# KOHTUJURISTI ETTEPANEK
# PAOLO MENGOZZI
esitatud 24. juunil 2010[1]

1. Käesoleva hagiga palub Ühendkuningriik Euroopa Kohtul tühistada nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus 2008/633/JSK, mis käsitleb liikmesriikide määratud ametiasutuste ja Europoli juurdepääsu viisainfosüsteemile (VIS) terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel[2] (edaspidi ka „vaidlustatud otsus").

2. Ühendkuningriigil ei lubatud osaleda vaidlustatud otsuse vastuvõtmises, kuna seda otsust loeti sellise Schengeni lepingutega loodud valdkonna (viisade valdkonna) edasiarendamiseks, milles see liikmesriik ei osale. Ühendkuningriik väidab siiski, et vaidlustatud otsus kujutab endast politseikoostöö, mitte viisade valdkonda liigitatavat meedet.

1 – Algkeel: itaalia.

2 – ELT L 218, lk 129.

## I. Õiguslik raamistik

### A. *Schengeni lepingud*

3. Nagu teada, sõlmiti esimesed Schengeni lepingud 1985. aastal Prantsusmaa, Saksamaa, Belgia, Luksemburgi ja Madalmaade vahel, et luua sisepiirideta ruum (nn „Schengeni ruum"). Hiljem ühines nende lepingutega teisi liikmesriike ning 1997. aastal võeti vastavad õigusaktid Euroopa Liidu õiguskorda. Täpsemalt toimus see asutamislepingule lisatud spetsiaalse protokolli näol[3] (edaspidi „Schengeni protokoll"), mis võimaldas alustada kõnealuses valdkonnas tihedamat koostööd.

3 – Protokoll (nr 2) Schengeni *acquis*' Euroopa Liitu integreerimise kohta. Lissaboni lepingu jõustumisega tehti Schengeni protokolli, millest nüüd on saanud protokoll nr 19, väikesi muudatusi. Käesolevas kohtuasjas tuleb siiski viidata varasemale versioonile.

4. Schengeni protokolli artikkel 4 sätestab:

„Iirimaa ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, kes ei ole seotud Schengeni *acquis*'ga, võivad igal ajal taotleda osalemist mõnedes või kõigis selle *acquis*' sätetes.

Nõukogu kiidab taotluse heaks artiklis 1 nimetatud liikmete ja asjaomase riigi valitsuse esindaja ühehäälse otsusega."

5. Nagu Schengeni protokollis ette nähtud, on Ühendkuningriik taotlenud teatavates Schengeni *acquis*' osades osalemist ning tema soovi on ka rahuldatud. Otsuses 2000/365/EÜ [4] määratles nõukogu selle liikmesriigi osalemise ulatuse. On selge ning käesolevas kohtuasjas ka vaidlustamata, et Ühendkuningriik ei osale Schengeni *acquis*' raames viisakoostöös. [5]

B. *Viisainfosüsteem*

6. Viisainfosüsteem (edaspidi ka „VIS") loodi otsusega 2004/512/EÜ [6], et rajada liikmesriikide ühine viisasüsteem, mis muu hulgas annaks liikmesriikide pädevate asutuste käsutusse selle valdkonna andmebaasi.

7. Otsuse 2004/512/EÜ vastuvõtmisel kasutati õigusliku alusena EÜ artiklit 66 [7], mis asub asutamislepingu kolmanda osa IV jaotises ning sätestab, et nõukogu „võtab [...] meetmed, et tagada käesoleva jaotisega hõlmatud valdkondades koostöö liikmesriikide vastavate valitsusasutuste vahel, samuti nende asutuste ja komisjoni vahel." Kõnealuses jaotises hõlmatud valdkonnad on määratletud kui „viisa-, varjupaiga-, sisserände- ja muu isikute vaba liikumisega seotud poliitika".

8. Otsuse 2004/512/EÜ põhjendus 11 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolev otsus kujutab endast nende Schengeni *acquis*' sätete, milles Ühendkuningriik ei osale, edasiarendamist vastavalt nõukogu 29. mai 2000. aasta

4 – Nõukogu 29. mai 2000. aasta otsus 2000/365/EÜ Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi taotluse kohta osaleda teatavates Schengeni *acquis*' sätetes (EÜT L 131, lk 43, ELT 19/01, lk 178).

5 – Nagu Ühendkuningriik oma kirjalikes märkustes meenutab, osaleb ta suurel määral Schengeni *acquis*' politsei- ja julgeolekuvaldkonnas, osalemata samas kõiges selles, mis puudutab sisepiiride kaotamist ja isikute liikumist.

6 – Nõukogu 8. juuni 2004. aasta otsus viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamise kohta (ELT L 213, lk 5).

7 – Millele nüüd vastab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 74.

otsusele 2000/365/EÜ [...], seetõttu ei osale Ühendkuningriik käesoleva otsuse vastuvõtmisel, see ei ole talle siduv ega kuulu tema suhtes kohaldamisele."

9. Otsusele 2004/512/EÜ järgnes hiljem, iseäranis selleks, et luua viisainfosüsteemi reguleeriv üksikasjalik kord, määrus nr 767/2008. [8] Ka selle määruse õiguslik alus on EÜ asutamislepingu kolmanda osa IV jaotis. Nagu määruse põhjenduses 29 on täpsustatud, ei osalenud Ühendkuningriik määruse vastuvõtmises ning see ei ole tema suhtes siduv.

C. *Vaidlustatud otsus*

10. Vaidlustatud otsuse eesmärk on anda Europolile ja liikmesriikide pädevatele asutustele teatavatel asjaoludel juurdepääs VIS-ile, et teatud eriti raskeid kuritegusid vältida ja uurida. Kuna VIS süsteemil ei ole iseenesest kuritegude vältimise ja tõkestamise ülesannet, kirjeldatakse vaidlustatud otsuses sellist juurdepääsu erandlikuna. Nagu täpsustab artikkel 1, on juurdepääs mõeldud „andmetega tutvumiseks" ning piirdub ainult juhtudega, mil tutvumise eesmärk on terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimine või tõkestamine.

