YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-137/05,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 21.3.2005,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään C. Jackson ja C. Gibbs, joita avustaa barrister A. Dashwood,

kantajana,

jota tukevat

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, jota avustavat A. Collins, SC, ja P. McGarry, BL, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Slovakian tasavalta, asiamiehinään R. Procházka, J. Čorba ja B. Ricziová,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Schutte, R. Szostak ja G. Giglio,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään J. Rodríguez Cárcamo, prosessiosoite Luxemburgissa,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehenään H. G. Sevenster, ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään C. O'Reilly, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

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

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: hallintovirkamies J. Swedenborg,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.3.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.7.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan, että yhteisöjen tuomioistuin yhtäältä kumoaa jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista 13.12.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004 (EUVL L 385, s. 1)

ja toisaalta pysyttää tämän asetuksen vaikutukset sen korvaavan uuden asetuksen antamiseen saakka, paitsi siltä osin kuin asetuksen N:o 2252/2004 mukaan kyseinen jäsenvaltio ei voi osallistua tämän asetuksen soveltamiseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Pöytäkirja Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta

2 EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastossa (jäljempänä IV osasto) määrätään oikeusperustoista, joiden nojalla voidaan antaa toimenpiteitä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan sekä muun henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän politiikan alalla.

3 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehty pöytäkirja, joka on Amsterdamin sopimuksella liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen (jäljempänä IV osastoa koskeva pöytäkirja), koskee kyseisten jäsenvaltioiden osallistumista sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan IV osaston määräysten nojalla.

4 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 1 artiklassa määrätään, että jollei saman pöytäkirjan 3 artiklasta muuta johdu, Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu IV osaston nojalla ehdotettujen toimenpiteiden antamiseen, ja pöytäkirjan 2 artiklan mukaan nämä toimenpiteet eivät sido kyseisiä jäsenvaltioita, eikä niitä sovelleta näissä valtioissa.

5 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti voi ilmoittaa neuvoston puheenjohtajalle kirjallisesti kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun – – IV osaston nojalla tehty ehdotus tai aloite on esitetty neuvostolle, että se haluaa osallistua ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen, jolloin kyseisellä valtiolla on oikeus tehdä niin. – –

– –

2. Jos 1 kohdassa tarkoitettua toimenpidettä ei voida kohtuullisen ajan kuluessa antaa siten, että Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti osallistuisi siihen, neuvosto voi antaa tällaisen toimenpiteen 1 artiklan nojalla ilman, että Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti osallistuu siihen. Tällöin sovelletaan 2 artiklaa."

6 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 4 artiklassa myönnetään Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille oikeus hyväksyä milloin tahansa toimenpiteet, jotka on annettu IV osaston nojalla. Tällöin sovelletaan EY 11 artiklan 3 kohdassa määrättyä menettelyä soveltuvin osin.

7 Kyseisen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artiklassa määrätään, että "mitä 3 ja 4 artiklassa määrätään, ei rajoita Schengenin säännöstön saattamisesta osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan soveltamista".

Pöytäkirja Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia

8 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella (jäljempänä Schengen-pöytäkirja), 1 artiklan mukaan kolmetoista Euroopan unionin jäsenvaltiota voi toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä keskenään Schengenin säännöstön soveltamisalalla, sellaisena kuin se määritellään kyseisen pöytäkirjan liitteessä.

9 Näin määriteltyyn Schengenin säännöstöön kuuluvat erityisesti Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Schengenissä (Luxemburg) allekirjoitettu sopimus (EYVL 2000, L 239, s. 13; jäljempänä Schengenin sopimus) ja 19.6.1990 myös Schengenissä allekirjoitettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä yleissopimus). Nämä kaksi asiakirjaa ovat yhdessä "Schengenin sopimukset".

10 Schengen-pöytäkirjan 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joita Schengenin säännöstö ei sido, voivat milloin tahansa pyytää saada osallistua säännöstöön kokonaisuudessaan tai sen osiin.

Neuvosto päättää pyynnön hyväksymisestä yksimielisesti 1 artiklassa mainittujen jäsentensä ja kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänin."

11 Schengen-pöytäkirjan 5 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Schengenin säännöstöön perustuvien ehdotusten ja aloitteiden on oltava perussopimusten asiaa koskevien määräysten mukaisia.

