliohjeiston liitteiden tiettyihin osiin.

20. Yhteisen konsuliohjeiston ja sen liitteiden ne kohdat, joita ei muuteta asetuksen N:o 789/2001 mukaista menettelyä noudattaen, muutetaan EY:n perustamissopimuksen IV osaston 62 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 67 artiklan mukaisesti.

21. Asetuksen N:o 790/2001, jossa käytetään samaa ilmaisua kuin asetuksessa N:o 789/2001, tarkoituksena on täytäntöönpanovallan varaaminen neuvostolle yhteisen käsikirjan ja sen liitteiden eräiden määräysten muuttamisen ja ajan tasalle saattamisen osalta. Asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan yleissopimuksen 8 artiklaan,[20] jossa on määräykset yhteisen käsikirjan ja sen liitteiden muuttamista ja ajan tasalle saattamista koskevasta menettelystä rajatarkastusten osalta.

22. Asetuksen N:o 790/2001 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa esitetään perustelut täytäntöönpanovallan varaamisesta neuvostolle kyseisellä alalla:

"Koska jäsenvaltioilla on rajapolitiikan kehittämisessä korostettu asema, mikä ilmentää tämän alan arkaluonteisuutta erityisesti poliittisissa suhteissa kolmansiin maihin, neuvosto pidättää itsellään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viiden vuoden siirtymäkauden ajan oikeuden vahvistaa, muuttaa ja ajantasaistaa edellä tarkoitettuja yksityiskohtaisia määräyksiä ja käytännön menettelytapoja yksimielisesti, kunnes neuvosto on tutkinut ne edellytykset, joiden nojalla tällaista täytäntöönpanovaltaa siirretään komissiolle tämän siirtymäkauden päätyttyä."

23. Asetuksen N:o 790/2001 1 ja 2 artiklassa säädetään kahdesta menettelystä, jotka esitetään asetuksessa N:o 789/2001, sekä perustamissopimuksen IV osaston mukaisen menettelyn noudattamisesta yhteisen käsikirjan ja sen liitteiden kaikkien muiden muutosten ja ajan tasalle saattamisten osalta. Asetuksen 1 artiklassa on luettelo niistä yhteisen käsikirjan ja sen liitteiden määräyksistä, joita neuvosto voi muuttaa yksimielisellä päätöksellään. Asetuksen N:o 790/2001 2 artiklassa säädetään menettelystä, jonka mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat neuvoston pääsihteerille muutokset, jotka ne haluavat tehdä yhteisen käsikirjan liitteiden tiettyihin osiin.

II Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

24. Komissio nosti 3.7.2001 yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen neuvostoa vastaan

20 — "Toimeenpaneva komitea tekee tarvittavat päätökset tarkastusten ja rajavalvonnan soveltamista koskevista käytännön menettelytavoista."

EY 230 artiklan nojalla. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan riidanalaiset asetukset ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25. Neuvosto vaatii, että kanne hylätään perusteettomana ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta hyväksyttiin 10.10. ja 8.11.2001 annetuilla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksillä väliintulijoiksi oikeudenkäyntiin, ensiksi mainittu tukemaan neuvoston vaatimuksia ja jälkimmäinen tukemaan komission vaatimuksia.

27. Komissio vetoaa kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen. Komission mukaan neuvosto on pidättäessään täytäntöönpanovallan itselleen riidanalaisissa asetuksissa EY 202 artiklan ja toisen komitologiapäätöksen 1 artiklan vastaisesti syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön eikä se ole esittänyt toiminnalleen riittäviä perusteluja. [21]

28. Toissijaisesti komissio väittää, että riidanalaisten asetusten 2 artiklassa säädetty menettely, jossa jäsenvaltioille myönnetään toimivalta yhteisen käsikirjan ja yhteisen konsuliohjeiston muuttamiseen ja mainittujen muutosten ilmoittamiseen neuvoston sihteeristölle, on EY 202 artiklan vastainen.

