JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
24 päivänä kesäkuuta 2010 [1]

1. Tällä kanteellaan Yhdistynyt kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi 23.6.2008 tehdyn neuvoston päätöksen 2008/633/YOS [2] (jäljempänä myös riidanalainen päätös).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Schengenin sopimukset*

2. Yhdistyneen kuningaskunnan ei sallittu osallistua riidanalaisen päätöksen tekemiseen, koska katsottiin, että päätöksellä kehitetään sellaista Schengenin sopimuksilla luotua (viisumeja koskevaa) alaa, johon kyseinen jäsenvaltio ei osallistu. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo kuitenkin, että riidanalainen päätös on poliisiyhteistyön eikä viisumijärjestelmän alaan kuuluva toimenpide.

3. Kuten tiedetään, ensimmäiset Schengenin sopimukset tehtiin vuonna 1985 Ranskan, Saksan, Belgian, Luxemburgin ja Alankomaiden välillä, jotta luotaisiin alue (ns. Schengen-alue), jolla ei ole sisärajoja. Myöhemmin muut jäsenvaltiot ovat liittyneet sopimuksiin, ja vuonna 1997 vastaava lainsäädäntökokonaisuus sisällytettiin Amsterdamin sopimuksella osaksi Euroopan unionia. Tämä tapahtui erityisesti Amsterdamin sopimukseen liitetyllä erityisellä pöytäkirjalla [3] (jäljempänä Schengen-pöytäkirja), jossa annetaan mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön kyseisellä alalla.

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

2 – EUVL L 218, s. 129.

3 – Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehty pöytäkirja (N:o 2). Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Schengen-pöytäkirjaa, josta tuli tässä yhteydessä pöytäkirja N:o 19, muutettiin hieman. Nyt esillä olevassa asiassa viitataan kuitenkin edelliseen versioon.

4. 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.”

5. Schengen-pöytäkirjan mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta on pyytänyt saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön osiin, ja pyyntö on hyväksytty. Päätöksellään 2000/365/EY [4] neuvosto määritti kyseisen jäsenvaltion osallistumisen rajat. On riidatonta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta Schengenin säännöstön puitteissa osallistu viisumeja koskevaan yhteistyöhön, eikä sitä ole tässä yhteydessä kiistetty. [5]

B *Viisumitietojärjestelmä*

6. Viisumitietojärjestelmä (jäljempänä myös VIS) perustettiin neuvoston päätöksellä 2004/512/EY; [6] sen tavoitteena on toteuttaa jäsenvaltioiden yhteinen viisumijärjestelmä, joka mahdollistaisi erityisesti sen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset saavat käyttöönsä kyseisen alan tietokannan.

7. Päätöksen 2004/512/EY oikeusperustan muodosti EY 66 artikla, [7] joka on EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastossa ja jossa määrätään seuraavaa: ”Neuvosto toteuttaa – – toimenpiteitä varmistaakseen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen sekä näiden viranomaisten ja komission välisen yhteistyön tähän osastoon kuuluvilla aloilla.” Kyseisessä osastossa säännellyt alat on määritelty seuraavasti: ”viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka”.

8. Päätöksen 2004/512/EY johdanto-osan 11 perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Tällä päätöksellä kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua

4 – Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 29.5.2000 tehty neuvoston päätös 2000/365/EY (EYVL L 131, s. 43).

5 – Yhdistynyt kuningaskunta, kuten se itse kirjallisissa huomautuksissaan muistuttaa, osallistuu suureen osaan Schengenin säännöstön määräyksistä poliisi- ja turvallisuusasioiden alalla; sen sijaan se ei osallistu lainkaan sisärajojen poistamista ja henkilöiden liikkuvuutta koskeviin määräyksiin.

6 – Viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 8.6.2004 tehty neuvoston päätös 2004/512/EY (EUVL L 213, s. 5).

7 – Kyseistä artiklaa vastaa nykyään SEUT 74 artikla.

joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin –– tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY –– mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei siten osallistu päätöksen tekemiseen, päätös ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä päätöstä sovelleta siihen."

9. Päätöstä 2004/512/EY on sittemmin seurannut asetus (EY) N:o 767/2008,[8] jolla on erityisesti ollut tarkoituksena luoda yksityiskohtainen VIS-järjestelmään sovellettava säännöstö. Myös tämän asetuksen oikeusperusta sisältyy EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon. Kuten sen johdanto-osan 29 perustelukappaleessa täsmennetään, Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistunut kyseisen asetuksen antamiseen, eikä asetus sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

C *Riidanalainen päätös*

10. Riidanalaisen päätöksen tavoitteena on sallia Europolille ja jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille tietyissä nimenomaisissa tilanteissa pääsy VIS-järjestelmään tiettyjen erityisen vakavien rikosten ehkäisemistä ja tutkimista varten. VIS-järjestelmällä ei itsessään ole rikosten ehkäisemiseen ja torjuntaan liittyviä tehtäviä, joten tällainen erityinen pääsy määritellään riidanalaisessa päätöksessä poikkeukselliseksi. Kuten sen 1 artiklassa todetaan, kyseessä on pääsy "tietojen hakemiseksi", ja haut on lisäksi rajattu tapauksiin, joissa niillä pyritään estämään tai torjumaan terrorismirikoksia ja muita vakavia rikoksia.

11. Riidanalaisen päätöksen oikeusperustan muodostavat EU 30 artiklan 1 kohdan b alakohta ja EU 34 artiklan 2 kohdan c alakohta.[9]

12. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

"(1) –– Viisumitietojärjestelmän perustaminen on eräs vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyvien Euroopan unionin politiikkojen keskeisistä aloitteista. Viisumitietojärjestelmän tarkoituksena olisi oltava yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanon parantaminen, ja sillä olisi myös edistettävä sisäistä turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa selkeästi määritellyissä ja valvotuissa olosuhteissa.

––

8 – Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9.7.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) (EUVL L 218, s. 60).

9 – Kun Lissabonin sopimus tuli voimaan, kyseiset määräykset kumottiin ja poliisiyhteistyö siirrettiin Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT), jossa se nyt kuuluu samaan osastoon (kolmannen osan V osasto) niiden määräysten kanssa, joihin tiiviimpi yhteistyö viisumiasioissa perustuu. Tämä uusi sijoituspaikka avaa kiinnostavia näkökulmia, joihin myös istunnossa viitattiin: neuvosto katsoi, että jos riidanalainen päätös tehtäisiin nyt, se voitaisiin perustaa erilaiselle oikeusperustalle. Nämä huomautukset ovat kuitenkin merkityksettömiä tämän asian ratkaisemisen kannalta.