Tässä yhteydessä, jos Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta taikka nämä molemmat eivät ole ilmoittaneet kirjallisesti neuvoston puheenjohtajalle kohtuullisen ajan kuluessa haluavansa osallistua, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 11 artiklassa tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklassa tarkoitettu oikeus katsotaan myönnetyn 1 artiklassa tarkoitetuille jäsenvaltioille sekä Irlannille tai Yhdistyneelle kuningaskunnalle, jos toinen niistä haluaa osallistua kyseisten alojen yhteistyöhön.

2. Edellä 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja perussopimusten asiaa koskevia määräyksiä sovelletaan, vaikka neuvosto ei olisi hyväksynyt 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa mainittuja toimia."

12 Schengen-pöytäkirjan 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Neuvoteltaessa uusien jäsenvaltioiden liittymisestä Euroopan unioniin Schengenin säännöstöä ja toimielinten jatkossa sen soveltamisalalla toteuttamia toimia pidetään säännöstönä, joka kaikkien jäsenyyttä hakevien valtioiden on hyväksyttävä kokonaisuudessaan."

Schengen-pöytäkirjaan liittyvät julistukset

13 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 4 artiklasta annetussa julistuksessa N:o 45 korkeat sopimuspuolet kehottavat neuvostoa hankkimaan Euroopan yhteisöjen komission lausunnon ennen kuin neuvosto tekee päätöksen kyseisen artiklan mukaisesti esitetystä pyynnöstä. Lisäksi korkeat sopimuspuolet "myös sitoutuvat tekemään parhaansa, jotta Irlannin tai Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan olisi niin tahtoessaan mahdollista käyttää mainitun pöytäkirjan 4 artiklaa siten, että neuvoston olisi mahdollista tehdä kyseisessä artiklassa tarkoitetut päätökset, kun kyseinen pöytäkirja tulee voimaan tai sen jälkeen".

14 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 5 artiklasta annetun julistuksen N:o 46 mukaan korkeat sopimuspuolet "sitoutuvat pyrkimään kaikin tavoin siihen, että kaikki jäsenvaltiot voisivat toimia yhdessä Schengenin säännöstöön kuuluvilla aloilla, erityisesti siinä tapauksessa, että Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ovat [Schengen-pöytäkirjan] 4 artiklan mukaisesti hyväksyneet säännöstön joko osittain tai kokonaan".

Päätös 2000/365/EY

15 Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan toisen kohdan nojalla neuvosto teki 29.5.2000 päätöksen 2000/365/EY Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 131, s. 43).

16 Kyseisen päätöksen 1 artiklassa luetellaan ne Schengenin säännöstön määräykset, joihin Yhdistynyt kuningaskunta osallistuu.

17 Saman päätöksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän päätöksen hyväksymispäivästä alkaen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan katsotaan peruuttamattomasti ilmoittaneen neuvoston puheenjohtajalle Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti, että se haluaa osallistua kaikkiin ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat 1 artiklassa mainittuun Schengenin säännöstöön. Tämä osallistuminen koskee myös 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja alueita siltä osin kuin kyseiset ehdotukset ja aloitteet perustuvat niihin Schengenin säännöstön määräyksiin, jotka sitovat kyseessä olevia alueita."

Asetus N:o 2252/2004

18 Kuten asetuksen N:o 2252/2004 johdanto-osan viittauskappaleista ilmenee, tämä asetus on annettu EY 62 artiklan 2 alakohdan a alakohdan nojalla.

19 Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa–neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(2) Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 17 päivänä lokakuuta 2000 antamassa päätöslauselmassa – – otettiin käyttöön passien turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Päätöslauselmasta olisi nyt

tehtävä yhteisön säädös passien ja matkustusasiakirjojen turvavaatimusten parantamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi sekä niiden suojaamiseksi väärentämiseltä. Passiin ja matkustusasiakirjaan olisi samalla liitettävä biometrisiä tunnisteita luotettavan yhteyden luomiseksi matkustusasiakirjan ja sen oikean haltijan välille.

(3) Passien turvatekijöiden yhdenmukaistaminen ja biometristen tunnisteiden liittäminen niihin ovat tärkeä askel kohti sellaisten tulevaa kehitystä ennakoivien uusien teknisten osien käyttöön ottamista Euroopan tasolla, jotka parantavat matkustusasiakirjan turvallisuutta ja jotka luovat luotettavamman yhteyden passin tai matkustusasiakirjan ja sen haltijan välille, millä on suuri merkitys varmistettaessa, että passi on suojattu väärinkäyttöä vastaan. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) eritelmät, ja erityisesti ne, jotka on esitetty koneellisesti luettavia matkustusasiakirjoja koskevassa asiakirjassa 9303, olisi otettava huomioon.