III Väite, jonka mukaan neuvosto on rikkonut EY 202 artiklaa ja toisen komitologiapäätöksen 1 artiklaa

A *Asianosaisten lausumat*

29. Komissio toteaa käyttävänsä täytäntöönpanovaltaa tavallisesti itse, ja että neuvosto voi pidättää täytäntöönpanovallan itselleen ainoastaan poikkeustapauksessa ja sillä edellytyksellä, että se perustelee kyseessä olevan tilanteen erityisluonteen, joka oikeuttaa täytäntöönpanovallan pidättämiseen. Komissio väittää, ettei neuvosto ole osoittanut tällaisen erityisluonteen olemassaoloa ja että sen esittämät perustelut ovat "geneerisiä", liian yleisluonteisia, ja ne voisivat yhtä hyvin koskea mitä hyvänsä perustamissopimuksen IV osaston osaa tai sitä kokonaisuudessaan. [22] Komissio korostaa lisäksi, ettei neuvosto ole perustellut mainittujen kahden riidanalaisen asetuksen kohteena olevan täytäntöönpanovallan luonnetta ja sisältöä eikä sitä, minkä vuoksi neuvoston olisi käytettävä mainittua täytäntöönpanovaltaa itse.

21 — Kannekirjelmän 11 kohta.

22 — Kannekirjelmän 25 kohta.

30. Toistaessaan yksityiskohtaisemmin neuvoston esittämät käsiteltävänä olevassa asiassa perusteettomina pitämänsä perustelut komissio korostaa, että riidanalaisten asetusten perustelukappaleissa käytettyä käsitettä "jäsenvaltioiden korostettu asema" on vaikea ymmärtää. Komission mukaan se voi merkitä ainoastaan sitä, että jäsenvaltioille myönnetään perustamissopimuksen IV osastossa komission kanssa rinnakkainen aloiteoikeus yhteisön menettelytapoihin tehtävien tilapäisten poikkeusten ajaksi. Tämä merkitys ei komission mukaan kuitenkaan ulotu täytäntöönpanovallan pidättämiseen neuvostolle. [23]

31. Komission mukaan viisumi- ja rajapolitiikan arkaluonteisuus eivät nekään voi missään tapauksessa olla riittävä syy täytäntöönpanovallan pidättämiseen neuvostolle. [24]

32. Lopuksi komissio katsoo, että neuvoston väite, jossa se korostaa, että arkaluonteisuudella ja poliittisilla suhteilla kolmansiin maihin on yhteyttä keskenään, on sekin perusteeton. Komissio huomauttaa, että sille myönnetään perustamissopimuksessa institutionaalinen asema kauppapolitiikan alalla. [25] Viisumipolitiikka kuului näin ollen eräiltä osin yhteisön toimialaan jo Euroopan unionia koskevan sopimuksen 100 c artiklan voimaantulosta lähtien, ja neuvosto oli jo siirtänyt täytäntöönpanovaltaa komissiolle nimenomaan aloilla, joihin liittyy ehdoton salassapitovelvollisuus. [26]

33. Alankomaiden hallitus tukee komission esitystä ja lisää, ettei ole riittävää selvyyttä siitä, millä tavoin riidanalaisissa asetuksissa tarkoitetut päätökset olisivat siinä määrin poliittisesti arkaluonteisia, ettei niitä voitaisi siirtää komission toimivaltaan. [27]

34. Neuvosto vastustaa tätä kantaa Espanjan kuningaskunnan tukemana todeten pääasiallisesti, että täytäntöönpanovallan pidättäminen neuvostolle on tapahtunut lainmukaisesti ja asianmukaisin perusteluin, EY 202 artiklan vaatimusten mukaisesti. Neuvosto väittää, että täytäntöönpanovallan pidättäminen koskee nimenomaan yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan tiettyjen "yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen" muutoksia eikä viisu-

23 — Samaa korostaa myös Alankomaiden hallitus, jonka mukaan tämänkaltainen väite on epäselvä ja voi olla ainoastaan yleisluonteinen peruste (Alankomaiden hallituksen väliintulokirjelmän 22 ja 23 kohta).

24 — Kannekirjelmän 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 — Ibidem 32 kohta.

26 — Ks. vastaavasti yhtenäisestä viisumin kaavasta 29 päivänä toukokuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1683/95 (EYVL L 164, s. 1).

27 — Väliintulokirjelmän 25 kohta.

mipolitiikkaa ja rajapolitiikkaa muilta osin. [28] Näin ollen on neuvoston mukaan virheellistä väittää, että perustelut ovat geneerisiä.

35. Syyt, jotka johtivat siihen, että neuvosto on pidättänyt täytäntöönpanovallan itselleen, on kirjattu asetuksen N:o 789/2001 johdanto-osan kahdeksanteen perustelukappaleeseen ja asetuksen N:o 790/2001 johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen. Näiden kohtien mukaan jäsenvaltioilla on viisumipolitiikan ja rajapolitiikan kehittämisessä korostettu asema, mikä ilmentää näiden alojen arkaluonteisuutta erityisesti poliittisissa suhteissa kolmansiin maihin.

36. Neuvoston mukaan niiden alojen arkaluonteisuus, joita muutokset koskevat, on helposti johdettavissa yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan sisällöstä, ja esimerkkinä tästä neuvosto esittää kyseessä olevat mainittujen kahden asiakirjan eräisiin osiin tehdyt muutokset. Yhteisen konsuliohjeiston toisessa osassa vahvistetaan perusteet, joiden mukaan ratkaistaan se, mille jäsenvaltiolle viisumihakemusten ratkaiseminen kuuluu. Neuvoston mukaan on ilmeistä, että näiden perusteiden muuttaminen voisi vaikuttaa eri jäsenvaltioiden työmäärään tältä osin. [29] Neuvosto mainitsee esimerkkinä arkaluonteisuudesta yhteisen konsuliohjeiston viidennen osan ja erityisesti sen 2 kohdan 3 alakohdan, jossa määrätään noudatettavasta menettelystä silloin, kun viisumihakemuksen vastaanottaneen jäsenvaltion viranomaiset eivät voi käsitellä hakemusta yksinään, vaan ennen asian ratkaisemista on kysyttävä neuvoa muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisilta.

37. Neuvosto toisti koko kirjallisen käsittelyn ajan, ettei väite, jonka mukaan viisumi- ja rajapolitiikassa on kyse "poliittisista suhteista kolmansiin maihin", kaipaa tarkempia perusteluja. Kyseessä oleva täytäntöönpanovallan pidättäminen on siten neuvoston mukaan tapahtunut EY 202 artiklan ja toisen komitologiapäätöksen 1 artiklan mukaisesti sekä asianmukaisin perusteluin. Se on myös ajallisesti rajattu koskemaan perustamissopimuksen IV osastossa tarkoitettua viiden vuoden pituista siirtymäkautta.

B *Asian arviointi*

38. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että täytäntöönpanovalta kuuluu lähtökohtaisesti komissiolle ja että tämä koskee myös perustamissopimuksen uutta IV osastoa. Yksimielisiä ollaan myös siitä, että neuvosto voi käyttää täytäntöönpanovaltaa perustelluissa erityistapauksissa.

39. Käsiteltävänä olevassa asiassa on tarkasteltava neuvoston päätöstä, jolla se on

28 — Vastineen 13 kohta.
29 — Vastineen 16 kohta.

pidättänyt täytäntöönpanovallan itselleen riidanalaisissa asetuksissa. Tätä varten aion ensin esittää ne edellytykset, joilla neuvosto voi käyttää täytäntöönpanovaltaa. Tämän jälkeen selvitän, missä määrin yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa näiden edellytysten täyttymistä. Lopuksi sovellan mainittuja tietoja nyt esillä olevassa asiassa käsillä olevaan täytäntöönpanovallan pidättämiseen.

1. Edellytykset, joilla neuvosto voi käyttää itselleen pidättämäänsä täytäntöönpanovaltaa

40. Yhteisön oikeuden tämänhetkinen tila on se, että perustamissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhtenäisasiakirjalla, määrätään, että täytäntöönpanovaltaa käyttää komissio mutta neuvosto voi erityistapauksissa päättää käyttää sitä itse.

41. Ennen kuin perustamissopimusta muutettiin Euroopan yhtenäisasiakirjalla, neuvostolla oli mahdollisuus EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan (josta on tullut EY 211 artikla) nojalla siirtää täytäntöönpanovaltaa komissiolle. [30] Kyseessä oli neuvostolle kuuluva oikeus, mutta ei velvollisuus. [31] Julkisasiamies Dutheillet de Lamothe kuvasi aivan oikein täytäntöönpanovallan jakautumista yhteisössä seuraavasti: "1) Neuvostolla on yleisen institutionaalisen lainsäädäntövallan lisäksi toimivalta toteuttaa itse sellaisia täytäntöönpanotoimia, jotka ovat tarpeen sen antamien yleisten säädösten soveltamiseksi. 2) Neuvosto voi käyttää tätä täytäntöönpanovaltaa itse tai antaa sen käyttämisen komission tehtäväksi." [32]

42. Euroopan yhtenäisasiakirjalla tehtyjen muutosten myötä EY 202 artiklaan lisättiin kolmas luetelmakohta, jonka mukaan toimivalta täytäntöönpanovallan käyttämiseen on komissiolla, ja neuvosto voi ainoastaan erityistapauksissa pidättää itselleen oikeuden käyttää välitöntä täytäntöönpanotoimivaltaa. [33]

43. Tämän jälkeen komissiolle siirretyn täytäntöönpanovallan käyttöä täsmennettiin menettelytapojen osalta kahdella neuvoston päätöksellä, joita nimitetään "komitologiapäätöksiksi". Päätöksen 87/373/ETY, [34] jota kutsutaan "ensimmäiseksi komitologiapäätökseksi", 1 artiklan mukaan, jossa toistetaan perustamissopimuksen sanamuoto, neuvosto

30 — Asia 16/88, komissio v. neuvosto, tuomio 24.10.1989 (Kok. 1989, s. 3457, Kok. Ep. X, s. 245, 10 ja 12 kohta).

31 — Asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I, s. 515, 9 kohta).

32 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125 ja 1145, Kok. Ep. I, s. 501).

33 — On mielenkiintoista todeta, ettei EY 211 artiklaa muutettu Euroopan yhtenäisasiakirjalla.

34 — Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehty neuvoston päätös (EYVL L 197, s. 33).

voi käyttää täytäntöönpanotoimivaltaa vain erityistapauksissa. Toisessa komitologiapäätöksessä, jolla muutetaan ja kumotaan ensimmäinen, täsmennetään täytäntöönpanovallan pidättämisen edellytyksiä lisäämällä perustelut. Päätöksessä mainitaan ensin perustamissopimukseen kirjattu periaate ja poikkeus. Tämän jälkeen päätöksessä täsmennetään, että neuvosto voi pidättää täytäntöönpanovallan itselleen ainoastaan *perustelluissa* erityistapauksissa ja että täytäntöönpanovallan pidättäminen on merkittävä sen perustana olevaan asiakirjaan. Toisessa komitologiapäätöksessä säädetään siis tapauksen erityisyyttä koskevan edellytyksen lisäksi velvollisuudesta perustella täytäntöönpanovallan pidättäminen neuvostolle. Päätöksessä ei kuitenkaan perustella tämän tarkemmin, mitä mainituilla edellytyksillä tarkoitetaan. [35]

44. Totean näin ollen, että voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan neuvosto voi käyttää täytäntöönpanovaltaa ainoastaan poikkeuksellisesti, ja edellyttäen, että se osoittaa, että kyseessä on erityistapaus ja että se perustelee päätöksensä. Joudun seuraavaksi pohtimaan käsitettä "erityistapaukset".

45. Katson ensinnäkin, että se, että täytäntöönpanovallan pidättäminen neuvostolle rajoitetaan erityistapauksiin, merkitsee sitä, ettei viimeksi mainittu voi pidättää itselleen yleistä täytäntöönpanovaltaa.

46. Täytäntöönpanovallan pidättäminen ei voi koskea mitään alaa kokonaisuudessaan vaan ainoastaan määrättyjä yksittäisiä asioita, jotka neuvoston on tuotava esiin täytäntöönpanovallan pidättämisen perustana olevassa asiakirjassa. Asiakirjassa, jolla neuvosto toteuttaa mainitunlaisen täytäntöönpanovallan pidättämisen, on siten viitattava niihin yksittäisiin aloihin, joita pidättäminen koskee.

47. Tilanteen erityisluonne edellyttää lisäksi sitä, että täytäntöönpanovallan pidättäminen koskee määrättyä ajanjaksoa. Neuvosto ei voi pidättää täytäntöönpanovaltaa määräämättömäksi ajaksi. Päätöksen poikkeusluonteisuus johtaa siihen, ettei päätös voi olla ajallisesti rajoittamaton.

48. Neuvoston on siten täsmennettävä siinä asiakirjassa, jolla se päättää pidättää itselleen täytäntöönpanovallan, mitä nimenomaista alaa pidättäminen koskee, ottaen huomioon edellä mainitsemani rajoitukset.

35 — Tältä osin ks. Euroopan konventin yksimielisellä päätöksellä 13.6. ja 10.7.2003 hyväksytty ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Roomassa 18.7.2003 annettu ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, jonka 36 artiklassa, jonka otsikkona on "Täytäntöönpanosäädökset", toistetaan mainitut edellytykset mielestäni vähän selvemmin muotoiltuna, koska mainitun artiklan mukaan "jos unionin velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä voidaan siirtää täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai *tietyissä, asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa* — — ministerineuvostolle" (s. 35, kursivointi tässä).