(5) Tämä päätös täydentää – – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 767/2008 – –, sillä tässä päätöksessä luodaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukainen oikeusperusta, joka antaa nimetyille jäsenvaltioiden viranomaisille ja Europolille pääsyn viisumitietojärjestelmään.

(6) – – On olennaisen tärkeää varmistaa, että viisumitietojärjestelmään pääsyä varten asianmukaisesti valtuutettu henkilöstö rajataan niin, että järjestelmään pääsevät vain henkilöt, jotka tarvitsevat tietoja ja joilla on asianmukaiset tiedot tietoturva- ja tietosuojasäännöistä.

– –

(13) Tällä päätöksellä kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu – – neuvoston päätöksen 2000/365/EY mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei sen vuoksi osallistu päätöksen tekemiseen, päätös ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä päätöstä sovelleta siihen.

– –

(15) – – Neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS – – mukaisesti niiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, joiden nimetyillä viranomaisilla on pääsy viisumitietokantaan tämän päätöksen nojalla, voivat kuitenkin antaa viisumitietokannassa olevia tietoja Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin kansallisissa viisumirekistereissä olevia tietoja voidaan antaa toisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin keskusviranomaisten suora pääsy viisumitietokantaan edellyttää, ottaen huomioon kyseisten maiden tämänhetkisen osallistumisen Schengenin säännöstöön, yhteisön ja näiden jäsenvaltioiden välistä sopimusta, jota on mahdollisesti täydennettävä muilla säännöillä, joilla määritetään tietokantaan pääsemistä koskevat ehdot ja menettelyt.

– –”

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Unionin tuomioistuimen kirjaamoon 10.11.2008 toimitetussa kannekirjelmässä Yhdistynyt kuningaskunta vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista, koska kyseinen jäsenvaltio ei saanut osallistua päätöksen tekemiseen.

14. Neuvosto, jota komissio tukee, vaatii, että kanne hylätään perusteettomana.

15. Osapuolia kuultiin 14.4.2010 pidetyssä istunnossa. Tässä yhteydessä Espanjan kuningaskunta esitti suullisia huomautuksia neuvoston vaatimusten tueksi.

III Alustavat toteamukset

16. Ennen kuin tarkastelen lähemmin asianosaisten ja muiden asian käsittelyyn osallistuneiden lausumia ja arvioin niiden perusteltavuutta, on alustavasti selvitettävä, mitä riidan alaan tarkalleen ottaen kuuluu. On nimittäin tiettyjä seikkoja, joita on käsitelty menettelyn kuluessa mutta jotka eivät kuitenkaan ole asianosaisten riidan kohteena.

17. Ensinnäkin on riidatonta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta osallistu Schengenin säännöstön viisumiasioita koskevaan osaan, joka käsittää erityisesti VIS-järjestelmän.

18. Toiseksi kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä riidanalaisen päätöksen tekemiseen käytetyn oikeusperustan oikeellisuudesta (kuten edellä mainittiin, kyseisen oikeusperustan muodostavat EU 30 ja EU 34 artikla).

19. Oikeudelliselta kannalta ainoa seikka, josta osapuolet ovat erimielisiä ja joka unionin tuomioistuimen siis on ratkaistava, on se, onko oikein katsoa riidanalainen päätös päätökseksi, jolla kehitetään viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa.

IV Osapuolten lausumat

A *Yhdistyneen kuningaskunnan kanta*

20. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii riidanalaisen päätöksen kumoamista EU 35 artiklan 6 kohdan mukaisesti olennaisen menettelymääräyksen ja/tai unionisopimuksen rikkomisen perusteella. Yhdistyneen kuningaskunnan keskeinen väite on, ettei kyseisellä päätöksellä kehitetä yhteistä viisumipolitiikkaa, vaan se on poliisiyhteistyötä koskeva toimenpide, mikä sitä paitsi käy ilmi myös oikeusperustasta, jota neuvosto on päätöksen tekemiseen käyttänyt.

21. Yhdistynyt kuningaskunta myöntää, että oikeuskäytännön mukaisesti on niin, että jos katsotaan, että riidanalaisella päätöksellä kehitetään viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa, kyseisellä jäsenvaltiolla ei

olisi ollut oikeutta osallistua sen tekemiseen. Jos tämä tulkinta kuitenkin torjutaan, poliisiyhteistyöhön osallistuvan Yhdistyneen kuningaskunnan olisi pitänyt saada osallistua päätöksen tekemiseen.

22. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan jopa komissio myönsi alkuperäisessä päätösehdotuksessaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuden osallistua VIS-järjestelmän pääsymekanismiin terrorismin ja muiden vakavien rikosten ehkäisyyn ja torjuntaan liittyvistä syistä.

23. Kuten oikeuskäytännössä on todettu, sen määrittämiseksi, mille Schengen-yhteistyön alueelle riidanalaisen päätöksen on katsottava kuuluvan, on tarpeen tarkastella päätöksen tarkoitusta ja sisältöä. Tässä yhteydessä on todettava, etteivät riidanalaisen päätöksen tarkoitus tai sisältö kumpikaan liity Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan millään tavalla viisumipolitiikkaan, koska toimenpiteen ainoa tavoite on mahdollistaa tiettyjen rikollisuuden muotojen tehokkaampi torjunta.

24. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan neuvoston päätöksessä pitää riidanalaista päätöstä viisumiasioita koskevan Schengen-yhteistyön kehittämisenä on perustava ristiriita: neuvosto ei nimittäin olisi voinut samanaikaisesti käyttää oikeusperustana Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston määräyksiä, joissa viitataan poliisiyhteistyöhön, ja pitää päätöstä sen tekemisen osalta viisumipolitiikkaan liittyvänä toimenpiteenä. Jos riidanalaisen päätöksen voidaan todella katsoa kuuluvan viisumiasioiden alaan, sen oikeusperustan olisi pitänyt kuulua EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon.

25. Yhdistynyt kuningaskunta myöntää lopuksi, että sen kannan mahdollinen hyväksyminen saattaa aiheuttaa ongelmia, jotka liittyvät Islannin, Norjan ja Sveitsin osallistumiseen riidanalaisella päätöksellä luotuun järjestelmään. Kyseiset valtiot nimittäin osallistuvat Schengenin säännöstöön viisumiasioiden osalta, mutta ne eivät osallistu poliisiyhteistyöhön. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa kuitenkin yhtäältä, etteivät riidanalaisen päätöksen oikeudellisesta arvioinnista kolmansille maille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset voi muuttaa kyseisen arvioinnin välttämättä objektiivista luonnetta. Toisaalta kyseinen jäsenvaltio ilmoittaa suhtautuvansa ehdottoman myönteisesti ja avoimesti sellaisen ratkaisun löytämiseen, joka mahdollistaisi joka tapauksessa kyseisten kolmansien valtioiden osallistumisen järjestelmään.