(4) Tällä asetuksella yhdenmukaistetaan vain jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijät, biometriset tunnisteet mukaan luettuina. Niiden viranomaisten ja laitosten nimeämisestä, joilla on valtuudet päästä asiakirjojen tallennusvälineeseen tallennettuihin tietoihin, säädetään kansallisessa lainsäädännössä, jollei yhteisön oikeuden, Euroopan unionin oikeuden tai kansainvälisten sopimusten asiaa koskevista määräyksistä muuta johdu."

20 Asetuksen N:o 2252/2004 johdanto-osan 10–12 perustelukappaleesta ilmenee, että tällä asetuksella on tarkoitus kehittää Schengenin säännöstön määräyksiä, mistä seuraa, että

– Tanskan kuningaskunta, joka ei osallistu kyseisen asetuksen antamiseen, jota tämä asetus ei sido ja johon tätä asetusta ei sovelleta, päättää kuuden kuukauden kuluessa kyseisen asetuksen antamisesta, saattaako se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään

– Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu kyseisen asetuksen antamiseen, eikä se sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

21 Asetuksen N:o 2252/2004 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa, joka koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa, todetaan seuraavaa:

"Tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstön niitä määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu – – päätöksen 2000/365 – – mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei näin ollen osallistu tämän asetuksen antamiseen, asetus ei sido sitä eikä asetusta sovelleta siihen."

22 Asetuksen N:o 2252/2004 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen on oltava liitteessä säädettyjen turvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten mukaiset.

2. Passeissa ja matkustusasiakirjoissa on oltava tallennusväline, johon on tallennettu kasvokuva. Jäsenvaltioiden on tallennettava niihin myös sormenjäljet yhteentoimi-

vassa muodossa. Tiedot on suojattava, ja tallennusvälineen on oltava kapasiteetiltaan riittävä ja kyettävä takaamaan tietojen eheys, aitous ja luottamuksellisuus.

3. Tätä asetusta sovelletaan jäsenvaltioiden myöntämiin passeihin ja matkustusasiakirjoihin. Sitä ei sovelleta jäsenvaltioiden kansalaisilleen myöntämiin henkilökortteihin eikä väliaikaisiin passeihin ja matkustusasiakirjoihin, jotka ovat voimassa enintään 12 kuukautta."

23 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Passeja ja matkustusasiakirjoja varten on annettava 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla menettelyllä teknisiä lisäeritelmiä, jotka koskevat seuraavia seikkoja:

a) lisäturvaominaisuudet ja -vaatimukset, muun muassa tehostetut vaatimukset väärentämisen estämiseksi;

b) tekniset eritelmät biometristen tunnisteiden tallennusvälinettä ja sen suojaamista varten, luvattoman pääsyn estäminen mukaan luettuna;

c) kasvokuvaa ja sormenjälkiä koskevat laatuvaatimukset ja yhteiset säännöt."

24 Asetuksen N:o 2252/2004 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäljempänä 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla menettelyllä voidaan päättää, että 2 artiklassa tarkoitetut eritelmät ovat salaisia eikä niitä saa julkaista. Tällöin ne saatetaan ainoastaan jäsenvaltioiden nimeämien, tulostuksesta vastaavien laitosten käyttöön ja jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamien henkilöiden tietoon.

2. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi laitos, joka vastaa passien ja matkustusasiakirjojen tulostuksesta. Sen on ilmoitettava tämän laitoksen nimi komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Kaksi tai useampi jäsenvaltio voi nimetä saman laitoksen. Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus vaihtaa nimeämäänsä laitosta. Sen on ilmoitettava tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille."

Kanteen perustana olevat tosiseikat

25 Komissio antoi 18.2.2004 neuvostolle ehdotuksen asetukseksi unionin kansalaisille myönnettävien passien turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista.

26 Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 19.5.2004 neuvostolle aikomuksestaan osallistua asetuksen N:o 2252/2004 antamiseen. Se viittasi tämän osalta Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrättyyn ilmoitusmenettelyyn ja IV osastoa koskevassa pöytäkirjassa mainittuun ilmoitusmenettelyyn.

27 Neuvosto antoi 13.12.2004 asetuksen N:o 2252/2004. Yhdistyneen kuningaskunnan ei sen 19.5.2004 antamasta ilmoituksesta huolimatta sallittu osallistua kyseisen asetuksen antamiseen sillä perusteella, että tällä asetuksella kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu päätöksen 2000/365 mukaisesti.