49. Perustelujen osalta katson, että niiden tarkoituksena on saada lisää täsmennystä täytäntöönpanovallan pidättämiselle. Mielestäni neuvoston on esitettävä ne syyt, jotka oikeuttavat mainitunlaiseen toimivallan pidättämiseen.

50. Yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut mahdollisuus edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa lausua välillisesti niistä menettelytavoista, joita täytäntöönpanovallan pidättämisessä neuvostolle on noudatettava. Kanteessa vaadittiin sellaisen kalatalouden tutkimuksen yhteensovittamista ja edistämistä koskevan asetuksen osittaista kumoamista, jolla komissiolle kuuluvaa päätösvaltaa täydennetään komiteamenettelyllä, mikä komission mukaan on vastoin sille kuuluvaa talousarvion toteuttamista koskevaa yksinomaista toimivaltaa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä yhteydessä, että komissiolle kuuluva talousarvion toteuttamista koskeva toimivalta ei ole luonteeltaan sellainen, että se muuttaisi toimivallanjakoa, joka johtuu perustamissopimuksen eri määräyksistä, joissa neuvostolle ja komissiolle annetaan toimivalta antaa määrätyillä aloilla säädöksiä tai tehdä yksittäistapauksia koskevia toimia. [36]

51. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tarkentanut, että "Euroopan yhtenäisasiakirjalla 145 artiklaan tehtyjen muutosten jälkeen neuvosto voi varata itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa *vain eri-tyistapauksissa, jolloin sen on perusteltava päätös yksityiskohtaisesti*". [37]

52. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen vuodesta 1989 lähtien katsonut, että neuvosto voi pidättää täytäntöönpanovallan itselleen ainoastaan poikkeustapauksissa, ja edellyttäen, että se esittää yksityiskohtaiset perustelut. Toisen komitologiapäätöksen 1 artiklassa toistetaan mainittu oikeuskäytäntö. Tämän oikeuskäytännön ulottuvuutta on syytä tarkastella.

53. Totean aluksi, että EY 253 artiklassa määrätään kaikkia toimielinten hyväksymiä toimia koskevasta yleisestä perusteluvelvollisuudesta. Mainittu velvollisuus koskee myös riidanalaisia asetuksia. [38] Koska täytäntöönpanovallan pidättäminen voi tapahtua vain poikkeustilanteissa, perustelujen on oltava yksityiskohtaisia. Mielestäni yksityiskohtaisten perustelujen vaatimisen tarkoituksena on saada lisää täsmennystä neuvoston poikkeukselliselle täytäntöönpanovallan käytölle ja perustella pääperiaatteesta poikkeamista toimivallanjaon alalla.

36 — Tuomion 16 kohta.

37 — Edellä mainitun asiassa komissio v. neuvosto annetun tuomion 10 kohta (kursivointi tässä).

38 — Ks. asia C-278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2507, 17 kohta) ja asia T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998 (Kok. 1998, s. II-231, 53 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustelujen esittämisellä on kaksi tavoitetta: Ensinnäkin henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja toiseksi tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen lainmukaisuutta.

54. Yhteisön oikeudessa säädetään siten yksityiskohtaisesta perusteluvelvollisuudesta, jonka mukaan neuvoston on esitettävä perustelut siinä asiakirjassa, jolla se pidättää täytäntöönpanovallanitselleen. Koska perusteluilta vaaditaan yksityiskohtaisuutta, ei riitä, että niistä ilmenevät ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat johtaneet kyseisen päätöksen tekemiseen,[39] vaan perusteluista on käytävä ilmi myös se, minkä vuoksi on tärkeää, että täytäntöönpanotoimivaltaa käyttää kyseessä olevassa poikkeustapauksessa neuvosto eikä komissio.

55. Kaikki sellainen toimivallan pidättäminen neuvostolle, joka ei täytä mainittuja vaatimuksia, vaarantaisi mielestäni toimielinten välisen tasapainon täytäntöönpanovallan myöntämisen ja käyttämisen osalta, sellaisena kuin se on perustamissopimuksesta johdettavissa.

2. Niiden edellytysten valvonta yhteisöjen tuomioistuimessa, joilla neuvosto voi käyttää itselleen pidättämäänsä täytäntöönpanovaltaa

56. Seuraavaksi on tarkasteltava sen valvonnan ulottuvuutta, jota yhteisöjen tuomioistuin voi suorittaa sellaisen päätöksen osalta, jolla neuvosto on pidättänyt täytäntöönpanovallan itselleen. Yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan on kohdistuttava kahteen edellä mainittuun kumulatiiviseen edellytykseen: erityisyyteen ja perusteluihin.