B *Neuvoston kanta*

26. Neuvosto kiistää kokonaisuudessaan Yhdistyneen kuningaskunnan lausumat.

27. Neuvosto huomauttaa alustavasti, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla on tällä

hetkellä voimassa olevan lainsäädännön perusteella jo mahdollisuus saada pääsy VIS-järjestelmään sisältyviin tietoihin puitepäätöksen 2006/960/YOS [10] nojalla: ainoa ero on se, että nykyisessä järjestelmässä pääsy on välillinen, kun taas Yhdistynyt kuningaskunta toivoo riidanalaiseen päätökseen osallistumalla saavansa välittömän pääsyn järjestelmään.

28. Neuvosto kritisoi Yhdistyneen kuningaskunnan väitettä, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen tekotapa oli epäjohdonmukainen. Neuvoston mukaan sillä, että toimenpiteen oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa eikä EY:n perustamissopimuksen IV osastossa, ei ole merkitystä, kun ratkaistaan, kehitetäänkö riidanalaisella päätöksellä Schengenin säännöstöä viisumipolitiikan alalla. Missään määräyksessä ei nimittäin edellytetä välttämätöntä yhteyttä oikeusperustan valinnan ja sen Schengenin säännöstön alan, johon tietty toimenpide liittyy, välillä.

29. Neuvoston mukaan tavoite, johon riidanalaisella päätöksellä pyritään, on VIS-sääntelyn täydentäminen tietyillä nimenomaisilla säännöillä, jotka koskevat pääsyä viisumitietokantaan rikosten ehkäisyyn ja torjuntaan liittyvissä tarkoituksissa. Näin ollen valittu oikeusperusta on sen mukaan oikea, koska EU 30 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään yhteistyöstä, jota on muun muassa ”asiaa koskevien tietojen kerääminen, tallettaminen, käsittely, analysointi ja vaihto, mukaan lukien Europolin ilmoitukset”.

30. Neuvosto ei hyväksy Yhdistyneen kuningaskunnan esittämää lähestymistapaa, jonka mukaan perusteita, joilla tietyn alan kuuluminen Schengenin säännöstöön selvitetään, ovat ainoastaan arvioitavan säädöksen sisältö ja tarkoitus. Sen mukaan oikeuskäytäntö ei edellytä näin yhdenmukaista lähestymistapaa. Neuvoston mukaan on sen sijaan välttämätöntä ottaa säädöksen sisällön ja tarkoituksen lisäksi huomioon myös Schengenin säännöstön johdonmukaisuuden kriteeri. Kyseistä kriteeriä on korostettu esimerkiksi päätöksessä 2000/365/EY.

31. Neuvoston mukaan riidanalainen päätös liittyy VIS-asetukseen sekä toiminnalliselta että sisällölliseltä kannalta. Se, että riidanalaisen päätöksen oikeusperusta poikkeaa VIS-asetuksen oikeusperustasta, ei sen mukaan vaikuta mitenkään mahdollisuuteen pitää kyseistä toimenpidettä VIS-asetuksen kehittämisenä ja tätä asetusta täydentävänä. Neuvosto myöntää, ettei riidanalaista päätöstä erikseen tarkasteltuna voitaisi pitää Schengenin sopimuksiin liittyvänä; merkityksellinen tosiseikka on kuitenkin se, että kyseinen päätös liittyy objektiivisesti VIS-järjestelmää koskeviin säännöksiin. Lisäksi on muistettava, että – toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta näyttää haluavan asian

10 – Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta 18.12.2006 tehty neuvoston puitepäätös 2006/960/YOS (EUVL L 386, s. 89).

esittää – VIS-järjestelmä ei ole järjestelmä, jossa on kaksi erillistä päämäärää, toisin sanoen viisumipolitiikan hallinnointi ja rikollisen toiminnan ehkäisy ja torjunta. Neuvosto korostaa, että VIS-järjestelmällä on vain yksi päätavoite, joka on mahdollistaa viisumeja koskevien tietojen vaihto niiden kansallisten viranomaisten välillä, jotka vastaavat maahanmuutosta ja maahantulon valvonnasta, ja mahdollisuutta päästä kyseiseen järjestelmään poliisitoimintaan liittyvissä tarkoituksissa on pidettävä täysin liitännäisenä ja toisarvoisena päätavoitteeseen nähden. Neuvosto huomauttaa, että merkityksellistä on myös se, että pääsy järjestelmään poliisitoimintaan liittyvissä tarkoituksissa käsittää pelkät lukuoikeudet ilman mahdollisuutta lisätä tietoja VIS-järjestelmään tai muokata järjestelmässä olevia tietoja.

32. Neuvosto huomauttaa myös, että Yhdistyneen kuningaskunnan kannan mukaan Islanti, Norja ja Sveitsi jäisivät päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, mistä seuraisi se paradoksaalinen tilanne, etteivät kyseiset kolmannet valtiot, jotka osallistuvat täysimääräisesti VIS-järjestelmän hallinnointiin ja käyttöön, pääsisi järjestelmään rikosten ehkäisyyn ja torjuntaan liittyvissä tarkoituksissa. Tällöin kyseiset valtiot joutuisivat epäedullisempaan asemaan kuin ne valtiot (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti), jotka eivät osallistu VIS-järjestelmään.

C *Komission kanta ja Espanjan kuningaskunnan kanta*

33. Komissio, joka on asiassa väliintulijana, tukee neuvostoa ja yhtyy sen väitteisiin. Komissio korostaa erityisesti Schengenin säännöstön johdonmukaisuuden periaatetta ja sitä, ettei VIS-järjestelmää voida pitää järjestelmänä, jolla on kaksi eri tavoitetta.

34. Alkuperäisestä ehdotuksestaan, joka johti riidanalaisen päätöksen tekemiseen, komissio tarkentaa, ettei kyseisessä ehdotuksessa otettu huomioon mahdollisuutta soveltaa sitä kokonaisuudessaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, vaan ehdotuksessa annettiin Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Irlannille pelkästään välillinen pääsy järjestelmään.