28 Yhdistynyt kuningaskunta katsoi, että se, ettei neuvosto sallinut sen osallistua asetuksen N:o 2252/2004 antamiseen, merkitsee Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan rikkomista, ja siksi se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Asianosaisten vaatimukset

29 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa asetuksen N:o 2252/2004

– päättää EY 231 artiklan mukaisesti, että asetuksen N:o 2252/2004 kumoamisen jälkeen ja odotettaessa uuden asiaa koskevan säännöstön antamista tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan edelleen, paitsi mikäli niistä seuraa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei voi osallistua kyseisen asetuksen soveltamiseen, ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 Neuvosto vaatii, että kanne hylätään ja että Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.9.2005 antamalla määräyksellä Irlanti ja Slovakian tasavalta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksia ja Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

32 Yhdistynyt kuningaskunta väittää ensisijaisesti, että kun neuvosto sulki sen asetuksen N:o 2252/2004 antamismenettelystä, neuvosto nojautui Schengen-pöytäkirjan virheelliseen tulkintaan ja rikkoi sen 5 artiklaa.

33 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan nimittäin ei voida katsoa, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklassa perustettu järjestelmä on alisteinen suhteessa saman pöytäkirjan 4 artiklassa määrättyyn järjestelmään. Pöytäkirjan 4 ja 5 artikla ovat toisistaan riippumattomat, joten Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuus osallistua kyseisen 5 artiklan nojalla annettaviin toimenpiteisiin ei edellytä, että sen on ensin kyseisen 4 artiklan mukaisesti sallittu osallistua vastaavaan Schengenin säännöstöön.

34 Kantansa tueksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää erityisesti, että tulkinta, jota neuvosto esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on vastoin näiden kahden määräyksen rakennetta ja sanamuotoa, että se on vastoin kyseisessä 5 artiklassa perustetun järjestelmän luonnetta ja että se ei ole yhteensoveltuva Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan 5 artiklasta annetun julistuksen N:o 46 kanssa.

35 Kyseinen jäsenvaltio katsoo lisäksi, että tällaisen tulkinnan seurauksena Schengen-pöytäkirjan 5 artikla menettää tehokkaan vaikutuksensa, koska sen tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti osallistuvat mahdollisimman paljon Schengenin säännöstöön perustuviin toimenpiteisiin, eikä kyseinen tulkinta ole tarpeen IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artiklan tehokkaan vaikutuksen säilyttämiseksi eikä myöskään Schengenin säännöstön eheyden suojaamiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa joka tapauksessa, että kyseisellä tulkinnalla on vaikutuksia, jotka ovat täysin suhteettomia tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja että koska neuvostolla on, kuten sen nykykäytännöstä ilmenee, laaja ja epämääräinen käsitys siitä, mitä on ymmärrettävä ilmauksella "Schengenin säännöstöön perustuvat ehdotukset ja aloitteet", kyseisestä tulkinnasta seuraa, että kyseisessä 5 artiklassa määrätyn järjestelmän toiminta voi olla ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen ja tiiviimpää yhteistyötä koskevien perusperiaatteiden kanssa.

36 Yhdistynyt kuningaskunta väittää toissijaisesti, että jos tulkinta, jota neuvosto esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, pitäisi paikkansa, tämän pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä ilmaus "Schengenin säännöstöön perustuvat ehdotukset ja aloitteet" olisi ymmärrettävä niin, että sillä tarkoitetaan vain toimenpiteitä, jotka kuuluvat erottamattomasti Schengenin säännöstöön (Schengenin säännöstön kokonaisuuteen kuuluvat toimenpiteet), kuten toimenpiteitä, joilla muutetaan tähän säännöstöön kuuluvia määräyksiä ja joita Yhdistynyt kuningaskunta ei voisi hyväksyä ilman, että se on ensin hyväksynyt määräykset, joita muutetaan. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kyseisen määräyksen soveltamisalaan eivät sitä vastoin kuulu toimenpiteet, jotka vain liittyvät Schengenin säännöstöön, eli toimenpiteet, jotka siitä huolimatta, että niillä on tarkoitus kehittää tai täydentää tiettyjä Schengenin säännöstön tavoitteita, eivät koske tätä säännöstöä niin läheisesti, että säännöstön eheys vaarantuisi, jos jäsenvaltio, joka ei osallistu

kyseiseen säännöstöön, voisi kuitenkin osallistua kyseisten toimenpiteiden antamiseen. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tästä seuraa, että annettaessa toimenpiteitä, jotka kuuluvat tähän viimeksi mainittuun ryhmään, Yhdistyneen kuningaskunnan asemaa ei säännellä kyseisen pöytäkirjan määräyksillä vaan tapauksen mukaan joko IV osastoa koskevan pöytäkirjan määräyksillä tai "kolmannen pilarin" merkityksellisillä määräyksillä. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että koska asetuksen N:o 2252/2004 on katsottava kuuluvan tähän samaan toimenpiteiden ryhmään, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei olisi pitänyt syrjäyttää kyseisen asetuksen antamisesta.