11. Vaidlustatud otsuse õiguslik alus on EL artikli 30 lõike 1 punkt b ja artikli 34 lõike 2 punkt c. [9]

12. Vaidlustatud otsuse põhjendustes on sätestatud:

„(1) […] VIS-i loomine on üks olulisemaid algatusi Euroopa Liidu poliitikate hulgas, mille eesmärk on luua vabadusel, õigusel ja turvalisusel rajanev ala. VIS-i eesmärk on parandada ühise viisapoliitika rakendamist ning edendada sisejulgeolekut ja terrorismivastast võitlust selgelt määratletud ja kontrollitud juhtudel.

[…]

8 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT L 218, lk 60).

9 – Lissaboni lepingu jõustumisel need sätted tühistati ning politseikoostöö valdkond viidi üle Euroopa Liidu toimimise lepingusse, kus see asub samas jaotises (kolmanda osa V jaotises) õigusnormidega, millel põhineb tõhustatud viisakoostöö. See uus asukoht avab huvitavaid väljavaateid, mis võeti kõne alla ka kohtuistungil: nõukogu väitis, et kui vaidlustatud otsus võetaks vastu praegu, võiks see põhineda teistsugusel õiguslikul alusel. Need tähelepanekud on aga käesoleva vaidluse lahendamiseks ebaolulised.

(5) Käesolev otsus täiendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrust (EÜ) nr 767/2008 [...], kuivõrd sellega nähakse ette Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohane õiguslik alus, millega antakse määratud ametiasutustele ja Europolile juurdepääs viisainfosüsteemile.

(6) […] On oluline tagada, et VIS-ile juurdepääsuõigust omav nõuetekohaselt volitatud personal piirduks teadmisvajadusega töötajatega, kellel on asjakohased teadmised andmeturbe ja andmekaitse eeskirjade vallas.

[…]

(13) Käesolev otsus kujutab endast nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendamist, milles Ühendkuningriik ei osale vastavalt nõukogu 29. mai 2000. aasta otsusele 2000/365/EÜ [...].

[…]

(15) Siiski võivad nende liikmesriikide määratud ametiasutused, kellel on käesoleva otsuse kohaselt juurdepääs VIS-ile, edastada kooskõlas nõukogu 18. detsembri 2006. aasta raamotsusega 2006/960/JSK […]. VIS-is sisalduvat teavet Ühendkuningriigile ja Iirimaale ning Ühendkuningriigi ja Iirimaa siseriiklikes viisaregistrites säilitatavat teavet võib edastada teiste liikmesriikide pädevatele õiguskaitseasutustele. Ühendkuningriigi ja Iirimaa keskasutuste otseseks mis tahes vormis juurdepääsuks VIS-ile vastavalt nende praegusele osalemisele Schengeni *acquis*'s on nõutav kokkulepe ühenduse ja asjaomaste liikmesriikide vahel, mida tuleb tõenäoliselt täiendada muude eeskirjadega, millega täpsustatakse sellise juurdepääsu tingimusi ja korda.

[…]."

**II. Menetlus Euroopa Kohtus**

13. Oma hagiavalduses, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 10. novembril 2008, nõuab Ühendkuningriik vaidlustatud otsuse tühistamist, kuna ta jäeti selle vastuvõtmisest kõrvale.

14. Nõukogu, keda toetab komisjon, palub jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata.

15. Pooled kuulati ära 14. aprilli 2010. aasta kohtuistungil. Selle raames esitas Hispaania Kuningriik suulisi märkusi nõukogu nõuete toetuseks.

## III. Esialgsed märkused

16. Enne poolte argumentide põhjalikku uurimist ja nende põhjendatuse hindamist tuleb esmalt määrata täpselt kindlaks vaidluse ulatus. Tõepoolest, on asjaolusid, mida menetluse käigus küll arutati, kuid mille osas poolte vahel vaidlust ei ole.

17. Esiteks ei ole vaidlust selles, et Ühendkuningriik ei osale Schengeni *acquis*' viisasid puudutavas osas, kuhu muu hulgas kuulub VIS süsteem.

18. Teiseks on kõik pooled nõus, et vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel kasutatud õiguslik alus (st, nagu nägime, EL artiklid 30 ja 34) on õige.

19. Õiguslikust seisukohast on ainus aspekt, mille suhtes pooled on eriarvamusel ning mida Euroopa Kohus peaks järelikult selgitama, see, kas vaidlustatud otsus määratleti õigustatult Schengeni *acquis*' viisasid puudutava osa edasiarendusena.

## IV. Poolte argumendid

### A. *Ühendkuningriigi seisukoht*

20. Ühendkuningriik nõuab vaidlustatud otsuse tühistamist EL artikli 35 lõike 6 alusel, tuginedes oluliste menetlusnormide ja/või asutamislepingu rikkumisele. Täpsemalt on Ühendkuningriigi põhiväide see, et viidatud otsus ei ole mitte ühise viisapoliitika edasiarendus, vaid politseikoostööga seotud meede, mida kinnitab ka õiguslik alus, mille alusel nõukogu otsuse vastu võttis.

21. Ühendkuningriik möönab, et juhul, kui vaidlustatud otsust peaks määratletama Schengeni *acquis*' viisasid puudutava osa edasiarendusena, ei oleks tal Euroopa Kohtu praktika kohaselt pidanud olema mingit õigust

selle vastuvõtmises osaleda. Kuna selline võimalus tuleb selle liikmesriigi arvates aga välistada, oleks Ühendkuningriigil, kes osaleb politseikoostöös, pidanud lubama kõnealuse õigusakti vastuvõtmises osaleda.

22. Ühendkuningriigi väitel tunnistas komisjon ise otsuse vastuvõtmise algses ettepanekus tema õigust osaleda viisainfosüsteemile juurdepääsu võimaldavas mehhanismis terrorismi ja teiste raskete kuritegude vältimise ja nende vastase võitluse eesmärgil.

23. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb selle määramiseks, millisesse Schengeni koostöö valdkonda vaidlustatud otsus kuulub, lähtuda otsuse eesmärgist ja sisust. Ei vaidlustatud otsuse sisul ega eesmärgil pole aga viisapoliitikaga midagi pistmist, kuna selle õigusakti ainus eesmärk on võimaldada teatavate kuritegevuse vormidega tõhusamalt võidelda.