35. Espanjan kuningaskunta, joka on esittänyt ainoastaan suullisia huomautuksia, puolestaan tukee neuvoston kantaa ja pitää sitä oikeana. Kyseinen jäsenvaltio katsoo erityisesti, että vaikka riidanalaista päätöstä tarkasteltaisiin vain sisällön ja tarkoituksen perusteella, sitä voitaisiin joka tapauksessa pitää viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön kehittämisenä: riidanalaisen päätöksen sisältö ja tarkoitus nimittäin liittyvät yksinkertaisesti tiettyihin tapoihin päästä tietokantaan, joka – kuten kaikki myöntävät – kuuluu sellaiseen tiiviimmän Schengen-yhteistyön alaan, johon Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu.

V Arviointi

olemassa olevan järjestelmän jatkuminen muuttumattomana, kunnes neuvosto tekee uuden päätöksen.

A *Alustavat huomiot*

1. Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimus

36. Yhdistynyt kuningaskunta on muotoillut tuomioistuimelle esittämänsä vaatimuksen epätyypillisellä tavalla. Kyseinen jäsenvaltio nimittäin vaatii yhtäältä riidanalaisen päätöksen kumoamista, mutta toisaalta se vaatii tuomioistuinta pitämään sen säännökset voimassa lukuun ottamatta niitä säännöksiä, joilla Yhdistynyt kuningaskunta suljetaan päätöksellä luodun VIS-järjestelmän pääsymekanismin ulkopuolelle.

37. Muodolliselta kannalta Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksen toinen osa voidaan todennäköisesti ymmärtää EY 231 artiklan mukaisesti esitetyksi vaatimukseksi säilyttää joitakin riidanalaisen päätöksen vaikutuksia uuden lainsäädännön antamiseen saakka.

38. Istunnossa Yhdistynyt kuningaskunta totesi, että sen vaatimus pitää tietyt päätöksen vaikutukset voimassa on tosiasiassa ymmärrettävä siten, että se koskee koko riidanalaista päätöstä. Tällaisen voimassa pitämisen tavoitteena olisi siis ainoastaan mahdollistaa

39. Katson, että Yhdistyneen kuningaskunnan kannekirjelmässään esittämien vaatimusten (ks. erityisesti 116 kohdan b alakohta) ja sen istunnossa esittämien vaatimusten välillä on tiettyä epäjohdonmukaisuutta. Kannekirjelmässä nimittäin riidanalaisen päätöksen säännösten voimassa pitämistä koskeva vaatimus on nimenomaisesti rajattu niihin päätöksen osiin, joissa Yhdistyneeltä kuningaskunnalta ei evätä pääsyä VIS-järjestelmään poliisitoimintaan liittyvissä asioissa, joten vaikuttaa siltä, että kyseinen jäsenvaltio vaatii tosiasiassa väliaikaisesti välitöntä pääsyä kyseiseen tietokantaan. Kuten jo todettiin, istunnossa Yhdistynyt kuningaskunta sen sijaan myönsi, että vaikka päätös kumottaisiin, sen poliisiviranomaiset voisivat hyödyntää välitöntä pääsyä viisumeita koskevaan tietokantaan vasta uuden toimenpiteen toteuttamisen jälkeen.

40. Tämä seikka vaikuttaa minusta kuitenkin suhteellisen toisarvoiselta. Tässä yhteydessä tarvittavia objektiivisia edellytyksiä riidanalaisen päätöksen osittaiselle kumoamiselle ei nimittäin ole eikä siis myös sille, että vain jotkin sen osat pidettäisiin väliaikaisesti voimassa.

41. On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne ”voidaan erottaa

muusta toimesta", ja vain sillä edellytyksellä, ettei osittainen kumoaminen muuta toimen pääsisältöä. [11]

42. Nyt tarkasteltavana olevassa tapauksessa Yhdistyneen kuningaskunnan ilmi tuomat virheet eivät koske ainoastaan tiettyä riidanalaisen päätöksen osaa vaan päätöstä kokonaisuudessaan. Se, että jotkin jäsenvaltiot ovat tai eivät ole voineet osallistua päätöksen tekemiseen, ei toki ole sellainen kyseisen päätöksen osa, joka voidaan helposti erottaa muusta päätöksestä. Onkin ilmeistä, että jos katsotaan, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla ja Irlannilla oli oikeus osallistua riidanalaisen päätöksen tekemiseen, kyseisillä jäsenvaltioilla oli oikeus ja velvollisuus ottaa kantaa koko toimenpiteeseen ja äänestää siitä kokonaisuudessaan. Kuten neuvosto on kirjallisissa huomautuksissaan aivan oikein korostanut, tämäntyyppinen mahdollinen lainvastaisuus pakottaisi tarkastelemaan koko riidanalaista päätöstä uudelleen. Toisin sanoen unionin lainsäätäjän olisi niin sanotusti alettava alusta.

43. Siinä tapauksessa, että Yhdistyneen kuningaskunnan esittämät väitteet hyväksytään, voi unionin tuomioistuin näin ollen päätyä ainoastaan kumoamaan riidanalaisen päätöksen kokonaan.

11 – Asia C-295/07 P, komissio v. Département du Loiret, tuomio 11.12.2008 (Kok., s. I-9363, 105 ja 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Komission alkuperäinen ehdotus

44. Kuten edellä on todettu, Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että komission alun perin esittämään ehdotukseen riidanalaiseksi päätökseksi sisältyi Yhdistyneen kuningaskunnan poliisiviranomaisille mahdollisuus päästä järjestelmän tietoihin. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tämä osoittaa sen kannan oikeaksi, koska se vahvistaa, ettei riidanalaista päätöstä voida pitää viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön osan kehittämisenä.

45. Tältä osin totean ensinnäkin, että on ilmeistä, että vaikka komission alkuperäisen ehdotuksen tarkastelu voi tarjota tapauksen selvittämisen kannalta hyödyllisiä näkökohtia, se on kuitenkin merkityksetöntä riidanalaisen päätöksen mahdollista lainvastaisuutta ratkaistaessa.

46. Tärkein merkille pantava seikka on kuitenkin vielä mainitsematta. Komission ehdotus perustui nimittäin riidanalaiseen päätökseen verrattuna täysin toisenlaisiin lähtökohtiin. Sen lisäksi, että siinä annettiin Schengen-valtioiden poliisiviranomaisille välitön pääsy VIS-järjestelmään, siihen sisältyi myös omien tietokantojen saattaminen yhteiseen käyttöön sekä VIS-järjestelmään osallistuvien valtioiden että VIS-järjestelmään osallistumattomien valtioiden (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti) osalta. Näin ollen on täysin loogista, että kyseinen päätösehdotus perustui olettamukseen, jonka mukaan myös Yhdistynyt kuningaskunta osallistuisi

kyseisen päätöksen tekemiseen, koska senkin olisi pitänyt vuorostaan sallia pääsy omaan viisumitietokantaansa.