37 Neuvosto toteaa ensinnäkin, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan tavoitteena ei ole, toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, myöntää tälle oikeutta vaan taata koko Schengenin säännöstöön osallistuville jäsenvaltioille, etteivät niiden toimet vaarannu sen takia, että muut jäsenvaltiot epäröivät osallistua niihin. Neuvoston mukaan kyseisen määräyksen sanamuoto sitä paitsi tukee tällaista tulkintaa, koska määräyksessä ei nimenomaisesti myönnetä, toisin kuin saman pöytäkirjan 4 artiklassa ja IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklassa, kyseistä oikeutta.

38 Neuvosto katsoo, että sen tulkinnan seurauksena, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdasta, saman pöytäkirjan 4 artiklassa määrätty hyväksymismenettely menettää tehokkaan vaikutuksensa, koska silloin, kun jäsenvaltiolta on tämän artiklan nojalla evätty oikeus osallistua tietyn toimenpiteen antamiseen, tämä valtio voisi kuitenkin osallistua kuhunkin kyseessä olevaa alaa kehittävään toimenpiteeseen käyttämällä kyseisessä 5 artiklassa määrättyä menettelyä. Neuvoston mukaan Schengenin säännöstön eheys ei enää silloin olisi taattu, ja myös IV osastoa koskevan pöytäkirjan 7 artikla, jossa määrätään, että mitä saman pöytäkirjan 3 ja 4 artiklassa määrätään, ei rajoita Schengen-pöytäkirjan määräysten soveltamista, menettäisi tehokkaan vaikutuksensa.

39 Neuvosto toteaa toiseksi, että kun Yhdistynyt kuningaskunta erottaa toisistaan toimenpiteet, joiden se katsoo kuuluvan Schengenin säännöstön kokonaisuuteen, ja toimenpiteet, jotka sen mukaan vain liittyvät Schengenin säännöstöön, tällaiselle erottelulle ei löydy tukea primaarioikeudesta eikä myöskään johdetusta oikeudesta.

Neuvosto toteaa tämän osalta, että määritelmä, jota Yhdistynyt kuningaskunta ehdottaa Schengenin säännöstöön liittyvistä toimenpiteistä, perustuu virheelliseen käsitykseen siitä, mikä voisi merkitä uhkaa Schengenin säännöstön eheydelle, ja että kyseessä olevalla erottelulla luodaan turhaa oikeudellista epävarmuutta, koska se aiheuttaa erimielisyyttä siitä, mitä on ymmärrettävä "Schengenin säännöstöä kehittävällä toimenpiteellä" silloin, kun on tarkoitus antaa toimi, jota sovelletaan yhtäältä Islannin tasavaltaan ja Norjan kuningaskuntaan tai toisaalta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin.

40 Neuvosto korostaa kolmanneksi kantansa olevan täysin sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen ja tiiviimmän yhteistyön alalla sovellettavien sääntöjen kanssa. Se nimittäin katsoo yhtäältä, ettei suhteellisuusperiaate sido perustamissopimuksen laatijoita. Toisaalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen tiiviimpää yhteistyötä koskevia määräyksiä tulkitaan siten, ettei rajoiteta Schengen-pöytäkirjan määräysten soveltamista.

41 Irlannin mukaan tulkinta, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on näiden artiklojen sanamuodon mukainen ja vastaa neuvoston nykykäytäntöä niiden Schengenin säännöstöä koskevien toimenpiteiden osalta, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin on sallittu osallistua. Irlannin mukaan kyseinen tulkinta saa lisäksi tukea Schengen-pöytäkirjaa koskevista eri julistuksista, jotka ovat Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjan liitteinä. Lisäksi Irlanti katsoo, ettei neuvosto kykene osoittamaan mitään sellaista todellista riskiä, että Schengenin säännöstölle aiheutuu vahinkoa, jos Yhdistyneen kuningaskunnan sallitaan osallistua asetuksen N:o 2252/2004 antamiseen.