57. Neuvostolle myönnetään yhteisön oikeudessa harkintavaltaa täytäntöönpanovallan pidättämiseksi erityistapauksissa, joiden käsilläolo neuvoston on perusteltava yksityiskohtaisesti. Mielestäni neuvoston tehtävänä on mainittua harkintavaltaa käyttäessään ratkaista, mitä näillä perustamissopimuksessa ja toisessa komitologiapäätöksessä mainituilla erityistapauksilla tarkoitetaan. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei voi neuvoston sijasta ratkaista, mitä ne erityistapaukset ovat, joissa viimeksi mainittu voi itse käyttää täytäntöönpanovaltaa, eikä mikään muukaan yhteisön toimielin voi sitä tehdä.

58. Tällaisen päätöksen on sitä vastoin kuuluttava tuomioistuinvalvonnan alaisuuteen.[40] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan "kun yhteisön toimielimillä on tällä tavalla harkintavaltaa, on — — erityisen tärkeää, että

39 — Toisin sanoen, että "toimenpiteestä käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä" (ks. asia C-150/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 19.11.1998, Kok. 1998, s. I-7235, 26 kohta).

40 — Varsinkin kun neuvosto on luonut komission täytäntöönpanovallan toimeenpanoa varten vastapainojärjestelmän, josta käytetään nimeä "komitologia". Tässä järjestelmässä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on institutionalisoinut ja hyväksynyt, painotetaan erityisesti sen periaatteen merkitystä, jonka mukaan voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan toimielinten välinen tasapaino edellyttää, että komissio käyttää täytäntöönpanovaltaa toisen komitologiapäätöksen 1 artiklassa asetettujen edellytysten mukaisesti.

— — noudatetaan yhteisön oikeusjärjestyksessä annettuja takeita". [41]

59. Komission tavoin katson tästä johtuvan, että yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan on siten kohdistuttava siihen, onko neuvoston harkintavallan käyttö sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa. [42] Yhteisöjen tuomioistuimen on valvontaa suorittaessaan varmistuttava erityisesti siitä, että neuvosto ei harkintavaltaansa käyttäessään tee periaatetta, jonka mukaan täytäntöönpanovalta kuuluu komissiolle, sen sisällön ja päämäärän osalta merkityksettömäksi.

60. Totean vielä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellinen valvontavalta vaihtelee eri aloilla. Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaiset asetukset kuuluvat asianomaisella toimielimellä olevan poliittisen harkintavallan alaan. [43] Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimielinten harkintavallan käyttöön kohdistuva tuomioistuimen valvontavalta on rajallista. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useilla aloilla, ettei sen valvontavalta voi ulottua niiden taloudellisten seikkojen tai olosuhteiden arviointiin eikä talouspoliittisiin päätöksiin, [44] joiden perusteella riidanalaiset toimenpiteet on hyväksytty. [45]

61. Mielestäni asianlaita on sama poliittisten olosuhteiden osalta. [46] Yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan toimenpiteiden lainmukaisuuden, mutta se ei voi

41 — Asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5469, 14 kohta).

42 — Kannekirjelmän 21 kohta.

43 — Huomattakoon, että EY 7 artiklan mukaan "kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa". Toimivallanjaosta seuraa, ettei tuomioistuin voi asettua lainsäätäjän asemaan tekemään tämän puolesta poliittisia päätöksiä. Ks. samoin Hamilton, A., *Federalist nro 78*: "It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body".

44 — Ks. samoin EHTY 33 artikla, jossa yhteisöjen tuomioistuimelle annettiin toimivalta määrätä tavanomainen rangaistus kaikista perustamissopimuksen määräysten ja sen soveltamiseen liittyvien oikeussäännösten rikkomisesta, mutta jossa sen toimivalta rajoitettiin oikeussäännösten ilmeisen noudattamatta jättämisen ennakkovalvontaan siinä tapauksessa, että asian tarkastelu johtaisi siihen, että yhteisöjen tuomioistuin valvoisi taloudellisten asioiden arviointia kokonaisuudessaan. Ks. erityisesti suojelutoimenpiteiden alalla asia C-390/95 P, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 11.2.1999 (Kok. 1999, s. I-769) ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä polkumyynnin alalla asia T-118/96, Thai Bicycle v. neuvosto, tuomio 17.7.1998 (Kok. 1998, s. II-2991).