47. Sitä paitsi on huomattava, ettei myöskään komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältynyt VIS-järjestelmään osallistumattomille jäsenvaltioille mahdollisuutta päästä suoraan kyseiseen tietokantaan: ehdotuksen 6 artiklassa käsiteltiin välillisen pääsyn mekanismia, joka perustui pyynnön lähettämiseen jonkin VIS-järjestelmään osallistuvan valtion viranomaisten välityksellä.

48. Riidanalainen päätös on niin sanotusti riisuttu versio komission ehdotukseen alun perin sisältyneistä kunnianhimoisista tavoitteista: riidanalainen päätös on nimittäin toimenpide, jossa käsitellään ainoastaan pääsyä VIS-järjestelmään rikosoikeudelliseen tutkintaan ja rikosten torjuntaan liittyvissä tehtävissä, eikä siihen sisälly säännöksiä tietojen vaihtamisesta VIS-järjestelmään kuuluvien valtioiden ja VIS-järjestelmään kuulumattomien valtioiden välillä.

49. Näin ollen vaikuttaa siltä, ettei komission alkuperäisen ehdotuksen tarkasteleminen tarjoa ratkaisevia uusia seikkoja riidanalaisen päätöksen laillisuuden ratkaisemisen kannalta.

B *Riidanalaisen päätöksen luokittelu*

50. Nyt esillä olevassa asiassa ainoa ongelma, joka unionin tuomioistuimen on ratkaistava, on se, voidaanko riidanalainen päätös katsoa toimeksi, jolla viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa kehitetään.

51. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että jos vastaus on myöntävä, Yhdistyneen kuningaskunnan sulkeminen riidanalaisen päätöksen tekemisen ulkopuolelle oli perusteltua. Oikeuskäytännössä on näet yksiselitteisesti todettu, että johonkin Schengenin säännöstön alaan kuuluvan toimenpiteen antamiseen voivat osallistua vain ne jäsenvaltiot, jotka osallistuvat kyseiseen alaan. Näin on tapahtunut kahdessa tuomiossa, jotka molemmat annettiin 18.12.2007 ja joissa molemmissa olivat myös asianosaisina Yhdistynyt kuningaskunta ja neuvosto. [12]

52. Määrittäessään sitä, liittyikö toimenpide Schengenin säännöstöön, yhteisöjen tuomioistuin käytti edellä mainituissa tuomioissa *analogisesti* samoja perusteita, jotka pätevät unionin toimen oikeusperustan valinnassa. Tuomioistuin totesi erityisesti seuraavaa: ”sen, että yhteisön toimi luokitellaan –– Schengenin säännöstöön perustuvaksi ehdotukseksi tai aloitteeksi, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan

12 – Asia C-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11459, 62 kohta) ja asia C-137/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11593, 50 kohta).

kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö”.[13]

53. Jos nyt esillä olevassa asiassa tarkasteltaisiin ainoastaan riidanalaisen päätöksen tarkoitusta, Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimus päätöksen kumoamisesta todennäköisesti hyväksyttäisiin. Kuten neuvoston valitsema oikeusperustakin (joka siis koostuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston määräyksistä) nimittäin osoittaa, päätöksellä pyritään saavuttamaan tavoite, joka on epäilemättä tyypillinen poliisiyhteistyöhön liittyville toimille. Myös neuvosto myöntää tämän.

54. Toimen sisällön osalta asia on kuitenkin toinen ja tietyssä määrin hämärämpi. Voitaisiin katsoa, että koska riidanalaisen päätöksen sisältö koostuu joukosta säännöksiä, joilla pääsy VIS-järjestelmään sallitaan poliisitoimintaan liittyvissä tarkoituksissa, myös toimen sisältöä koskeva peruste puoltaa sitä, että se luokitellaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon liittyväksi toimenpiteeksi.

55. On kuitenkin todettava, ettei riidanalaisessa päätöksessä ole käytännössä kyse henkilötietojen vaihdosta poliisitarkoituksiin *yleisellä tasolla*.[14] Päinvastoin siihen sisältyy tapoja luoda – poikkeuksellisesti ja tiettyjen edellytysten täyttyessä – poliisikäyttöä varten pääsy tietokantaan (VIS), jota ei ole suunniteltu tällaisia tarkoituksia varten. Kaikki osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että VIS-järjestelmän tavanomainen ja pääasiallinen käyttö liittyy rajojen ja maahantulon valvontaan eikä rikollisen toiminnan ehkäisyyn tai torjuntaan. Toisin sanoen lainsäätäjä on päättänyt toteuttaa riidanalaisen päätöksen yksinkertaisesti *VIS-järjestelmän hallinnointitoimena*, jolla mahdollistetaan järjestelmän käyttö tietyissä tapauksissa muihin tarkoituksiin kuin siihen, johon sitä normaalisti voidaan käyttää.

56. Näin ollen riidanalaisen päätöksen sisältö ei niinkään muodostu ensisijaisesti poliisiyhteistyön toteuttamiseen tähtäävistä säännöksistä vaan joukosta toimia, jotka koskevat VIS-järjestelmän eli viisumeja koskevan tietokannan hallinnointia; tämä tietokanta on luotu EY:n perustamissopimuksen IV osaston perusteella, ja se kuuluu sellaiseen Schengenin säännöstöön perustuvan tiiviimmän yhteistyön alaan, johon Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu.

57. Tietyn toimen oikeusperustan valinnassa käytettävien kriteerien analoginen

13 – Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 77 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi siinä eräisiin ”klassisiin” oikeusperustan valintaa koskeviin tuomioihin: asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok., s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 10 kohta, ns. titaanidioksidi-tapaus); asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok., s. I-7879, 45 kohta) ja asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-9097, 61 kohta).

14 – Kuten edellä on todettu, tällainen järjestelmä oli jo luotu edellä alaviitteessä 10 mainitulla päätöksellä 2006/960/YOS; samoin on jo huomautettu, että pääsy tietoihin on sen perusteella kuitenkin välillistä eikä välitöntä, kuten riidanalaisessa päätöksessä.

soveltaminen ei siis riitä ratkaisemaan yksiselitteisesti sitä, voidaanko katsoa, että riidanalaisella päätöksellä kehitetään viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa.

58. Päätöksen tarkoituksen ja sisällön tarkasteleminen erillään ja abstraktisti ei nähdäkseni yleensä riitä, ellei kysymys koske oikeusperustan valintaa vaan – kuten nyt esillä olevassa asiassa – asian liittymistä Schengenin säännöstöön.

59. Ensinnäkin on nimittäin huomattava, kuten aiemmin jo todettiin, että unionin tuomioistuin ei ole tältä osin yksinkertaisesti vain viitannut omaan oikeusperustan valintaa koskevaan oikeuskäytäntöönsä. Se on nimenomaisesti todennut, että oikeusperustan valintaperusteita on sovellettu *analogisesti*: ei siis ole itsestään selvää, että olisi välttämättä toimittava samoin.

60. Toiseksi myöskään oikeusperustan valintaa koskevassa oikeuskäytännössä ei esitetä, että olisi tarkasteltava *yksinomaan* toimen sisältöä ja tarkoitusta. Kyseisessä oikeuskäytännössä todetaan sen sijaan, että on tarpeen tarkastella objektiivisia seikkoja, jotka mahdollistavat tuomioistuimen suorittaman lainsäätäjän ratkaisujen laillisuusvalvonnan. Tyypillisiä tällaisia objektiivisia seikkoja, joihin tuomioistuin on usein viitannut, ovat sisältö ja tarkoitus; ne eivät kuitenkaan millään muotoa ole ainoat mahdolliset seikat, jotka on syytä ottaa huomioon. [15]

61. Nyt esillä olevassa asiassa on nähdäkseni vielä yksi objektiivinen seikka, joka on otettava huomioon. Kuten edellä on todettu, riidanalainen päätös koskee *aineelliselta kannalta* tietokantaa (VIS), joka on perustettu Schengenin yhteistyön puitteissa ja sellaisella alalla (viisumiasiat), johon Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu. Tämän seikan perusteella on täysin selvää, että riidanalaisen päätöksen ja viisumeita koskevan Schengen-yhteistyön välillä on läheinen yhteys.

62. Kolmanneksi tuomioistuin on muistuttanut – ja vakiintunut oikeuskäytäntökin vahvistaa tämän –, ettei säännöksiä pidä koskaan tulkita erillään vaan aina siinä erityisessä kontekstissa, johon ne sijoittuvat. [16]

63. Neljänneksi Schengen-yhteistyön aivan erityinen luonne ainoastaan osaa unionin jäsenvaltioista koskevana tiiviimpänä yhteistyönä edellyttää, että tässä yhteydessä otetaan huomioon vielä yksi periaate, nimittäin Schengenin säännöstön eheyden ja

15 – Ks. esim. asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok., s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 11 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainittu titaanidioksidi-tapaus, tuomion 10 kohta ja asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok., s. I-5755, 25 kohta). Ks. lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/00, 6.12.2001 (Kok., s. I-9713, 22 kohta).

16 – Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 55 kohta.

johdonmukaisuuden periaate. [17] Kyseinen periaate ilmenee erityisesti edellä mainitun päätöksen 2000/365/EY johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta. [18]

64. Vaikkei oikeuskäytännössä olekaan suoranaisesti otettu kantaa kyseiseen asiaan, siinä on kuitenkin huomioitu tarve välttää Schengenin säännöstön mahdollinen pilkkominen ja vääristely, jollainen voisi olla seurauksena, jos Schengen-yhteistyöhön täysimääräisesti osallistumattomille jäsenvaltioille sallittaisiin liian ”helppoja” osallistumisen muotoja. Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti todennut, että Schengenin säännöstöä kehittävien toimenpiteiden ”on oltava niiden määräysten mukaisia, jotka kyseisillä toimenpiteillä pannaan täytäntöön tai joita näillä toimenpiteillä kehitetään, joten toimenpiteet edellyttävät sekä kyseisten määräysten että niiden perustana olevien periaatteiden hyväksymistä”. [19]

65. Edellä lainattu tuomion kohta ei koske nyt esillä olevan asian kanssa identtistä tilannetta: kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin lähti siitä, että arvioitavalla toimella kiistatta kehitettiin Schengenin säännöstöä, kun taas nyt esillä olevassa asiassa juuri tämä toimen luokittelu on kiistanalainen. Lainaus osoittaa mielestäni kuitenkin hyvin tarpeen välttää sitä, että Schengenin säännöstöä tulkittaisiin siten, että lopputuloksena säännöstön ulottuvuutta ja ominaisuuksia muutettaisiin näennäisen pinnallisella mutta tosiasiassa merkittävällä tavalla. [20]

66. Yleisesti ottaen Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden periaate edellyttää mielestäni, että kyseisen säännöstön kehittämisenä pidetään *kaikkia niitä toimia, joita ei voisi konkreettisesti olla olemassa ilman kyseistä säännöstöä*. On itsestään selvää, että nyt esillä olevassa asiassa pääsy VIS-järjestelmän tietoihin edellyttää kyseisen järjestelmän, jonka yksinomainen perusta on viisumeita koskevassa Schengen-yhteistyössä, olemassaoloa.

67. Näin ollen riidanalaista päätöstä on eheyden ja johdonmukaisuuden periaatteen perusteella pidettävä viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön osan kehittämisenä.

68. Näin olemme jälleen tilanteessa, jossa eri tulkintaperusteita soveltamalla päädytään kahteen vastakkaiseen lopputulokseen. Yhtäältä riidanalaisen päätöksen tarkoituksen tarkasteleminen puhuu sen puolesta, että päätös olisi luokiteltava ”normaaliksi”

17 – Kyseisestä periaatteesta vrt. yleisesti julkisasiamies Trstenjakin 10.7.2007 edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa C-137/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, esittämän ratkaisuehdotuksen 108–112 kohta.

18 – Kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan erityisesti seuraavaa: ”Schengenin säännöstö laadittiin, ja se toimii yhtenäisenä kokonaisuutena, joka kaikkien henkilötarkastusten lakkauttamista kyseisten valtioiden yhteisillä rajoilla kannattavien valtioiden on hyväksyttävä ja jota niiden on sovellettava täysimääräisesti.”

19 – Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 61 kohta.

20 – Johdonmukaisuuden käsitteen luonteesta oikeudellisessa diskurssissa ks. asiassa C-429/07, X, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-4833), 5.3.2009 esittämäni ratkaisuehdotuksen 28 kohta ja alaviite 6.

poliisiyhteistyöhön kuuluvaksi toimeksi. Toisaalta Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden periaatteen soveltaminen puolestaan puhuu sen puolesta, että päätös olisi luokiteltava viisumiasioita koskevan tiiviimmän yhteistyön ja siis Schengenin säännöstön kehittämistoimeksi. Riidanalaisen päätöksen sisällön tarkasteleminen puolestaan voi, kuten on jo todettu, johtaa kumpaan tahansa luokitteluun.

69. Näin ollen on löydettävä peruste, jolla voidaan selvemmin perustella jompaakumpaa mahdollisista näkökulmista.

70. Nyt esillä olevan asian erityinen asiaintila ei mielestäni anna mahdollisuutta soveltaa analogisesti perusteita, jotka oikeuskäytännössä on muotoiltu oikeusperustan valinnan osalta tilanteisiin, joissa vallitsee epäselvyyttä kahden mahdollisen vaihtoehdon välillä.

71. Ensinnäkään ei nimittäin voida soveltaa periaatetta, jonka mukaan sellaisessa tapauksessa, että jollakin unionin toimenpiteellä on enemmän kuin yksi mahdollinen oikeusperusta, on käytettävä sitä oikeusperustetta, joka vastaa toimenpiteen pääasiallista tarkoitusta. [21] Kuten nimittäin myös unionin tuomioistuimen muotoilusta selvästi käy ilmi, voidaan kyseistä periaatetta soveltaa vain silloin, jos se, että mahdollisia oikeudellisia perustoja on useita, johtuu siitä, että luokiteltavalla säädöksellä tavoitellaan useita eri tarkoituksia. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ongelmana ei kuitenkaan ole niinkään se, että *tarkoituksia* olisi useita, vaan se, että säädöksen oikeudellisen luokittelun kaksi *kriteeriä* (yhtäältä säädöksen tarkoituksen tarkastelun kriteeri ja toisaalta Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden kriteeri) johtavat keskenään vastakkaisiin tuloksiin.

72. Toiseksi ei myöskään ole mahdollista soveltaa periaatetta, joka on sitä paitsi oikeuskäytännössäkin todettu poikkeukselliseksi ja jonka mukaan toimenpide on mahdollista perustaa kahteen eri oikeusperustaan. [22] Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa nimittäin kahden edellä mainitun kriteerin soveltaminen tuottaa kaksi keskenään yhteensopimatonta tulosta. Eihän ole ajateltavissa, että päätös voitaisiin tehdä samanaikaisesti sekä tavanomaisena poliisiyhteistyöhön liittyvänä toimena että viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön osan kehittämistoimena: nämä kaksi tilannetta koskevat jo määritelmänsä mukaisesti kahta eri valtioryhmää (ensimmäisessä tapauksessa unionin jäsenvaltioita, toisessa tapauksessa osaa unionin jäsenvaltioista ja joitakin kolmansia valtioita).

21 – Ks. asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008 (Kok., s. I-3651, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 – Ks. esim. asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8913, 40 kohta) ja asia C-94/03, komissio v. neuvosto, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-1, 36 kohta).

73. Minusta vaikuttaa siltä, että mahdollista ratkaisua ongelmaan on etsittävä tarkastelemalla keskenään ristiriitaisten kriteerien ”painoarvoa”. Kysymys on kriteereistä, jotka ovat periaatteessa yhtä tärkeitä ja arvokkaita mutta jotka voidaan kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella asettaa hierarkkiseen järjestykseen siten, että toinen katsotaan toista määräävämmäksi. Noudatettava logiikka on sama kuin se, jota unionin tuomioistuin noudattaa, kun se ratkaisee säädöksen oikeusperustan, kun säädöksessä on kaksi eri tekijää: tällaisissa tapauksissa käytettävä oikeusperusta on se, jota pääasiallinen tekijä edellyttää. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kahden kriteerin välillä annettava ratkaiseva asema sille kriteerille, joka näissä nimenomaisissa olosuhteissa vaikuttaa sopivammalta, kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen sisältö.

74. Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitusta koskeva kriteeri perustuu siihen, että riidanalaisen päätöksen tehtävä ”liittyy poliisiasioihin”. Schengenin säännöstön eheyden ja johdonmukaisuuden kriteeri puolestaan liittyy kyseisen päätöksen aineellisiin seikkoihin eli siihen, että siinä käytetään viisumien hallintaan luotua tietokantaa (VIS).

75. Katson, että tässä unionin tuomioistuimen tarkasteltavaksi saatetussa nimenomaisessa tapauksessa niin sanotulla Schengen-elementillä eli VIS-tietokannalla on suurempi painoarvo kuin ”poliisiyhteistyöelementillä”, joka on luonteeltaan samanaikaisesti liitännäinen ja alisteinen ensin mainittuun elementtiin nähden. Tämä perustuu juuri siihen, että lainsäätäjän valitsemasta näkökulmasta riidanalainen päätös on ennen kaikkea VIS-tietokannan hallintaan liittyvä toimenpide. Toisin sanoen riidanalaisen päätöksen sisältö koostuu paitsi rikosten ehkäisyyn ja torjuntaan tähtäävistä määräyksistä myös ja ennen kaikkea määräyksistä, jotka koskevat hakujen tekemistä VIS-järjestelmästä.

76. Tältä osin ei voida sivuuttaa myöskään sitä tosiasiaa, jonka Yhdistynyt kuningaskunta itsekin myönsi istunnossa, ettei Yhdistynyt kuningaskunta tällä hetkellä voisi päästä suoraan VIS-järjestelmään, vaikka sille annettaisiin siihen mahdollisuus. Kyseisellä jäsenvaltiolla ei nimittäin ole tarvittavaa infrastruktuuria (”fyysistä” yhteyttä VIS-tietokantaan). On selvää, ettei tällaista infrastruktuuria myöskään voida luoda riidanalaisen päätöksen perusteella: siihen ei sisälly teknisiä näkökohtia koskevia säännöksiä, mikä myös vahvistaa päätöksen täydentävän luonteen EY:n perustamissopimuksen IV osaston perusteella annettuun VIS-järjestelmää sääntelevään lainsäädäntöön nähden.

77. Kuten neuvosto on kirjallisissa huomautuksissaan toistuvasti korostanut, jos riidanalainen päätös luokitellaan ”normaaliksi” poliisiyhteistyön toimeksi, päädytään siihen paradoksaaliseen lopputulokseen, että sellaiset valtiot, jotka eivät osallistu kyseisen tietokannan ylläpitoon (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti), saisivat pääsyn VIS-järjestelmään tiettyjen erityisen vakavien rikosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi samalla, kun pääsy evättäisiin sellaisilta valtioilta (Sveitsi, Norja

ja Islanti), jotka osallistuvat VIS-järjestelmän hallintaan ja rahoitukseen ja jotka käyttävät järjestelmää päivittäin sen ”tavanomaisiin” käyttötarkoituksiin (toisin sanoen lähinnä rajavalvontaan).

tarkoituksia varten. Tämä on kuitenkin mahdollista ainoastaan täysin toisenlaisessa yhteydessä kuin se, jota riidanalainen toimenpide edustaa, nimittäin nimenomaisesti tietojen yhteiseen käyttöön saattamista tai niiden vaihtoa koskevan toimen välityksellä.

C Neuvoston valitsema oikeusperusta

78. Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii esittämään riidanalaisen päätöksen tietojenvaihtoa koskevana toimena väittämällä, että jos Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voisivat osallistua siihen, kyseiset jäsenvaltiot saattaisivat käytössään olevat viisumiasioita koskevat tiedot muiden käyttöön. Mielestäni tähän ajatuskulkuun sisältyy kuitenkin arviointivirhe. Se olisi moitteeton, jos lainsäätäjä olisi todella tarkoittanut riidanalaisen päätöksen tietojenvaihtoa koskevaksi toimenpiteeksi, kuten komission alkuperäisessä ehdotuksessa. Koska riidanalainen päätös on kuitenkin tosiasiassa ainoastaan VIS-tietokannan hallinnointi ja organisointia koskeva toimenpide, pidän oikeampana näkemystä, jossa tällaisen toimen toteuttaminen rajataan ainoastaan niiden toimijoiden tehtäväksi, jotka ovat luoneet kyseisen tietokannan ja hallinnoivat sitä.

80. Ratkaisematta on kuitenkin vielä yksi ongelma, jota ei voida sivuuttaa ja joka on kenties hankalin kysymys nyt esillä olevassa asiassa. Tarkoitan sitä, millainen asema on mahdollisesti annettava sille oikeusperustalle, jota neuvosto on käyttänyt tehdessään kyseessä olevan päätöksen.

81. Kuten osapuolten lausumia tarkasteltaessa todettiin, Yhdistynyt kuningaskunta on toistuvasti korostanut sitä tosiseikkaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrätyn oikeusperustan käyttäminen puoltaa sitä, ettei riidanalaisella päätöksellä kehitetä viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa vaan että kyse on poliisiyhteistyöhön liittyvästä toimesta, johon Yhdistyneen kuningaskunnan olisi näin ollen pitänyt saada osallistua.

79. On tietenkin varsin toivottavaa, että yhtäältä VIS-järjestelmässä olevat viisumitiedot ja toisaalta Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin vastaavien tietopankkien tiedot voitaisiin saattaa yhteiskäyttöön, ainakin tiettyjä

82. Edellisessä kohdassa esitetty väite perustuu ennen kaikkea ajatukseen, jonka mukaan

se, että päätös perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon, ei ole sovitettavissa yhteen sen kanssa, että päätös voitaisiin luokitella viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön osan kehittämiseksi.

83. On kuitenkin muistettava, että Schengenin säännöstöön sisältyy myös poliisiyhteistyötä koskevia toimia.[23] On totta, että Yhdistynyt kuningaskunta osallistuu ainakin osittain kyseiseen Schengen-yhteistyön alaan, toisin kuin viisumiasioita koskevaan yhteistyöhön:[24] tämä osoittaa kuitenkin, että poliisitoimintaan liittyvä toimi voi kuulua Schengen-yhteistyön alaan ja ettei ole mitään lähtökohtaista estettä sille, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon perustuva toimenpide voidaan luokitella Schengenin säännöstön piiriin kuuluvaksi.

84. Se, että riidanalaisen päätöksen oikeusperusta on EU 30 ja EU 34 artikla, ei siis sulje pois sitä, että päätöksellä voidaan kehittää Schengenin säännöstöä.

85. Yhdistynyt kuningaskunta vastustaa kuitenkin sitä, että riidanalaista päätöstä voitaisiin pitää *viisumiasioita koskevan Schengenin säännöstön osan* kehittämisenä – ei siis sitä, että sitä ylipäänsä pidettäisiin Schengenin säännöstön kehittämisenä. Tältä osin totean kuitenkin edellä jo esittämieni huomioiden perusteella, ettei se, että päätöksen tarkoitus liittyy ”poliisiasioihin”, poista sitä tosiseikkaa, että sisällöllisesti päätös on ennen kaikkea VIS-järjestelmän hallinnointitapoja koskeva päätös.

86. Lisäksi on muistettava, ettei Yhdistynyt kuningaskunta osallistu automaattisesti myöskään poliisiyhteistyötä koskeviin Schengen-toimiin. Sen osallistuminen rajoittuu tapauksiin, joissa osallistumisesta on nimenomaisesti sovittu.

87. Näin ollen katson, että neuvoston ratkaisu pitää riidanalaista päätöstä samanaikaisesti viisumiasioita koskevaa Schengenin säännöstön osaa kehittävänä toimena ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon perustuvana säädöksenä on oikea, vaikkakin epätyypillinen. Riidanalainen päätös on Schengen-yhteistyön piiriin kuuluva toimenpide, jonka oikeusperustan muodostavat poliisiyhteistyötä sääntelevät unionin määräykset. Koska riidanalainen päätös on kuitenkin VIS-järjestelmän hallinnointiin liittyvä säädös, sen tekivät niin sanotut VIS-valtiot. Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on mielestäni näin ollen hylättävä.

23 – Ks. esim. Schengenin yleissopimuksen 39 artikla ja sitä seuraavat artiklat (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 1).

24 – Ks. em. päätöksen 2000/365/EY 1 artikla.

88. Lopuksi haluan korostaa yhtä tärkeää seikkaa, nimittäin nyt esillä olevan asian hyvin poikkeuksellista luonnetta. Mikäli unionin tuomioistuin päätyy hylkäämään Yhdistyneen kuningaskunnan kanteen, siitä ei seuraa, että oikeusperustan merkitys unionin oikeudessa kyseenalaistettaisiin. On selvää, että tietyn säädöksen oikeusperusta ratkaisee lähtökohtaisesti tavat, joilla kyseinen säädös annetaan. On kuitenkin syytä huomata, että Schengenin säännöstöön liittyvä tiiviimpi yhteistyö on unionin oikeuden sisällä eräänlaista rinnakkaista lainsäädäntöä. Unionin oikeuden säännöksiä sovelletaan aina Schengen-yhteistyön alalla ainoastaan sillä erotuksella (joka oli merkityksellinen nyt esillä olevassa asiassa), että joissakin tapauksissa päätöksiin osallistuvien valtioiden lukumäärä poikkeaa unionin ”tavanomaisille” säädöksille tyypillisestä lukumäärästä.

VI Ratkaisuehdotus

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen,

– velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

– velvoittaa komission ja Espanjan kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.