42 Slovakian tasavallan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus osallistua asetuksen N:o 2252/2004 antamiseen edellyttää sitä, että jo sovellettavan Schengenin säännöstön eheydelle ja johdonmukaisuudelle ei aiheudu uhkaa. Se katsoo, että koska neuvosto epäsi kyseisen oikeuden Yhdistyneeltä kuningaskunnalta, neuvoston tehtävänä on osoittaa, että tämän jäsenvaltion osallistuminen kyseisen asetuksen soveltamiseen on tällainen uhka. Slovakian tasavalta kuitenkin katsoo tässä tapauksessa, ettei tällaista uhkaa ole.

43 Espanjan kuningaskunnan mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on perusteeton. Se nimittäin toteaa yhtäältä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ensisijainen vaatimus perustuu siihen, että sille myönnetään Schengen-pöytäkirjan artiklan perusteella hypoteettinen oikeus, jota sille ei tässä pöytäkirjassa anneta. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä tulkinta merkitsee varmaa riskiä toimenpiteille, jotka jo on annettu tällä pöytäkirjalla perustetun tiiviimmän yhteistyön ansiosta, koska kyseinen tulkinta vaarantaa Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden. Espanjan kuningaskunta toteaa toisaalta, että Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisessa vaatimuksessa jätetään huomiotta se, että neuvoston tehtävänä on määrittää toimenpiteet, joiden on katsottava olevan Schengenin säännöstöön perustuvia toimenpiteitä, eikä tämän määrittäminen kuulu jäsenvaltiolle, joka ei ole Schengenin sopimusten sopimuspuoli.

44 Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että Schengen-pöytäkirjassa otetaan huomioon erityistilanne, jossa Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat Schengenin säännöstöön nähden, määräämällä kyseisen pöytäkirjan 4 artiklassa näiden jäsenvaltioiden mahdollisuudesta osallistua tulevaisuudessa kyseiseen säännöstöön ja varmistamalla saman pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, ettei tämä osallistuminen voi myöhemmin johtaa siihen, että kyseessä olevan säännöstön kehittäminen pysähtyy. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan ei ole mitään argumenttia, jonka perusteella voitaisiin väittää pätevästi, että kun Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti osallistuvat viimeksi mainitun määräyksen mukaisesti Schengenin säännöstöä kehittävään toimenpiteeseen, tällaiseen osallistumiseen sovellettaisiin kevyempää menettelyä kuin on se, josta määrätään kyseisessä 4 artiklassa ja jolla säännellään näiden kahden jäsenvaltion osallistumista itse säännöstön määräyksiin, joten Alankomaiden kuningaskunnan mukaan kyseisen 5 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava neuvoston esittämällä tavalla.

45 Komissio korostaa, että keskeinen ominaispiirre tiiviimmälle yhteistyölle yleensä ja Schengenin säännöstölle erityisesti on niiden eheys. Tämän eheyden säilyttäminen ja suojelu sekä Schengenin säännöstön johdonmukaisuus ovat siksi olennaisia huolenaiheita. Komissio toteaa, että Schengen-pöytäkirja kyllä mahdollistaa jäsenvaltion, joka ei ole Schengenin sopimusten sopimuspuoli, osittaisen osallistumisen, mutta siinä ei kuitenkaan mennä niin pitkälle, että siinä määrättäisiin kyseessä olevien jäsenvaltioiden mahdollisuudesta "vapaaseen valintaan", mikä johtaisi osallistumisten ja velvoitteiden kirjavuuteen.

46 Komission mukaan tulkinta, jota Yhdistynyt kuningaskunta esittää Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklasta, on vastoin tämän pöytäkirjan rakennetta ja logiikkaa, ja se on vahingollinen Schengenin säännöstön johdonmukaisuudelle ja eheydelle.

47 Komissio katsoo lisäksi, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvä ilmaus "Schengenin säännöstöön perustuvat" ei tarkoita, että käsite toimenpiteet, joita tiiviimpää yhteistyötä koskevaan toimeen osallistuvat jäsenvaltiot voivat antaa, olisi laaja ja epämääräinen, kun päätös, jolla ehdotus luokitellaan "Schengenin säännöstöön perustuvaksi" toimenpiteeksi, ei juurikaan eroa päätöksestä, jolla on tarkoitus määrittää yhteisön säädöksen antamisen asianmukainen oikeusperusta.