45 — Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa 42/84, Remia ym. v. komissio, 11.7.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 2545, Kok. Ep. VIII, s. 287), että "vaikka yleisesti ottaen yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan kaikilta osin, täyttyvätkö 85 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytykset, yrityskauppaa koskevaan sopimukseen sisältyvän kilpailukieltolausekkeen hyväksyttävää kestoa määriteltäessä komission on arvioitava monitahoisia taloudellisia seikkoja. Yhteisöjen tuomioistuimen on siten rajattava tällaisen arvioinnin valvonta koskemaan ainoastaan sitä, onko menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta noudatettu, pitävätkö tosiseikat paikkansa, sekä onko asiassa tehty ilmeistä arviointivirhettä tai käytetty väärin harkintavaltaa" (34 kohta).

46 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö yhteisen maatalouspolitiikan alalla, ja erityisesti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023) sekä yhteisen kauppapolitiikan alalla asiassa 187/85, Fediol v. komissio, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4155) annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "päätöksen tuomioistuinvalvontaa koskevien mahdollisten rajoitusten osalta on aiheellista todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee (ks. erityisesti asia 191/82, Fediol v. komissio, tuomio 4.10.1983, Kok. 1983, s. 2913, Kok. Ep. VII, s. 271 ['tuomioistuimen tehtävänä on käyttää sille tavanomaisesti kuuluvaa valvontavaltaa, silloin kun kyse on julkiselle viranomaiselle myönnetystä harkintavallasta', 30 kohta]), että jopa komissiolle kyseisellä alalla myönnetyn harkintavallan osalta yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, onko komissio noudattanut kyseisillä yhteisön oikeuden säännöksillä kantajille myönnettyjä oikeudenkäyntimenettelyä koskevia oikeuksia ja ettei se ole syyllistynyt arvioinnissaan ilmeisiin virheisiin" (6 kohta).

täysimääräisesti valvoa niiden onnistuneisuutta.[47] Tuomioistuimen valvontavallan alaan kuuluvat ilmeinen arviointivirhe, merkittävien muotomääräysten noudattamatta jättäminen ja harkintavallan väärinkäyttö. Yhteisöjen tuomioistuimen valvonta, joka kohdistuu siihen, onko kyseessä erityistapaus, mikä on toinen niistä edellytyksistä, jotka oikeuttavat täytäntöönpanovallan pidättämiseen, on ilmeistä arviointivirhettä koskevaa valvontaa. Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuimen on käsillä olevassa tapauksessa näin ollen suoritettava kyseistä valvontaa.

3. Neuvoston käsiteltävänä olevassa asiassa itselleen pidättämän täytäntöönpanovallan valvonta yhteisöjen tuomioistuimessa

62. Aion nyt tarkastella sitä, onko neuvosto toiminut harkintavaltansa rajoissa vai onko se ylittänyt ne tehdessään päätöksen täytäntöönpanovallan pidättämisestä itselleen yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan sekä niiden liitteiden muuttamista varten.

63. Komissio ja neuvosto viittaavat kumpikin asetuksen N:o 789/2001 johdanto-osan kahdeksanteen perustelukappaleeseen ja asetuksen N:o 790/2001 johdanto-osan viidenteen perustelukappaleeseen, jotka komission ja neuvoston mukaan muodostavat syyn ja perusteen täytäntöönpanovallan pidättämiseen neuvostolle.

64. Aloitan täsmentämällä, että vaikka täytäntöönpanovallan pidättäminen koskee yksinomaan yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan tiettyjä erityisiä kohtia, yhteisön oikeudessa asetettu erityisyyden vaatimus ei koske muutettavia säännöksiä, vaan sitä nimenomaista asiayhteyttä, jossa täytäntöönpanovallan pidättämiseen ryhdytään. Sillä, että neuvosto pidättää itselleen täytäntöönpanovallan yksinomaan riidanalaisten asetusten tiettyjen kohtien muuttamista varten, ei ole vaikutusta siihen, täyttyykö erityisyyttä koskevan periaatteen mukainen vaatimus. Yhteisön oikeuden mukaan erityisyysvaatimus ei siten koske muutoksia vaan sitä tilannetta, jossa neuvosto pidättää täytäntöönpanovallan itselleen.

65. Asetuksen N:o 789/2001 johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen ja asetuksen N:o 790/2001 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen osalta totean, että mainittujen kohtien sisältö on lähes sama. Syy, jonka neuvosto on esittänyt täytäntöönpanovallan pidättämiselle viisumipolitiikan alalla on sekin sama kuin täytäntöönpanovallan pidättämiselle rajapolitiikan alalla esitetty syy. Mainittujen kohtien tarkastelun perusteella katson siten, että ainoa ero niiden välillä on ala, jota säännös koskee. Tämä samankaltaisuus ei mielestäni kuitenkaan sulje pois sitä, että säännösten sisältö mah-

47 — Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut yhdistetyissä asioissa 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211) antamassaan tuomiossa, että "yhteisön toimivaltaisilla toimielimillä on poliittisia päätöksiä tehdessään laaja harkintavalta toiminnan perustasta päättämisen lisäksi myös tavoiteltavien päämäärien määrittelyn osalta perustamissopimuksessa määrätyissä rajoissa sekä soveltuvien menetelmien valinnan osalta" (37 kohta).

dollistaisi tilanteen erityisluonteisuuden, mikä oikeuttaisi toimivallan pidättämiseen.

66. Riidanalaisten asetusten perustelukappaleissa olevien yhdenmukaisten kohtien osalta huomautan, että neuvosto täsmentää todettuaan, että yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan sekä niiden liitteiden eräiden säännösten muuttamiseksi ja ajan tasalle saattamiseksi tarvitaan täytäntöönpanotoimia, että "tämän vuoksi on aiheellista määritellä yhteisön säädöksessä menettely, jonka mukaisesti tällaiset täytäntöönpanoa koskevat päätökset olisi tehtävä". [48]

67. Säätäessään määrätyllä alalla noudatettavasta yleisestä menettelystä, oli kyse sitten asetuksessa N:o 789/2001 tarkoitetuista viisumihakemuksista tai asetuksessa N:o 790/2001 tarkoitetuista rajatarkastuksista ja -valvonnasta, neuvosto ei ole ottanut huomioon perustamissopimuksen mukaista täytäntöönpanovallan pidättämisen erityisluonnetta.

68. Neuvosto on päättänyt antaa yleiset soveltamismääräykset täytäntöönpanovallan käyttämistä varten kyseessä olevien yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan muutosten osalta. Kuten olen jo edellä todennut, täytäntöönpanovallan pidättämisen ulottaminen jollekin alalle kokonaisuudessaan on erityisyysvaatimuksen vastaista. Käsiteltävänä olevassa asiassa neuvoston suosittelema yleinen menettely koskee kaikkia täytäntöönpanotoimenpiteitä vaativia muutoksia viisumihakemusten ja rajavalvonnan alalla.

69. Tällainen aikomus on Euroopan yhtenäisasiakirjan hyväksymisen ja sen vaatimuksen asettamisen, jonka mukaan täytäntöönpanovallan pidättämiseltä neuvostolle vaaditaan poikkeuksen luonteisuutta, seurauksena syntyneen toimielinten välistä tasapainoa koskevan vaatimuksen vastainen, koska se antaa neuvostolle mahdollisuuden toteuttaa kyseessä olevia täytäntöönpanotoimenpiteitä mainituilla kahdella alalla yleisesti eikä ainoastaan poikkeuksellisesti.

70. Neuvoston päätös täytäntöönpanovallan pidättämisestä riidanalaisissa asetuksissa on siten EY 202 artiklan ja toisen komitologiapäätöksen 1 artiklan vastainen, koska siinä ei näytetä toteen sen tilanteen erityisyyttä, jossa täytäntöönpanovallan pidättämiseen on ryhdyttävä. Tästä seuraa, että komission esittämä kanneperuste on perusteltu. Toisen kanneperusteen tarkastelu on näin ollen tarpeetonta.

71. Edellä esittämästäni seuraa, että riidanalaiset asetukset on kumottava.

48 — Asetuksen N:o 789/2001 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale ja asetuksen N:o 790/2001 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

C *Oikeudenkäyntikulut*

72. Neuvosto on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta, jotka esiintyivät asiassa väliintulijoina, vastaavat työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

IV Ratkaisuehdotus

73. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa täytäntöönpanovallan varaamisesta neuvostolle viisumihakemusten käsittelyä koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 789/2001

2) kumoaa täytäntöönpanovallan pidättämisestä neuvostolle rajatarkastusten ja -valvonnan toteuttamista koskevien tiettyjen yksityiskohtaisten määräysten ja käytännön menettelytapojen osalta 24 päivänä huhtikuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 790/2001

3) velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

4) toteaa, että Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.