24. Ühendkuningriigi väitel peitub selles, et nõukogu otsustas käsitada vaidlustatud otsust Schengeni viisakoostöö edasiarendamisena, olemuslik vastuolu: nõukogu ei saanud tegelikult võtta õiguslikuks aluseks EL-i lepingu VI jaotise artikleid, mis käsitlevad politseikoostööd, ning võtta samal ajal otsuse vastu kui viisapoliitikaga seotud meetme. Kui vaidlustatud otsus kuuluks tõesti viisade valdkonda, oleks pidanud selle õigusliku alusena määratlema EÜ asutamislepingu kolmanda osa IV jaotise.

25. Viimaks möönab Ühendkuningriik, et tema seisukohaga nõustumisel võiks tekkida probleeme seoses Islandi, Norra ja Šveitsi osalemisega vaidlustatud otsusega loodud süsteemis. Tõepoolest, need riigid osalevad Schengeni viisakoostöös, kuid mitte politseikoostöös. Ühendkuningriik märgib siiski, et esiteks ei saa vaidlustatud otsuse õigusliku määratlemise võimalikud tagajärjed kolmandatele riikidele muuta selle määratlemise enda vältimatut objektiivsust. Teiseks teatab see liikmesriik, et pooldab igati lahenduse otsimist, mis võimaldaks neil kolmandatel riikidel igal juhul süsteemis osaleda.

B. *Nõukogu seisukoht*

26. Nõukogu vaidlustab kõik Ühendkuningriigi väited.

27. Esiteks juhib nõukogu tähelepanu sellele, et Ühendkuningriigil juba on õigus saada

juurdepääs VIS süsteemis olevatele andmetele ka kehtiva õigusliku raamistiku, nimelt raamotsuse 2006/960/JHA alusel [10]: ainus erinevus on selles, et praeguses süsteemis on see juurdepääs kaudne, samas kui Ühendkuningriik sooviks saada otsest juurdepääsu, osaledes vaidlusaluse otsuse vastuvõtmises.

28. Nõukogu kritiseerib Ühendkuningriigi argumenti, mille kohaselt on vaidlustatud otsuse vastuvõtmise tingimused vastuolulised. Nõukogu arvates ei ole asjaolul, et meetme õiguslik alus on EL VI jaotises, mitte EL IV jaotises, mingit tähtsust selle otsustamisel, kas vaidlustatud otsus kujutab endast Schengeni *acquis*' edasiarendamist viisapoliitika valdkonnas või mitte. Ükski õigusnorm ei nõua, et õigusliku aluse valik ja Schengeni *acquis*' valdkond, kuhu teatav meede liigitatakse, peaks olema tingimata seotud.

29. Vaidlustatud otsuse eesmärk on just nimelt VIS-i korra täiendamine teatavate konkreetsete eeskirjadega, mis käsitlevad juurdepääsu andmebaasile kuritegevuse vältimise ja kuritegevuse vastase võitluse eesmärgil. Järelikult oli õigusliku aluse valik õige, kuna EL-i artikli 30 lõike 1 punktis b on ette nähtud koostöö, mis hõlmab „asjakohaste andmete kogumist, säilitamist, töötlemist, analüüsi ja vahetust, [...] eelkõige Europoli kaudu".

30. Nõukogu vaidlustab Ühendkuningriigi pakutud lähenemise, mille järgi saab kontrollides õigusnormi kuuluvust teatavasse Schengeni *acquis*' valdkonda võtta kriteeriumideks ainult liigitamist vajava õigusnormi sisu ja eesmärgi. Euroopa Kohtu asjassepuutuv praktika sellist ühetaolist lähenemist ei nõua. Nõukogu arvates oleks aga hädavajalik võtta lisaks õigusakti sisule ja eesmärgile arvesse ka Schengeni *acquis*' ühtsuse kriteeriumi. Seda kriteeriumi rõhutatakse näiteks otsuses 2000/365/EÜ.

31. Nõukogu arvates on vaidlustatud otsus VIS määrusega seotud nii funktsionaalselt kui ka sisuliselt. Asjaolu, et vaidlustatud otsuse õiguslik alus ei ole sama, mis VIS määrusel, ei mõjuta vähimalgi määral seda, kas kõnealust meedet saab lugeda VIS määruse edasiarenduseks ja täienduseks või mitte. Nõukogu nõustub, et eraldi võttes ei pruugi vaidlustatud otsust olla võimalik Schengeni lepingutega seotuks lugeda; ta rõhutab aga asjaolu, et sellel otsusel on objektiivne seos VISi puudutavate sätetega. Lisaks tuleb silmas pidada,

10 – Nõukogu 18. detsembri 2006. aasta raamotsus 2006/960/JHA Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise teabe ja jälitusteabe vahetamise lihtsustamise kohta (ELT L 386, lk 89).

et VIS süsteemil ei ole kaht eraldi eesmärki – viisapoliitika ja kuritegevuse vältimine ning takistamine –, nagu näib tahtvat väita Ühendkuningriik. Nõukogu rõhutab, et VIS-il on üks põhieesmärk, nimeltvõimaldada sissesõiduviisasid puudutava teabe vahetust liikmesriikide asutuste vahel, kes tegelevad sisserändega ja sissesõidu kontrollimisega: sellele süsteemile ligipääsemist politseitöö eesmärgil tuleb pidada põhieesmärgi kõrval täiesti teisejärguliseks ja seda põhieesmärki täiendavaks. Nõukogu märgib, et lisaks on tähendusrikas, et ligipääs politseitöö eesmärgil on üksnes lugemispääs, võimaluseta VIS-i andmeid sisestada või muuta.

32. Nõukogu märgib ka seda, et Ühendkuningriigi seisukohta järgides jääksid Island, Norra ja Šveits otsuse kohaldamisalast välja: selle paradoksaalne tagajärg oleks, et need kolmandad riigid, kes ometi VIS süsteemi haldamises ja kasutamises täiel määral osalevad, ei saaks sellele kuritegude ennetamiseks ja tõkestamiseks juurdepääsu. Sellest seisukohast jääksid need riigid halvemusse, võrreldes riikidega (Ühendkuningriik ja Iirimaa), kes VIS-is ei osale.

C. *Komisjoni ja Hispaania Kuningriigi seisukoht*

33. Komisjon astus menetlusse nõukogu toetuseks ning ühineb viimase argumentidega. Eriti toonitab komisjon Schengeni *acquis*' ühtsuse põhimõtet ning et on võimatu pidada VIS-i kahe eesmärgiga süsteemiks.

34. Oma algse ettepaneku kohta, mille alusel võeti hiljem vastu vaidlustatud otsus, täpsustab komisjon, et selles ettepanekus ei arvestatud, et seda võidaks tervikuna Ühendkuningriigi suhtes kohaldama hakata: ettepanek piirdus Ühendkuningriigile ja Iirimaale kaudse juurdepääsu sätestamisega.

35. Hispaania Kuningriik, kes esitas üksnes suulisi märkusi, toetab nõukogu seisukohta omalt poolt. Muu hulgas leiab see liikmesriik, et isegi kui uurida vaidlustatud otsust ainult sisu ja eesmärgi kriteeriumide alusel, võib seda ikkagi lugeda Schengeni *acquis*' edasiarenduseks viisade valdkonnas: tegelikult on vaidlustatud otsuse sisu ja eesmärk seotud üksnes teatavate ligipääsutingimustega andmebaasile, mis, nagu kõik nõustuvad, kuulub tõhustatud Schengeni koostöö valdkonda, milles Ühendkuningriik ei osale.

**V. Hinnang**

A. *Sissejuhatavad märkused*

1. Ühendkuningriigi seisukoht

36. Ühendkuningriik on Euroopa Kohtule esitatud taotluse ebatüüpiliselt sõnastanud. Ühest küljest palub see liikmesriik vaidlustatud otsuse tühistada. Teisest küljest palub ta, et Euroopa Kohus jätaks selle otsuse sätted jõusse, välja arvatud need, mis välistavad Ühendkuningriigi osalemise viisainfosüsteemile juurdepääsu võimaldavas otsusega sätestatud mehhanismis.

37. Vormilisest seisukohast võib Ühendkuningriigi avalduse teist osa arvatavasti mõista kui EÜ artikli 231 alusel esitatud taotlust jätta osa vaidlustatud otsuse tagajärgi kehtima kuni seadusandja järgmise sekkumiseni.

38. Kohtuistungil väitis Ühendkuningriik, et tema taotlust jätta osa otsuse tagajärgi kehtima tuleb tegelikult mõista nii, et see käib terve vaidlustatud otsuse kohta. Selle kehtimajätmise ainus eesmärk oleks seega lasta olemasoleval süsteemil muutmatult jätkuda, kuni nõukogu võtab vastu uue otsuse.

39. Ma märgin, et selle vahel, mida Ühendkuningriik nõudis oma hagiavalduses (vt eriti punkti 116 alapunkti b) ja mida ta väitis kohtuistungil, on teatav vastuolu. Hagiavalduses piirdub vaidlustatud otsuse sätete jõussejätmise nõue sõnaselgelt otsuse nende osadega, mis ei välista Ühendkuningriigi juurdepääsu VIS-ile politseitöö eesmärgil, nii et tegelikult tundub, et see liikmesriik nõuab ajutise meetmena, et ta saaks andmebaasile kohe juurdepääsu. Kohtuistungil seevastu, nagu nägime, möönis Ühendkuningriik, et ka tühistamise korral saavad tema politseiasutused viisaandmebaasile otsese juurdepääsu alles pärast uue meetme vastuvõtmist.

40. Nii või teisiti on see minu arvates suhteliselt teisejärguline küsimus. Siin puuduvad objektiivsed tingimused, mida oleks vaja, et vaidlustatud otsust üksnes osaliselt tühistada, ning järelikult ka tingimused, et üksnes mõned selle osad ajutiselt jõusse jätta.

41. Tegelikult tasub meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika järgi on õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid siis,

kui need osad on ülejäänud aktist „eraldatavad", ja tingimusel, et osaline tühistamine ei muudaks õigusakti sisu. [11]

42. Siin ei puuduta Ühendkuningriigi viidatud vead aga mitte üksnes üht vaidlustatud otsuse konkreetset osa, vaid tervet otsust. See, kas teatud liikmesriikidel lastakse õigusakti vastuvõtmisel osaleda või mitte, ei ole ilmselgelt õigusakti osa, mida saaks ülejäänust hõlpsasti lahutada. Tegelikult on ilmne, et kui peaks jõutama seisukohale, et Ühendkuningriigil ja Iirimaal oli õigus vaidlustatud õigusakti vastuvõtmises osaleda, oli neil liikmesriikidel ka õigus/kohustus terve selle meetme kohta arvamust avaldada ja hääletada. Nagu nõukogu oma kirjalikes märkustes õigustatult toonitas, tuleks juhul, kui peaks selguma selline õigusvastasus, üle vaadata terve vaidlustatud otsus. Teisisõnu, liidu seadusandja peaks nii-öelda otsast pihta hakkama.

43. Järelikult saaks Euroopa Kohus juhul, kui Ühendkuningriigi argumendid vastu võetaks, otsustada üksnes terve vaidlustatud otsuse tühistada.

11 – 11. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-295/07 P: komisjon *vs.* Département du Loiret (EKL 2008, lk I-9363, punktid 105 ja 106 ja seal viidatud kohtupraktika).

2. Komisjoni algne ettepanek

44. Nagu nägime, väidab Ühendkuningriik, et algne ettepanek, mille komisjon tegi vaidlustatud otsuse vastuvõtmiseks, nägi ette võimaluse, mille puhul Ühendkuningriigi politseiasutused pääsevad andmetele ligi. Nimetatud liikmesriigi arvates näitab see tema seisukoha õigsust, kinnitades, et vaidlustatud otsust ei saa lugeda Schengeni *acquis*' edasiarendamiseks viisade valdkonnas.

45. Selle kohta märgin ennekõike, et komisjoni algse ettepaneku uurimine, mis võib küll pakkuda kohtuasja konkreetsete asjaolude selgitamiseks kasulikku teavet, jääb vaidlustatud otsuse võimaliku õigusvastasuse määramisel siiski ebaoluliseks.

46. Kõige olulisem märkimist vajav asjaolu on hoopis üks teine. Komisjoni ettepaneku vaatenurk oli vaidlustatud otsusega võrreldes hoopis teistsugune. Peale Schengeni riikide politseiasutustele VIS-ile juurdepääsu võimaldamise nägi ettepanek ette ka seda, et VIS-i osalisriigid ja riigid, kes VIS-is ei osale (Ühendkuningriik ja Iirimaa), annaksid vastavad andmebaasid ühiskasutusse. Seega on täiesti loogiline, et see ettepanek lähtub eeldusest, et otsuse vastuvõtmises peaks osalema ka Ühendkuningriik, kuna ta oleks

pidanud omalt poolt andma juurdepääsu oma viisaandmebaasile.

47. Lisaks tuleb märkida, et ka komisjoni esialgses ettepanekus ei olnud nende liikmesriikide jaoks, kes VIS-is ei osale, sellele andmebaasile otsest juurdepääsu ette nähtud: ettepaneku artiklis 6 kavandati kaudse juurdepääsu mehhanismi, mis põhines taotluse esitamisel mõne VIS-i osalisriigi ametiasutuste kaudu.

48. Vaidlustatud otsus on nii-öelda komisjoni ettepaneku algsete ambitsioonide kahandamine: tegelikult on vaidlustatud otsus meede, mis tegeleb üksnes juurdepääsuga VIS-ile juurdlustegevuse ja kriminaalkaristuste kohaldamise huvides ega sisalda ühtegi sätet andmevahetuse kohta VIS-is osalevate ja mitteosalevate riikide vahel.

49. Kokkuvõttes näib mulle, et komisjoni algse ettepaneku uurimisel ei leia vaidlustatud otsuse õiguspärasuse kohta otsustamiseks mingeid määravaid andmeid.

B. *Vaidlustatud otsuse määratlemine*

50. Probleem, mille Euroopa Kohus peab käesolevas kohtuasjas lahendama, seisneb üksnes selle otsustamises, kas vaidlustatud otsust võib pidada õigusaktiks, mis arendab Schengeni *acquis*'d viisade valdkonnas edasi.

51. Pooled on ühel meelel, et jaatava vastuse korral jäeti Ühendkuningriik vaidlustatud otsuse vastuvõtmisest õigustatult kõrvale. Euroopa Kohtu praktikas on tegelikult ühemõtteliselt kinnitatud, et Schengeni *acquis*' teatava valdkonna kohaldamisalasse kuuluva meetme vastuvõtmises saavad osaleda ainult need liikmesriigid, kes selles valdkonnas ka osalevad. Seda on tehtud kahes kohtuotsuses, mis tehti mõlemad 18. detsembril 2007 kohtuasjades, mille poolteks olid samuti Ühendkuningriik ja nõukogu. [12]

52. Neis kohtuotsustes kasutas Euroopa Kohus selle määramiseks, kas meede on Schengeni *acquis*'ga seotud või mitte, analoogiliselt samu kriteeriume, mida rakendatakse liidu õigusaktide õigusliku aluse valimisel. Eriti rõhutas Euroopa Kohus, et „ühenduse akti määratlemine Schengeni *acquis*'l põhineva ettepaneku või algatusena […] [peab] põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult

12 – 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-77/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 2007, lk I-11459, punkt 62) ja kohtuasjas C-137/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 2007, lk I-11593, punkt 50).

kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu".[13]

53. Käesolevas asjas saavutaks Ühendkuningriik juhul, kui lähtutaks ainult vaidlustatud otsuse eesmärgist, tõenäoliselt enda nõutud tühistamise. Nagu näitab tegelikult ka nõukogu valitud õiguslik alus (meenutan, et selleks on EL-i lepingu VI jaotise sätted), tahetakse otsusega saavutada eesmärki, mis on kaheldamatult tüüpiline politseikoostöö alastele õigusaktidele. Seda asjaolu tunnistab nõukogu isegi.

54. Kui kõne alla tuleb õigusakti sisu, on asi teisiti ja teataval määral ka ebaselgem. Võiks väita, et kuna vaidlustatud otsuse sisu koosneb sätetest, mis võimaldavad VIS süsteemile politseitöö eesmärgil juurdepääsu, kõneleb ka sisuga seotud kriteerium selle kasuks, et õigusakt tuleks liigitada meetmeks, mis kuulub EL lepingu VI jaotise kohaldamisalasse.

55. Tuleb siiski märkida, et *in concreto* ei käsitle vaidlustatud otsus isikuandmete üldist vahetamist politseitöö eesmärgil.[14] Vastupidi, seal on ette nähtud üksikasjalikud eeskirjad, mille alusel saab erandkorras ja konkreetsetel asjaoludel politseitöö eesmärgil juurdepääsu andmebaasile (VIS-ile), mis ei ole selliseks otstarbeks kavandatud. Kõik pooled on ühel meelel, et VIS süsteemi tavaline ja valdav kasutamine on seotud piiri ja sissepääsu kontrolliga, mitte kuritegevuse vältimise ega tõkestamisega. Teisisõnu otsustas seadusandja koostada vaidlustatud otsuse lihtsalt *VIS-i haldamist käsitleva meetmena*, mis võimaldab seda süsteemi teatavatel juhtudel kasutada teistsugusel otstarbel kui see, milleks teda tavaliselt kasutatakse.

56. Järelikult ei ole vaidlustatud otsuse sisu mitte kõigest rida sätteid, mille eesmärk on politseikoostöö saavutamine, vaid pigem kogum meetmeid, mis puudutavad VIS-i, st viisaandmebaasi haldamist, mis on loodud EÜ asutamislepingu IV jaotise alusel ning kuulub sellisesse tõhustatud Schengeni koostöö valdkonda, milles Ühendkuningriik ei osale.

57. Seega ei ole õigusakti õigusliku aluse määramiseks kasutatavaid kriteeriume

13 – 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-77/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (punkt 77). Seejärel viitas Euroopa Kohus mõnele „klassikalisele" õigusliku aluse valikut käsitlevale kohtuotsusele: 11. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-300/89: komisjon *vs.* nõukogu, nn. titaandioksiidi kohtuasi (EKL 1991, lk I-2867, punkt 10); 13. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-176/03: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2005, lk I-7879, punkt 45) ja 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-440/05: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2007, lk I-9097, punkt 61).

14 – Nagu nägime, oli sellise eesmärgiga süsteem juba olemas: see kehtestati otsusega 2006/960/JSK (vt eespool 10. joonealuses märkuses): nagu meenutasime, võimaldatakse selle alusel andmetele kaudset juurdepääsu, mitte otsest nagu vaidlustatud otsuses.

analoogia alusel rakendades võimalik ühemõtteliselt lahendada probleemi, kas vaidlustatud otsust saab käsitada Schengeni *acquis*' edasiarendusena viisade valdkonnas.

58. Lisaks arvan ma, et üldiselt ei ole otsuse eesmärgi ja sisu eraldi ja abstraktne käsitlemine piisav, kui küsimus ei puuduta mitte õigusliku aluse valikut, vaid ühendust Schengeni *acquis*'ga.

59. Esmalt tuleb märkida, et nagu nägime, ei ole Euroopa Kohus seoses selliste juhtudega lihtsalt viidanud oma kohtupraktikale, mis käsitleb õigusliku aluse valikut. Tegelikult on Euroopa Kohus sõnaselgelt väljendanud, et samu kriteeriume rakendatakse *analoogia alusel*: seega pole kindel, et peaks toimima samamoodi.

60. Teiseks ei kinnita isegi õigusliku aluse valikut käsitlev kohtupraktika, et lähtuda tuleks *üksnes* õigusakti sisust ja eesmärgist. Selle asemel rõhutab see kohtupraktika hoopis vajadust lähtuda objektiivsetest asjaoludest, mis võimaldavad seadusandja tehtud valikuid kohtulikult kontrollida. Niisuguste objektiivsete asjaolude hulka kuuluvad tüüpjuhul ning leiavad Euroopa Kohtus tihti meenutamist sisu ja eesmärk: siiski ei ole need kuidagi ainsad asjaolud, mida arvesse võtta. [15]

61. Käesoleval juhul on minu arvates veel üks objektiivne asjaolu, mida arvesse võtta: nagu nägime, puudutab vaidlustatud otsus *materiaalsest seisukohast* andmebaasi (VIS), mis rajati Schengeni koostöö raames sellises valdkonnas (viisade omas), milles Ühendkuningriik ei osale. See asjaolu viitab vähimagi kahtluseta sellele, et vaidlustatud otsuse ja Schengeni viisakoostöö vahel on tihe seos.

62. Kolmandaks on Euroopa Kohus meenutanud, et nagu ka kohtupraktikas on tavaks kujunenud, ei tohi õigusnormi kunagi tõlgendada eraldi, vaid alati konkreetses kontekstis, milles ta asub. [16]

63. Neljandaks nõuab Schengeni koostöö eriline iseloom – arvestades, et tegemist on tõhustatud koostööga, mis puudutab liidu liikmesriikidest ainult osa –, et arvesse võetaks veel üht, nimelt Schengeni *acquis*'

15 – Vt näiteks 26. märtsi 1987. aasta otsus kohtuasjas 45/86: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 1987, lk 1493, punkt 11); 13. joonealuses märkuses viidatud „titaandioksiidid kohtuotsus" (punkt 10) ja 12. novembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-84/94: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (EKL 1996, lk I-5755, punkt 25). Vt ka 6. detsembri 2001. aasta arvamus 2/00 (EKL 2001, lk I-9713, punkt 22).

16 – 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-77/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (punkt 55).

terviklikkuse ja ühtsuse põhimõtet.[17] See põhimõte leiab muu hulgas kajastamist viidatud otsuse 2000/365/EÜ põhjenduses 2.[18]

64. Ka Euroopa Kohtu praktika, mis ei ole selle küsimuse kohta küll selget seisukohta avaldanud, on arvestanud vajadust vältida olukorda, kus Schengeni *acquis*'d saaks killustada ja moonutada, võimaldades selles liiga „hõlpsalt" osaleda liikmesriikidel, kes täiel määral Schengeni koostöös ei osale. Eriti on Euroopa Kohus kinnitanud, et Schengeni *acquis*' edasiarendamise meetmed „peavad [...] olema kooskõlas sätetega, mida nendega rakendatakse või edasi arendatakse, mistõttu need eeldavad nii selliste sätete kui nende aluseks olevate põhimõtete aktsepteerimist".[19]

65. Äsjaosundatud lõigus ei ole juttu samasugusest olukorrast nagu praegu: tookord lähtus Euroopa Kohus tegelikult eeldusest, et hinnatav meede kujutab endast vaieldamatult Schengeni *acquis*' edasiarendust, samas kui käesoleval juhul on vaidlusesemeks just nimelt küsimus, kas meedet saab sellena käsitada. Minu arvates illustreerib tsitaat siiski hästi vajadust vältida olukorda, kus Schengeni *acquis*'d hakataks tõlgendama nii, et lõpptulemus oleks selle ulatuse ja omaduste esmapilgul pealiskaudne, kuid tegelikult oluline muutmine.[20]

66. Olen arvamusel, et üldiselt nõuab Schengeni *acquis*' terviklikkuse ja ühtsuse põhimõte, et selle *acquis*' edasiarendamisena käsitataks *kõiki meetmeid, mida ei saaks ilma selleta konkreetsel juhul olemas olla*. Käesoleval juhul eeldab VIS süsteemi andmetele juurdepääs täiesti ilmselt sellise süsteemi olemasolu, mille ainus alus on Schengeni viisakoostöö.

67. Järelikult tuleb terviklikkuse ja ühtsuse põhimõttest lähtudes käsitada vaidlustatud otsust Schengeni *acquis*' edasiarendamisena viisade valdkonnas.

68. Seega oleme siinkohal olukorras, kus eri tõlgenduskriteeriumide rakendamisel saab kaks vastandlikku tulemust. Ühest küljest mõjutab vaidlustatud otsuse eesmärgi uurimine seda käsitama „normaalse" politseikoostöö alase meetmena. Teisest küljest viib

17 – Selle põhimõtte kohta vt üldiselt kohtujurist Trstenjaki 10. juuli 2007. aasta ettepanek kohtuasjas C-137/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (viidatud kohtujuristi ettepaneku 12. joonealuses märkuses, punktid 108–112).

18 – Selles põhjenduses on märgitud, et „Schengeni *acquis* on koostatud ja toimib ühtse tervikuna, mille peavad täies ulatuses heaks kiitma ja kohaldama kõik riigid, kes toetavad põhimõtet kaotada oma ühispiiridel kontroll isikute liikumise üle".

19 – 12. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus C-77/05: Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (punkt 61).

20 – Ühtsuse mõiste kohta õiguslikus arutelus vt minu 5. märtsi 2009. aasta ettepanek kohtuasjas C-429/07, milles tehti 11. juuni 2009. aasta kohtuotsus X (EKL 2009, lk I-4833, ettepaneku punkt 28 ja 6. joonealune märkus).

Schengeni *acquis*' terviklikkuse ja ühtsuse põhimõte selleni, et otsust tuleb käsitada hoopis tõhustatud viisakoostöö ja seega Schengeni *acquis*' enda edasiarendamise meetmena. Vaidlustatud otsuse sisu uurimise tulemusel võib omakorda jõuda nii ühele kui ka teisele määratlusele, nagu nägime.

69. Järelikult on vaja teha kindlaks kriteerium, mis võimaldaks üht kahest võimalikust lahendusest eelistada.

70. Käesolevas kohtuasjas käsitletavas konkreetses olukorras ei ole minu arvates võimalik kohaldada analoogia alusel kriteeriume, mis on Euroopa Kohtu praktikas seoses õigusliku aluse valiku küsimustega sõnastatud puhuks, kui on ebaselge, kummale kahest võimalikust alusest tuleks tugineda.

71. Esiteks ei saa siin rakendada põhimõtet, mille järgi juhul, kui ühel ja samal liidu õigusaktil võib olla mitu õiguslikku alust, tuleb kasutada seda, mis vastab õigusakti peamisele eesmärgile. [21] Seda põhimõtet saab – nagu muide nähtub selgesti Euroopa Kohtu sõnastusest – rakendada ainult siis, kui võimalikke õiguslikke aluseid on mitu, kuna määratlemist vajaval õigusaktil on mitu eesmärki. Käesoleval juhul ei seisne probleem aga niivõrd selles, et õigusaktil oleks mitu *eesmärki*, vaid selles, et õigusakti õigusliku määratluse kaks eri *kriteeriumi* (ühest küljest eesmärgi arvestamise, teisest küljest Schengeni *acquis*' terviklikkuse ja ühtsuse kriteerium) annavad vastupidise tulemuse.

72. Teiseks ei saa rakendada ka põhimõtet, mida peetakse Euroopa Kohtu praktikas pealegi erandlikuks ning mis lubab õigusaktil põhineda kahel eri õiguslikul alusel. [22] Käesoleval juhul annab kahe eespool meenutatud kriteeriumi rakendamine tegelikult kaks omavahel kokkusobimatut tulemust. Ei ole mõeldav, et ühe ja sama õigusakti võiks korraga vastu võtta nii tavalise politseikoostöömeetmena kui ka Schengeni *acquis*' viisade valdkonna edasiarendamise meetmena: tegelikult on tegemist kahe olukorraga, mis juba definitsiooni kohaselt puudutavad kaht eri riikide rühma (esimesel juhul liidu liikmesriike, teisel juhul osa liidu riike ja mõnda kolmandat riiki).

21 – Vt 20. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-91/05: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2008, lk I-3651, punkt 73 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 – Vt näiteks 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-211/01: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2003, lk I-8913, punkt 40) ja 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-94/03: komisjon *vs.* nõukogu (EKL 2006, lk I-1, punkt 36).

73. Minu arvates saaks ühe võimaliku lahenduse leida, lähtudes n.ö vastukäivate kriteeriumide „erikaalust". Tegemist on kriteeriumidega, mis on põhimõtteliselt võrdse tähtsuse ja väärtusega, kuid mille võib konkreetsete juhtude spetsiifilisi asjaolusid arvesse võttes hierarhiliselt järjestada, lugedes üht teisest tähtsamaks. Loogika on tegelikult sama, mida Euroopa Kohus juba järgib, määrates õigusakti õiguslikku alust siis, kui sellel on kaks erinevat komponenti: sellistel juhtudel tuleb kasutada tähtsama komponendiga seotud õiguslikku alust. Meie juhul tuleb kahest kriteeriumist eelistada seda, mis näib konkreetsetel asjaoludel vaidlusesemeks oleva õigusakti sisu silmas pidades olevat sobivam.

74. Käesoleval juhul tugineb eesmärgikriteerium vaidlustatud otsuse „politseifunktsioonile". Schengeni *acquis*' terviklikkuse ja ühtsuse kriteerium on seevastu seotud kõnealuse õigusakti materiaalsete asjaoludega, arvestades, et see õigusakt kasutab viisade haldamiseks loodud andmebaasi (VIS).

75. Ma arvan, et konkreetsel Euroopa Kohtule esitatud juhul on „Schengeni aspekti", st VIS andmebaasi kaal suurem kui „politseikoostöö aspekti" oma, mis on oma iseloomult teist täiendav ja sellest ühtlasi sõltuv. Põhjus on see, et seadusandja valitud perspektiivist vaadates on vaidlustatud otsus ennekõike VIS andmebaasi haldamiseks mõeldud meede. Teisisõnu ei ole vaidlustatud otsuse sisu üksnes kogum kuritegude vältimiseks ja tõkestamiseks mõeldud õigusnorme, vaid samuti ja ennekõike VIS-i päringute tegemist puudutavate õigusnormide kogum.

76. Seoses sellega ei tohi unustada asjaolu, et nagu Ühendkuningriik ise kohtuistungil tunnistas, ei oleks tal praeguse seisuga VIS-ile otsest juurdepääsu ka siis, kui talle seda lubataks. Kõnealusel liikmesriigil puudub selleks vajalik infrastruktuur („füüsiline" ühendus VIS-iga). Ning seda infrastruktuuri ei saaks rajada vaidlustatud otsuse alusel: see ei sisalda tegelikult ühtegi tehnilist sätet, mis kinnitab niisiis, et otsus on EÜ asutamislepingu IV jaotise alusel vastu võetud VIS-i reguleerivaid õigusakte täiendav meede.

77. Nagu nõukogu oma kirjalikes märkustes korduvalt rõhutas, jõutaks siis, kui vaidlustatud otsus määratletaks „normaalse" politseikoostöömeetmena, paradoksaalsele tulemusele, et VIS-ile saaksid teatud eriti raskete kuritegude vältimise ja uurimise eesmärgil juurdepääsu riigid (Ühendkuningriik ja Iirimaa), kes selle andmebaasi haldamisele kaasa

ei aita, samas kui seda juurdepääsu ei antaks riikidele (Šveits, Norra ja Island), kes aitavad hallata ja rahastada VIS-i, mida nad kasutavad pidevalt „tavaliseks" otstarbeks (st peamiselt piirikontrolliks).

78. Ühendkuningriik püüab vaidlustatud otsust esitada andmevahetust käsitleva meetmena, väites, et kui Ühendkuningriik ja Iirimaa saaksid selles osaleda, teeksid nad kättesaadavaks enda käsutuses olevad viisaandmed. Sellises arutluskäigus on minu arvates siiski kasutatud vale vaatenurka. See oleks tõepoolest õige, kui seadusandja oleks vaidlustatud otsuse koostanud kui andmevahetust käsitleva meetme, nagu komisjoni algses ettepanekus. Kuna aga vaidlustatud otsus, nagu me nägime, on tegelikult üksnes VIS andmebaasi haldamist ja korraldamist käsitlev meede, leian ma, et õigem on vaatenurk, mis annab selle meetme vastuvõtmise õiguse üksnes isikutele, kes on selle andmebaasi loonud ja seda haldavad.

79. Loomulikult on igati soovitav, et jõutaks ühelt poolt VIS-is ja teiselt poolt Ühendkuningriigi ja Iirimaa vastavates andmebaasides sisalduvate viisaandmete ühiskasutuseni vähemalt teatud eesmärkidel. See saab aga juhtuda vaid täiesti teistsugusest perspektiivist kui on vaidlustatud meetmel, st meetmega, mis on spetsiaalselt selliste andmete ühiskasutusele või vahetamisele pühendatud.

### C. *Nõukogu valitud õiguslik alus*

80. Siiski jääb lõpuks viimane probleem, mida ei saa eirata ning mis on ehk käesoleva kohtuasja kõige delikaatsem ja keerukam küsimus. Ma viitan võimalikule rollile, mis tuleks anda õiguslikule alusele, mille nõukogu kõnealuse õigusakti vastuvõtmiseks valis.

81. Täpsemalt, nagu nägime poolte argumentide kokkuvõttes, rõhutab Ühendkuningriik asjaolu, et EL-i lepingu VI jaotise kasutamine õigusliku alusena viitab sellele, et vaidlustatud otsus ei ole Schengeni *acquis*' edasiarendus viisade valdkonnas, vaid politseikoostöömeede, mille vastuvõtmises oleks seega pidanud lubama osaleda ka Ühendkuningriigil.

82. Sisuliselt lähtub eelmises punktis esitatud argument ettekujutusest, et omavahel on

vastuolus asjaolu, et otsus võeti vastu EL-i lepingu VI jaotise alusel, ning et seda käsitatakse Schengeni *acquis*' edasiarendusena viisade valdkonnas.

83. Tuleb siiski meenutada, et Schengeni *acquis* sisaldab ka politseikoostööd puudutavaid meetmeid.[23] On tõsi, et Ühendkuningriik osaleb selles Schengeni koostöövaldkonnas vähemalt osaliselt, erinevalt sellest, mis toimub viisade alal[24]: see näitab aga, et politseikoostöömeede võib iseenesest langeda Schengeni koostöö kohaldamisalasse ning et puuduvad põhimõttelised takistused, mis ei lubaks Euroopa Liidu lepingu VI jaotisel põhinevat meedet Schengeni *acquis*' kohaldamisalasse liigitada.

84. Asjaolu, et vaidlustatud otsuse õiguslik alus on EL-i artiklid 30 ja 34, ei välista seega, et otsus võiks olla Schengeni *acquis*' edasiarendus.

85. See, mida Ühendkuningriik vaidlustab, on aga see, et vaidlustatud otsust saaks lugeda *Schengeni acquis' edasiarenduseks viisade valdkonnas*, mitte Schengeni *acquis*' edasiarenduseks üldiselt. Selle kohta märgin ma siiski, et minu eespool tehtud märkuste kohaselt ei saa asjaolu, et meetme eesmärk on „politseiline", tühistada seda asjaolu, et sisu poolest on tegemist otsusega, mis peamiselt puudutab VIS süsteemi haldamistingimusi.

86. Lisaks tuleb silmas pidada, et Ühendkuningriik ei osale automaatselt ka nendes Schengeni meetmetes, mis puudutavad politseikoostööd. Tema osalus piirdub juhtudega, mil see on sõnaselgelt sätestatud.

87. Sellest tulenevalt leian, et see, kui nõukogu otsustas käsitada vaidlustatud otsust samal ajal nii Schengeni *acquis*' edasiarendamisena viisade valdkonnas kui ka EL-i asutamislepingu VI jaotisel põhineva õigusaktina, on õige, kuigi ebatüüpiline. Vaidlustatud otsus on Schengeni koostöö alla kuuluv meede, mille õiguslikuks aluseks on liidu õigusnormid, mis reguleerivad politseikoostööd. Kuna vaidlustatud otsus on kõigest hoolimata VIS süsteemi haldamist puudutav õigusakt, võtavad selle vastu „VIS-riigid". Seega tuleb Ühendkuningriigi hagi minu arvates rahuldamata jätta.

23 – Vt näiteks Schengeni konventsiooni artiklid 39 jj (EÜT 22, 22.9.2000, lk 239, lk 1; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9).

24 – Vt eespool viidatud otsuse 2000/365/EÜ artikkel 1.

88. Kokkuvõttes sooviksin rõhutada üht olulist asjaolu, st käesoleva kohtuasja äärmiselt eripärast iseloomu. Kui Euroopa Kohus peaks Ühendkuningriigi hagi rahuldamata jätma, ei sea see kuidagi kahtluse alla õigusliku aluse rolli tähtsust liidu õiguses. On selge, et põhimõtteliselt määrab õigusakti õigusliku aluse kindlaksmääramine ka tingimused, mille juures see tuleb vastu võtta. Siiski tuleb arvesse võtta, et tõhustatud Schengeni koostöö kujutab endast liidu õigusele omamoodi paralleelset korpust. Liidu õigusnormid on Schengeni koostöö raames alati kohaldatavad; ainus piirang (mis kehtis käesoleval juhul) tuleneb asjaolust, et teatavatel juhtudel ei ole otsuste vastuvõtmises osalevate riikide arv sama, mis on „tavaliste" liidu õigusaktide puhul tüüpiline.

## VI. Ettepanek

89. Tehtud tähelepanekute alusel teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt;

– jätta komisjoni ja Hispaania Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.