48 Lopuksi komissio palauttaa mieleen asetuksesta N:o 2252/2004, että tämän asetuksen tavoitteena on parantaa passien turvallisuutta ja luoda luotettavampi yhteys passin ja sen haltijan välille yhdenmukaistamalla passien turvatekijät ja liittämällä passeihin biometrisiä tunnisteita. Tämä tavoite liittyy läheisesti ulkorajojen valvontaan, jonka vahvistaminen on keskeistä Schengenin sopimuksilla perustetussa yhteistyössä. Komission mukaan kyseinen asetus kuuluu täysin tähän logiikkaan, koska sen avulla voidaan edelleen yhdenmukaistaa ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja tehostaa niitä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Yhdistyneen kuningaskunnan ensisijaisesta argumentista lausumiseksi on tutkittava, onko Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa vain ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat sellaiseen Schengenin säännöstön alaan, johon Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin on

sallittu osallistua saman pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti, vai onko nämä kaksi määräystä päinvastoin katsottava toisistaan riippumattomiksi, kuten ensiksi mainittu jäsenvaltio väittää.

50 Tämän osalta on todettava, että kuten asiassa C-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto, tänään annetun tuomion (Kok. 2007, s. I-11459) 68 kohdasta ilmenee, Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa vain ehdotuksiin ja aloitteisiin, jotka perustuvat sellaiseen Schengenin säännöstön alaan, johon Yhdistyneen kuningaskunnan ja/tai Irlannin on saman pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti sallittu osallistua.

51 Tästä seuraa, että argumentti, johon Yhdistynyt kuningaskunta ensisijaisesti vetoaa tämän kumoamiskanteen tueksi, on hylättävä perusteettomana.

52 Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisesta argumentista on todettava aluksi, että kun tämä jäsenvaltio erottaa toisistaan toimenpiteet, joiden se katsoo kuuluvan Schengenin säännöstön kokonaisuuteen, ja toimenpiteet, jotka sen mukaan vain liittyvät Schengenin säännöstöön, tällaiselle erottelulle ei löydy perustetta Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta eikä EY:n perustamissopimuksesta eikä myöskään johdetusta yhteisön oikeudesta.

53 Toiseksi on huomattava, että vaikka Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaakin neuvoston tekemän luokittelun, se itsekin myöntää, että asetuksella N:o 2252/2004 on yhteys Schengenin säännöstön määräyksiin, koska se katsoo, että kyse kuitenkin on toimenpiteestä, joka liittyy Schengenin säännöstöön.

54 Näistä näkökohdista ja siitä seikasta huolimatta, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa luokittelu, joka neuvoston väitetään tehneen virheellisesti, ei suoraan liity asetuksen N:o 2252/2004 antamisessa käytetyn oikeusperustan, eli EY 62 artiklan 2 alakohdan a alakohdan, valintaan, on todettava, että yhteisön toimen oikeusperustan valinnan tavoin se, että neuvosto on luokitellut asetuksen N:o 2252/2004 Schengenin säännöstön määräyksiä kehittäväksi toimenpiteeksi, on vaikuttanut suoraan tämän asetuksen antamismenettelyä koskevien määräysten määrittämiseen ja siis myös Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuuteen osallistua tähän menettelyyn.

55 Koska nimittäin sille, että Yhdistynyt kuningaskunta käyttää mahdollisuutta osallistua IV osaston määräysten nojalla tehdyn ehdotuksen hyväksymiseen, on IV osastoa koskevan pöytäkirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti asetettu vain se edellytys, että noudatetaan tämän viimeksi mainitun määräyksen mukaista ilmoitusaikaa, asetuksen N:o 2252/2004 luokittelu Schengenin säännöstön määräyksiä kehittäväksi toimenpiteeksi on vaikuttanut suoraan oikeuksiin, jotka kyseiselle jäsenvaltiolle on myönnetty.

56 Kun tämä toteamus otetaan huomioon ja kun sovelletaan analogisesti sitä, mikä pätee yhteisön toimen oikeusperustan valinnassa, on katsottava, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa sen, että yhteisön toimi luokitellaan Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuksi Schengenin säännöstöön perustuvaksi ehdotukseksi tai aloitteeksi, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, ns. titaanidioksiditapaus, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta; asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005, Kok. 2005, s. I-7879, 45 kohta ja asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok. 2007, s. I-9097, 61 kohta).

57 Esitetyn valossa on tutkittava, onko asia niin, että kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, neuvostolla ei ollut perustetta luokitella asetusta N:o 2252/2004 toimenpiteeksi, jolla kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä.

58 Asetuksen N:o 2252/2004 tarkoituksen osalta tämän asetuksen johdanto-osan toisesta ja kolmannesta perustelukappaleesta ja 4 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että kyseisen asetuksen tavoitteena on torjua jäsenvaltioiden myöntämien passien ja muiden matkustusasiakirjojen väärentämistä ja väärinkäyttöä.

59 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetuksessa N:o 2252/2004 yhdenmukaistetaan ne turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen on täytettävä, ja parannetaan kyseisiä vaatimuksia sekä säädetään näiden asiakirjojen haltijoita koskevien tiettyjen biometristen tunnisteiden liittämisestä kyseisiin asiakirjoihin, kuten asetuksen 1 ja 2 artiklasta ilmenee.

60 Tässä yhteydessä on palautettava mieleen, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto antamansa tuomion 84 kohdassa, henkilöiden tarkastukset jäsenvaltioiden ulkorajoilla ja siis näissä tarkastuksissa sovellettavia vaatimuksia ja menettelyjä koskevien yhteisten sääntöjen tehokas täytäntöönpano on katsottava seikoiksi, jotka kuuluvat Schengenin säännöstöön.

61 Yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen b ja c kohdassa määrätään jäsenvaltioiden ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia koskevista yhdenmukaisista periaatteista, ja näiden määräysten mukaisesti kaikki henkilöt on tarkastettava ainakin kerran heidän henkilöllisyytensä toteamiseksi saatujen tai esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella, ja tarvittaessa on tehtävä perusteellinen tarkastus, johon kuuluu yleissopimuksen sopimuspuolten kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä vaarantavien uhkien tutkiminen ja ehkäiseminen.

62 Yleissopimuksen mukaisia tarkastuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu yleissopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean hyväksymässä yhteisessä käsikirjassa (EYVL 2002, C 313, s. 97), joka kuuluu Schengen-pöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettuun Schengenin säännöstöön.

63 Tämän yhteisen käsikirjan II osan, jonka otsikkona on "Rajatarkastukset", 1.3.1 kohdassa todetaan, että yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukainen vähimmäistarkastus käsittää henkilöllisyyden tarkastamisen saatujen tai esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella sekä rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolon ja väärentämiseen tai väärennökseen viittaavien merkkien esiintymisen yksinkertaisen ja nopean tarkastamisen.

64 Yhteisen käsikirjan kyseisen osan 1.3.2.1 kohdasta, joka koskee yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen c kohdassa tarkoitetussa perusteellisessa tarkastuksessa noudatettavaa menettelyä, ilmenee, että tässä tarkastuksessa tutkitaan perusteellisesti rajan ylittämisen yhteydessä esitetyn matkustusasiakirjan pätevyys ja aitous.

65 Koska passien ja muiden matkustusasiakirjojen aitouden tarkistaminen on siis tärkein seikka henkilöiden tarkastuksissa ulkorajoilla, sellaisista toimenpiteistä, joilla voidaan helpommin ja luotettavammin selvittää kyseessä olevan asiakirjan aitous ja asiakirjan haltijan henkilöllisyys, on katsottava, että niillä voidaan taata näiden tarkastusten tehokkuus ja siten Schengenin säännöstöllä perustetun ulkorajojen yhdennetyn valvonnan tehokkuus ja tehostaa kyseisiä tarkastuksia ja kyseistä valvontaa.

66 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 2252/2004 tavoite ja sisältö, sellaisina kuin niitä tarkasteltiin tämän tuomion 58 ja 59 kohdassa, on katsottava, että kyseistä asetusta on pidettävä Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuna Schengenin säännöstöön perustuvana toimenpiteenä.

67 Neuvosto on siis perustellusti luokitellut asetuksen N:o 2252/2004 toimenpiteeksi, jolla kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä.

68 Tästä seuraa, ettei myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaista argumenttia voida hyväksyä.

69 Vaatimuksia, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt asetuksen N:o 2252/2004 kumoamiseksi, ei näin ollen voida hyväksyä, eikä yhteisöjen tuomioistuimen siis tarvitse lausua kyseisen jäsenvaltion vaatimuksesta, joka koskee kyseisen asetuksen vaikutusten pysyttämistä.

70 Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on siis hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

71 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut Yhdistyneen kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kanne hylätään.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta, Irlanti, Alankomaiden kuningaskunta, Slovakian tasavalta sekä Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset