UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

26 päivänä lokakuuta 2010 *

Asiassa C-482/08,

jossa on kyse EU 35 artiklan 6 kohtaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 6.11.2008,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään V. Jackson ja I. Rao, joita avustaa barrister T. Ward,

kantajana,

vastaan

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

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään J. M. Rodríguez Cárcamo, ja

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Wilderspin ja B. D. Simon, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev sekä tuomarit G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.4.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.6.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta yhtäältä 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 (EUVL L 218, s. 129) ja toisaalta pysyttämään tämän päätöksen vaikutukset, paitsi siltä osin kuin siinä ei anneta kyseisen jäsenvaltion osallistua sen soveltamiseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Pöytäkirja Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia

2 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.

3 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 Schengenissä allekirjoitettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19). Nämä kaksi asiakirjaa ovat yhdessä ”Schengenin sopimukset”.

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 5 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"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, [EY] 11 artiklassa tai [EU] 40 artiklassa tarkoitettu oikeus katsotaan myönnetyn 1 artiklassa tarkoitetuille jäsenvaltioille sekä Irlannille tai Yhdistyneelle kuningaskunnalle, jos toinen niistä haluaa osallistua kyseisten alojen yhteistyöhön."

Päätös 1999/437/EY

6 Tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 17.5.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/437/EY (EYVL L 176, s. 31) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen 18 päivänä toukokuuta 1999 tehdyssä sopimuksessa – –

vahvistettuja menettelyjä sovelletaan ehdotuksiin ja aloitteisiin, joiden tarkoituksena on kehittää edelleen niitä säännöksiä, joiden osalta Schengen-pöytäkirjassa annetaan mahdollisuus tiiviimpään yhteistyöhön ja jotka kuuluvat seuraaviin aloihin:

– –

B. Viisumit lyhytaikaista oleskelua varten, erityisesti säännöt yhdenmukaisesta viisumista, luettelo niistä maista, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi kyseisiin maihin pääsyä varten, ja niistä maista, joiden kansalaiset on vapautettu tästä velvollisuudesta samoin kuin yhdenmukaisten viisumien myöntämismenettelyt ja -edellytykset sekä toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö ja neuvonpito viisumien myöntämisessä – –”

Päätökset 2000/365/EY ja 2004/926/EY

7 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 29.5.2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY (EYVL L 131, s. 43) 1 artiklassa luetellaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen artiklat, jotka liittyvät niihin Schengenin säännöstön määräyksiin, joihin Yhdistynyt kuningaskunta osallistuu. Näihin määräyksiin kuuluu erityisesti osa niistä määräyksistä, jotka koskevat yhteistyötä poliisiasioissa ja jotka sisältyvät kyseisen yleissopimuksen III osastoon, mutta niihin eivät kuulu määräykset, jotka koskevat tarkastusten poistamista sisärajoilta ja henkilöiden liikkuvuutta, mukaan lukien yhteinen viisumipolitiikka, ja jotka sisältyvät kyseisen yleissopimuksen II osastoon.

8 Schengenin säännöstön osien voimaansaattamisesta Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneessä kuningaskunnassa 22.12.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/926/EY (EUVL L 395, s. 70) nojalla päätöksen 2000/365 säännökset on saatettu voimaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1.1.2005 alkaen.

Päätös 2004/512/EY

9 Viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 8.6.2004 tehdyn neuvoston päätöksen 2004/512/EY (EUVL L 213, s. 5) mukaan VIS on viisumiasioita koskevaan tietojenvaihtoon tarkoitettu järjestelmä jäsenvaltioiden välillä.

Asetus (EY) N:o 767/2008

10 Viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 9.7.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus) (EUVL L 218, s. 60; jäljempänä VIS-asetus) johdanto-osan 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tällä asetuksella kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu –– päätöksen 2000/365 –– ja –– päätöksen 2004/926 –– mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ei sen vuoksi osallistu tämän

asetuksen antamiseen, asetus ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä asetusta sovelleta siihen."

11 VIS-asetuksen 1 artiklassa, jonka otsikkona on "Kohde ja soveltamisala", säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa määritellään päätöksen 2004/512/EY 1 artiklalla perustetun viisumitietojärjestelmän (VIS) tarkoitus ja toiminnot sekä järjestelmään liittyvät vastuualueet. Asetuksessa säädetään edellytykset ja menettelyt, joita sovelletaan jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon, joka koskee lyhytaikaista oleskelua koskevia viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä, myös niitä, jotka koskevat viisumin mitätöimistä, peruuttamista tai pidentämistä, ja jonka tarkoituksena on helpottaa tällaisten hakemusten käsittelyä ja niihin liittyvää päätöksentekoa."

12 VIS-asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Viisumitietojärjestelmän tarkoituksena on parantaa yhteisen viisumipolitiikan täytäntöönpanoa, konsuliyhteistyötä ja keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemista helpottamalla jäsenvaltioiden välistä viisumihakemuksia ja niihin liittyviä päätöksiä koskevaa tietojenvaihtoa, jotta voidaan:

a) helpottaa viisumihakemusmenettelyä;

b) estää niiden perusteiden kiertäminen, joiden perusteella määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio;

c) helpottaa petosten torjuntaa;

d) helpottaa ulkorajojen ylityspaikoissa ja jäsenvaltioiden alueella tehtäviä tarkastuksia;

e) auttaa tunnistamaan henkilöitä, jotka mahdollisesti eivät tai eivät enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tuloa, siellä oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä;

f) helpottaa [niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 343/2003 [(EUVL L 50, s. 1)] soveltamista;

g) ehkäistä osaltaan jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia."

13 VIS-asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikkona on "Tietojen saatavuus terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista varten", säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden nimetyt viranomaiset voivat, erityistapauksessa ja esitettyään perustellun kirjallisen tai sähköisen pyynnön, päästä viisumitietojärjestelmässä oleviin 9–14 artiklassa tarkoitettuihin tietoihin, jos on riittäviä perusteita olettaa, että viisumitietojärjestelmän käyttö edistää merkittävästi terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumista, havaitsemista ja tutkimista. Europol voi päästä

viisumitietojärjestelmään toimivaltansa rajoissa ja kun se on tarpeen sen tehtävien suorittamiseksi.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu käyttö tapahtuu keskusyhteyspisteiden kautta, jotka vastaavat siitä, että – – päätöksessä 2008/633 – – säädettyjä pääsyä koskevia ehtoja ja menettelyjä noudatetaan tiukasti – –"

Päätös 2008/633

14 Päätöksen 2008/633, joka on tällä kanteella riitautettu toimi, johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(1) Viisumitietojärjestelmä on perustettu – – päätöksellä 2004/512/EY – – jäsenvaltioiden välistä viisumitietojen vaihtoa varten. 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.

(2) Neuvosto hyväksyi istunnossaan 7 päivänä maaliskuuta 2005 päätelmät, joiden mukaan, jotta 'tavoite parantaa sisäistä turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa voitaisiin saavuttaa täysimääräisesti', sisäisestä turvallisuudesta vastaaville jäsenvaltioiden viranomaisille olisi taattava pääsy viisumitietojärjestelmään 'silloin

kun ne työskentelevät rikosten ehkäisemisen ja havaitsemisen ja asiaa koskevien tutkimusten alalla, terroriteot ja niiden uhka mukaan lukien', 'siten, että siinä noudatetaan tiukasti henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä'.

(3) Terrorismin ja muiden vakavien rikosten torjunnassa on erittäin tärkeää, että viranomaisilla on omalla toimialallaan käytössään mahdollisimman täydelliset ja ajanmukaiset tiedot. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat tietoja tehtäviensä hoitamiseksi. Viisumitietojärjestelmään sisältyvät tiedot saattavat olla tarpeen terrorismin ja vakavien rikosten ehkäisemisessä ja torjunnassa, ja sen vuoksi nimettyjen viranomaisten olisi voitava saada niitä käyttöönsä, jollei tässä päätöksessä muuta säädetä.

(4) Eurooppa-neuvosto on todennut, että Europol on avainasemassa kansainvälisen rikollisuuden tutkimiseen liittyvässä jäsenvaltioiden viranomaisten välisessä yhteistyössä tukemalla unioninlaajuista rikosten ehkäisemistä, analysointia ja tutkintaa. Tämän vuoksi myös Europolilla olisi oltava pääsy viisumitietojärjestelmän tietoihin oman tehtäväalueensa osalta ja Euroopan poliisiviraston perustamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn yleissopimuksen [(EYVL C 316, s. 2)] mukaisesti.

(5) Tämä päätös täydentää –– [VIS-asetusta] ––, sillä tässä päätöksessä luodaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukainen oikeusperusta, joka antaa nimetyille jäsenvaltioiden viranomaisille ja Europolille pääsyn viisumitietojärjestelmään."

15 Kyseisen päätöksen johdanto-osan 13 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(15) Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta 18 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS [(EUVL L 386, s. 89)] 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.”

16 Päätöksen 2008/633 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan, että tällä päätöksellä kehitetään neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden valtioiden osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyssä sopimuksessa tarkoitetun Schengenin

säännöstön sellaisia määräyksiä, jotka kuuluvat päätöksen 1999/437 1 artiklan B kohdassa tarkoitettuun alaan.

17 Päätöksen 2008/633 johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan tällä päätöksellä kehitetään Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyssä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa, jonka allekirjoittaminen hyväksyttiin 25.10.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/849/EY (EUVL L 368, s. 26), tarkoitetun Schengenin säännöstön sellaisia määräyksiä, jotka kuuluvat päätöksen 1999/437 1 artiklan B kohdassa ja päätöksen 2004/849 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun alaan.

18 Päätöksen 2008/633 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä päätöksessä säädetään edellytykset, joiden mukaisesti nimetyt jäsenvaltioiden viranomaiset ja Euroopan poliisivirasto (Europol) voivat päästä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (Visa Information System, VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa varten.”

19 Tämän päätöksen 2 artiklan, jonka otsikkona on ”Määritelmät”, 1 kohdan e alakohdassa säädetään, että kyseisessä päätöksessä tarkoitetaan nimetyillä viranomaisilla jäsenvaltioiden viranomaisia, jotka ovat vastuussa terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnasta, havaitsemisesta tai tutkinnasta ja jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet saman päätöksen 3 artiklan mukaisesti.

20 Päätöksen 2008/633 3 artiklan 3 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi keskusyhteyspiste, jonka kautta viisumitietojärjestelmään pääsy tapahtuu – –

5. Kukin jäsenvaltio pitää kansallisella tasolla luetteloa nimettyjen viranomaisten operatiivisista yksiköistä, joilla on pääsy viisumitietojärjestelmään keskusyhteyspisteiden kautta.”

21 Päätöksen 2008/633 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos 5 artiklan mukaiset ehdot täyttyvät, 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut operatiiviset yksiköt toimittavat kirjallisesti tai sähköisesti 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuille keskusyhteyspisteille perustellun pyynnön päästä viisumitietojärjestelmään. Saatuaan pyynnön keskusyhteyspisteet tarkistavat, täyttyvätkö 5 artiklassa tarkoitetut edellytykset järjestelmään pääsemiseksi. Jos kaikki edellytykset täyttyvät, keskusyhteyspisteen asianmukaisesti valtuutettu henkilöstö käsittelee pyynnöt. Viisumitietojärjestelmästä haetut tiedot on välitettävä 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuille operatiivisille yksiköille niin, että tietoturvallisuutta ei vaaranneta.

2. Poikkeuksellisissa kiireellisissä tapauksissa keskusyhteyspisteet voivat vastaanottaa kirjallisia, sähköisiä tai suullisia pyyntöjä. Siinä tapauksessa niiden on käsiteltävä pyynnöt välittömästi ja tarkistettava vasta jälkikäteen, täyttyvätkö kaikki 5 artiklan ehdot, myös se, että kyse oli poikkeuksellisesta kiireellisestä tapauksesta. Tämä jälkikäteinen tarkistus on tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun pyyntö on käsitelty.”

22 Kyseisen päätöksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Nimetyillä viranomaisilla on pääsy tekemään hakuja viisumitietojärjestelmän tiedoista toimivaltansa rajoissa ja seuraavien ehtojen täyttyessä:

a) järjestelmän tiedoista tehtävien hakujen on oltava tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten;

b) järjestelmän tiedoista tehtävien hakujen on oltava tarpeen tietyssä yksittäistapauksessa;

c) on perusteltua aihetta uskoa, että viisumitietojärjestelmän tiedoista tehtävä haku edistää merkittävästi jonkin kyseessä olevan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa.”

23 Mainitun päätöksen 7 artiklassa säädetään ehdoista, jotka koskevat Europolin pääsyä VIS-järjestelmän tietoihin.

Tosiseikat

24 Euroopan yhteisöjen komissio antoi 30.11.2005 neuvostolle ehdotuksen päätökseksi (KOM(2005) 600 lopullinen) pääsystä VIS-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.

25 Neuvostossa pidetyissä neuvotteluissa Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittivat katsovansa, että niillä on oikeus osallistua VIS-järjestelmän tietoihin pääsyä koskevan päätöksen tekemiseen ja soveltamiseen, ja ne katsoivat erityisesti, että kyseistä toimenpidettä ei voida luokitella Schengenin säännöstöön perustuvaksi toimenpiteeksi. Ne totesivat myös, että vaikka toimenpide katsottaisiinkin tällaiseksi toimenpiteeksi, niiden mukaan sen oikeusperusta ei kuulu siihen Schengenin säännöstön alaan, joka kattaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävät viisumit, eikä ensin mainittu seikka oikeuta kyseisten jäsenvaltioiden jättämistä mainitun toimenpiteen ulkopuolelle. Ne totesivat, että niille on siis myönnettävä suora ja kattava pääsy VIS-järjestelmään.

26 Neuvosto teki 23.6.2008 päätöksen 2008/633, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan ei annettu osallistua sen tekemiseen.

27 Yhdistynyt kuningaskunta katsoi, että sen jättämisessä kyseisen päätöksen tekomenettelyn ulkopuolelle on kyse EU 35 artiklan 6 kohdassa tarkoitetusta olennaisen menettelymääräyksen rikkomisesta ja/tai unionisopimuksen rikkomisesta, joten se nosti tämän kanteen.

Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

28 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa päätöksen 2008/633

– pysyttää tämän päätöksen vaikutukset, paitsi siltä osin kuin siinä ei anneta kyseisen jäsenvaltion osallistua sen soveltamiseen, ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

30 Presidentin 16.4. ja 14.7.2009 antamilla määräyksillä komissio ja Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

31 Yhdistynyt kuningaskunta väittää päätöksen 2008/633 kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi, että tällä päätöksellä ei kehitetä sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin kyseinen jäsenvaltio ei osallistu, eli yhteistä viisumipolitiikkaa, vaan siinä on kyse poliisiyhteistyötä koskevasta toimenpiteestä, minkä sitä paitsi osoittaa neuvoston valitsema oikeusperusta, joka on EU 30 artiklan 1 kohdan b alakohta ja EU 34 artiklan 2 kohdan c alakohta. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että komissio oli katsonut alkuperäisessä ehdotuksessaan, että päätösluonnos ei kuulunut yhteisen

viisumipolitiikan alaan vaan sillä oli muita tavoitteita, ja että se oli siis katsonut, että Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta osallistuvat kyseisen päätöksen tekemiseen.

32 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että päätöksessä 2008/633 ei yksilöidä Schengenin säännöstön sellaisia määräyksiä, joita kyseisellä päätöksellä on tarkoitus kehittää. Tämän päätöksen tarkoituksesta ja sisällöstä, joihin on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan viitattava toimen luokittelemiseksi Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi Schengenin säännöstöön perustuvaksi ehdotukseksi tai aloitteeksi, ei ilmene, että kyseisestä päätöksestä voidaan katsoa, että sillä kehitetään tämän säännöstön yhteistä viisumipolitiikkaa koskevia määräyksiä. Yhdistynyt kuningaskunta nimittäin katsoo, että tämän päätöksen 1 artiklan mukaan päätöksen tarkoituksena on säätää edellytyksistä, joilla kyseessä olevat nimetyt viranomaiset ja Europol voivat päästä tekemään hakuja VIS-järjestelmästä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa varten, mikä ei liity mitenkään yhteiseen viisumipolitiikkaan. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan erityisesti päätöksen 2008/633 johdanto-osan toisesta ja kolmannesta perustelukappaleesta sekä 5 artiklan 1 kohdan a alakohdasta ja 7 artiklasta ilmenee, että tämän päätöksen tarkoituksena on edistää sisäistä turvallisuutta ja terrorismin torjuntaa vaihtamalla lainvalvontaviranomaisten ja Europolin kanssa tietoja, jotka viisumiasioista vastaavat viranomaiset ovat syöttäneet VIS-järjestelmään. Lisäksi kyseinen päätös koskee sisältönsä osalta VIS-järjestelmään pääsyä koskevaa menettelyä eikä se liity mitenkään yhteiseen viisumipolitiikkaan.

33 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että vaikka VIS-asetus ja päätös 2008/633 voivat täydentää toisiaan, ne ovat oikeudellisesti erillisiä toisistaan ja kumpaakin on tarkasteltava erikseen niiden kriteerien kannalta, jotka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on esitetty sen selvittämiseksi, onko kyseessä Schengenin säännöstöön perustuva toimi. Näiden kriteerien soveltamisella on sinänsä tarkoitus varmistaa, että Schengenin säännöstö on johdonmukainen. Vaikka päätöksen 2008/633 tarkoituksena on täydentää VIS-asetusta, ei voida olettaa, että tämä päätös olisi Schengenin säännöstöön perustuva toimi.

34 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että päätöksen 2008/633 oikeusperusta koostuu määräyksistä, jotka kuuluvat unionisopimuksen VI osastoon, joka koskee poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Mainitulla päätöksellä ei siis voida samanaikaisesti kehittää yhteistä viisumipolitiikkaa, joka kuuluu EY:n perustamissopimuksen IV osaston soveltamisalaan. Jos tästä kuitenkin olisi kyse, mainittu päätös olisi kumottava sen oikeusperustojen virheellisyyden takia.

35 Yhdistynyt kuningaskunta haluaa täsmentää lopuksi, että sen osittaisessa osallistumisessa VIS-järjestelmään ei ole mitään käytännöllistä tai oikeudellista vaikeutta, että sen pääsy VIS-järjestelmän tietoihin päätöksessä 2008/633 säädettyjä tarkoituksia varten ei uhkaa järjestelmän johdonmukaisuutta yhtään sen enempää kuin pääsy, joka Europolilla on kyseisiin tietoihin, ja että sen nostaman kanteen tarkoituksena ei mitenkään ole estää Islannin tasavaltaa, Norjan kuningaskuntaa ja Sveitsin valaliittoa osallistumasta päätökseen, joka koskee poliisiviranomaisten pääsyä VIS-järjestelmään.

36 Neuvosto väittää katsoneensa päätöksestä 2008/633 perustellusti, että sillä kehitetään yhtä Schengenin säännöstön alaa, joka kuvataan päätöksen 1999/437 1 artiklan B kohdassa melko laajasti; tämä seikka ei kuitenkaan sinällään vaikuta siihen, onko päätöksen tekemisen asianmukainen oikeusperusta EY:n perustamissopimuksen IV osastossa vai unionisopimuksen VI osastossa.

37 Neuvosto nimittäin toteaa, että päätöksen 2008/633 johdanto-osan ensimmäisestä, kolmannesta ja viidennestä perustelukappaleesta sekä 1 artiklasta ilmenee, että tämän päätöksen tarkoituksena on täydentää VIS-asetusta määrittämällä edellytykset, joiden mukaisesti viranomaiset, jotka on nimetty, voivat saada terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi pääsyn tietoihin, jotka viisumiasioissa toimivaltaiset viranomaiset ovat etukäteen syöttäneet ja jo tallettaneet VIS-järjestelmään. Kyseisen päätöksen sisällöstä neuvosto katsoo, että tämän päätöksen säännöksissä vaaditaan, että jäsenvaltiot nimeävät viranomaiset, joilla on pääsy VIS-järjestelmään, sekä keskusyhteyspisteitä, joiden kautta haut

VIS-järjestelmästä tehdään. Kyseisissä säännöksissä määritellään sovellettavat menettelyt sekä edellytykset, jotka on täytettävä, jotta tällaiset haut sallitaan.

38 Neuvosto siis väittää, että oikeusperusta, joka vastaa mainittua tarkoitusta ja mainittua sisältöä, on EU 30 artiklan 1 kohdan b alakohta, koska päätös 2008/633 koskee VIS-järjestelmään sisältyvien tietojen käsittelyä ja analysointia nimetyissä viranomaisissa muttei kuitenkaan tietojen vaihtoa, keräämistä tai tallettamista. Kyseinen päätös ei koske EY:n perustamissopimuksen IV osastossa määrättyjä viisumien myöntämisessä noudatettavia menettelyjä ja edellytyksiä eikä myöskään kyseisessä osastossa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä, eikä se siis voi kuulua EY 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii alakohdan eikä myöskään EY 66 artiklan määräysten soveltamisalaan. EU 47 artiklaa ei siten ole rikottu. Tässä asiassa valittu lähestymistapa vastaa myös tavanomaista käytäntöä.

39 Sen osalta, että päätöksellä 2008/633 katsotaan kehitettävän Schengenin säännöstöä viisumien alalla, neuvosto korostaa sen yhteyden tärkeyttä, jossa mainittu päätös on VIS-asetukseen, jolla on perustettu yksi ainoa yhdennetty samanlaisia tietoja sisältävä järjestelmä, jonka tarkoituksena on panna johdonmukaisesti täytäntöön unionin viisumipolitiikka ja jossa osoitetaan järjestelmän pääasiallinen käyttäjä, nimittäin tähän politiikkaan osallistuvien jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka ovat toimivaltaisia viisumien ja rajoilla tehtävien tarkastusten alalla. Neuvosto toteaa, että vaikka tällä järjestelmällä on toissijaisia tavoitteita, kuten tavoite ehkäistä osaltaan jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, VIS-asetuksessa taataan, että poliisiviranomaisten pääsy tietoihin sopii yhteen järjestelmän yleisen tarkoituksen kanssa. Päätös 2008/633 on siten osa kyseisen asetuksen oikeudellista kehystä, jonka kanssa se muodostaa kokonaisuuden, jolla viisumeita koskevaa Schengenin säännöstöä, sellaisena kuin se kuvataan päätöksen 1999/437 1 artiklan B kohdassa, kehitetään tämän säännöstön johdonmukaisuuden suojaamiseksi.

40 Neuvosto väittää vielä, että vaikka kriteeri, jonka unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään asettanut sille, että toimella voidaan katsoa kehitettävän Schengenin

säännöstöä, on samantyyppinen kuin se, jota käytetään unionin toimen oikeusperustan määrittämisessä, se ei ole identtinen, koska siinä on otettava huomioon tarve suojata mainitun säännöstön johdonmukaisuutta. Kun Yhdistynyt kuningaskunta korostaa kriteeriä, jota käytetään toimen oikeusperustan valinnassa ja joka koskee yksinomaan toimen tarkoitusta ja sisältöä, se ei ota mitenkään huomioon kyseistä tarvetta.

41 Komissio puolestaan kannattaa analyysiä, jonka neuvosto tekee oikeusperustan valinnasta, ja neuvoston esittämää arviointia, jonka mukaan päätös 2008/633 liittyy VIS-asetukseen niin läheisesti, että siitä on katsottava, että sillä kehitetään Schengenin säännöstöä viisumien alalla, koska sillä laajennetaan ja täydennetään mainittua asetusta sallimalla nimettyjen viranomaisten ja Europolin pääsy tekemään hakuja VIS-järjestelmästä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. VIS-asetuksen 3 artiklaa, jossa sallitaan haut VIS-tiedoista edellä mainittuja tarkoituksia varten ja jossa siten viitataan päätökseen 2008/633, ei ole sovellettava Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Tästä seuraa komission mukaan, ettei siis myöskään kyseistä päätöstä ole sovellettava Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Pääasiallinen kanneperuste

42 On riidatonta, että Yhdistynyt kuningaskunta on Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti pyytänyt saada osallistua ja sen on päätöksen 2000/365 nojalla annettu osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin. Tämän osalta on myös riidatonta, että vaikka Yhdistynyt kuningaskunta osallistuu osaan Schengenin säännöstön

poliisiyhteistyötä koskevista määräyksistä, se ei osallistu sellaisiin tämän säännöstön määräyksiin, jotka koskevat rajatarkastusten poistamista ja henkilöiden liikkuvuutta, mukaan lukien yhteinen viisumipolitiikka.

43 Päätöksen 2008/633 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, että neuvosto on katsonut, että tällä päätöksellä kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu, joten tämä jäsenvaltio ei saa osallistua mainitun päätöksen tekemiseen. Yhdistynyt kuningaskunta väittää tämän päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi pääasiallisesti, että näin katsoessaan neuvosto on tehnyt oikeudellisen virheen.

44 On siis selvitettävä, kuuluuko päätös 2008/633 Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun kaltaisiin ”Schengenin säännöstöön perustuviin ehdotuksiin ja aloitteisiin”, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu.

45 Oikeuskäytännössä on katsottu, että kun sovelletaan analogisesti sitä, mikä pätee unionin toimen oikeusperustan valinnassa, sen, että tällainen 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-77/05, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11459, 77 kohta).

46 On kuitenkin niin, kuten unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että tämä päättely pätee vain analogisesti ja sitä siis rajoittaa Schengenin säännöstöön perustuvan tiiviimmän yhteistyön erityisyys, joka edellyttää, että huomioon otetaan lisäksi koko se järjestelmä, johon kyseinen säännöstö kuuluu.

47 Schengenin säännöstöön perustuvan tiiviimmän yhteistyön järjestelmää sovelletaan vain osaan jäsenvaltioista, ja se edellyttää, että Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut kyseiseen säännöstöön perustuvat ehdotukset tai aloitteet ovat niiden määräysten mukaisia, jotka niillä pannaan täytäntöön tai joita niillä kehitetään, joten tällaiset ehdotukset tai aloitteet edellyttävät sekä kyseisten määräysten että niiden perustana olevien periaatteiden hyväksymistä (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 61 kohta).

48 Tästä seuraa, että kun toimen katsotaan kuuluvan Schengenin säännöstön johonkin alaan tai kun sillä katsotaan kehitettävän tätä säännöstöä, huomioon on otettava tämän säännöstön välttämätön johdonmukaisuus ja tarve säilyttää tämä johdonmukaisuus kyseisen säännöstön mahdollisessa kehityksessä.

49 On siten huomattava erityisesti, että Schengenin säännöstön ja sen tulevan kehityksen johdonmukaisuus edellyttää, että tähän säännöstöön osallistuvat valtiot eivät ole velvollisia, kun ne kehittävät sitä ja syventävät tiiviimpää yhteistyötä, jota niillä on lupa toteuttaa Schengen-pöytäkirjan 1 artiklan nojalla, säätämään erityisistä mukauttamistoimista niitä muita jäsenvaltioita varten, jotka eivät ole osallistuneet tämän kehityksen aikaisempia vaiheita koskevien toimien toteuttamiseen.

50 Päätöksen 2008/633 johdanto-osan toisesta, kolmannesta, neljännestä ja kuudennesta perustelukappaleesta sekä 1 artiklasta ja 5 artiklan 1 kohdasta ilmenee tämän päätöksen tarkoituksesta, että tänä tarkoituksena on sallia sisäisestä turvallisuudesta vastaaville jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja Europolille pääsy VIS-järjestelmään terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Pelkästään tällä perusteella kyseisellä päätöksellä on tavoitteita, jotka sellaisinaan kuuluvat poliisiyhteistyöhön.

51 Päätöksen 2008/633 sisällöstä on todettava, että se koostuu sekä yksityiskohtaisista säännöistä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot nimeävät sisäisen turvallisuuden alalla toimivaltaiset viranomaiset, joilla on lupa tehdä hakuja VIS-järjestelmästä, että ehdoista, jotka koskevat pääsyä edellä mainittuihin tarkoituksiin käytettäviin tietoihin ja tällaisten tietojen luovuttamista ja säilyttämistä. Näin ollen kyseisen päätöksen säännöksistä voidaan lähtökohtaisesti katsoa, että niillä järjestetään yksi poliisiyhteistyön muoto.

52 On kuitenkin varmaa, että näissä säännöksissä silti on VIS-järjestelmään pääsyä rajoittavia edellytyksiä, joita luetellaan päätöksen 2008/633 5 artiklan 1 kohdassa ja VIS-asetuksen 3 artiklassa ja jotka osoittavat, että säännöksillä järjestetään lähinnä viisumitietokannan liitännäinen käyttö, kun tämän tietokannan ensisijainen tarkoitus liittyy rajojen ja jäsenvaltioiden alueelle tulon valvontaan ja kun se siten on käytettävissä poliisiyhteistyössä pelkkien hakujen tekemiseen vain toissijaisesti ja vain siltä osin kuin poliisiyhteistyö ei kyseenalaista tietokannan pääasiallista käyttöä.

53 Lisäksi on huomattava, että päätös 2008/633 liittyy kiinteästi VIS-asetukseen, jonka soveltamisesta siinä on kyse, ja siis yhteiseen viisumipolitiikkaan, joka perustuu EY:n perustamissopimuksen IV osastoon.

54 Päätöksellä 2008/633 perustettu yhteistyö ei voisi niin toiminnallisesti kuin konkreettisestikaan tulla kyseeseen riippumatta VIS-järjestelmästä, jonka osalta on riidatonta, että se kuuluu päätöksen 2004/512 ja VIS-asetuksen, joilla se perustetaan, tavoin yhteistä viisumipolitiikkaa koskevaan Schengenin säännöstöön.

55 Tässä yhteydessä on vielä todettava, että suora VIS-järjestelmään pääsy, joka päätöksessä 2008/633 sallitaan sisäisen turvallisuuden alalla toimivaltaisille viranomaisille, on konkreettisesti mahdollista vain niiden jäsenvaltioiden viranomaisille, joilla on

VIS-asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja VIS-järjestelmään pääsyn mahdollistavia keskusyhteyspisteitä, eli vain niiden jäsenvaltioiden viranomaisille, jotka osallistuvat yhteistä viisumipolitiikkaa koskeviin Schengenin säännöstön määräyksiin.

56 Tässä tapauksessa on niin, että Yhdistyneen kuningaskunnan osallistuminen suoran pääsyn välityksellä VIS-asetuksessa mahdollistettuun ja päätöksellä 2004/512 järjestettyyn hakumekanismiin olisi edellyttänyt, kuten päätöksen 2008/633 johdantoosan 15 perustelukappaleestakin ilmenee, erityistoimenpiteitä kyseistä jäsenvaltiota varten, koska tämä ei ole osallistunut VIS-järjestelmään eikä sillä ole kansallista rajapintaa, jonka avulla kukin VIS-järjestelmään osallistuva jäsenvaltio voi olla yhteydessä tähän järjestelmään.

57 Päätös 2008/633 on siis luokiteltava toimenpiteeksi, joka kuuluu Schengenin säännöstön alaan ja koskee yhteistä viisumipolitiikkaa.

58 Lisäksi on niin, että jos päätöstä 2008/633 ei olisi pidettävä tämän yhteisen politiikan osana vaan pelkkänä poliisiyhteistyötä koskevana toimenpiteenä, kaikki jäsenvaltiot voisivat sen nojalla osallistua VIS-järjestelmästä tehtäviä hakuja koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämiseen, vaikka jotkin niistä eivät ole osallistuneet tämän viisumitietokannan perustamisen taustalla olevien periaatteiden määrittämiseen, eivät ole velvollisia syöttämään järjestelmään tietoja kaikista vastaanottamistaan viisumihakemuksista eivätkä myötävaikuta tämän järjestelmän hallinnointiin ja rahoitukseen. Tällainen lähestymistapa johtaisi vielä siihen, että Islannin tasavalta, Norjan kuningaskunta ja Sveitsin valaliitto jäisivät VIS-järjestelmän mukaisen hakumekanismin, jolla on päätöksessä 2008/633 mainitut tarkoitukset, ulkopuolelle, vaikka nämä valtiot osallistuvat tietokannan perustamiseen sen periaatteet hyväksyttyään ja myötävaikuttavat sen rahoitukseen. Kyseisestä päätöksestä on näin ollen katsottava, että se liittyy olennaisesti yhteiseen viisumipolitiikkaan, eikä sitä voida luokitella muuksi kyseenalaistamatta juuri VIS-järjestelmän johdonmukaisuutta.

59 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että vaikkei voidakaan kiistää, että päätöksellä 2008/633 on poliisiyhteistyötä koskevia tavoitteita, tämä seikka ei estä, kun kaikki muut tälle päätökselle ominaiset objektiiviset seikat otetaan huomioon, katsomasta, että se on toimenpide, jolla kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, jotka koskevat yhteistä viisumipolitiikkaa.

60 On lisäksi selvää, kuten tämän tuomion 42 kohdassa todettiin, että Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu sellaisiin Schengenin säännöstön määräyksiin, jotka koskevat rajatarkastusten poistamista ja henkilöiden liikkuvuutta, mukaan lukien yhteinen viisumipolitiikka.

61 Jäsenvaltion osallistuminen toimenpiteen antamiseen Schengen-pöytäkirjan 5 artiklan 1 kohdan nojalla on tämän tuomion 47 kohdassa kuvatun kaltaisen Schengenin säännöstöön perustuvan tiiviimpää yhteistyötä koskevan järjestelmän kannalta mahdollista vain, mikäli kyseinen valtio on hyväksynyt sen Schengenin säännöstön alan, johon annettava toimenpide kuuluu tai jota toimenpiteellä kehitetään (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 62 kohta).

62 Neuvosto ei siis ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että päätöksellä 2008/633 kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu, ja estäessään tätä jäsenvaltiota osallistumasta kyseisen päätöksen tekemiseen.

Toissijainen kanneperuste

63 Yhdistynyt kuningaskunta väittää kannekirjelmässään toissijaisesti, että vaikka päätöksestä 2008/633 katsottaisiin, että sillä kehitetään yhteistä viisumipolitiikkaa, se olisi silti kumottava sillä perusteella, että se olisi silloin tehty virheellisesti EU 30 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja EU 34 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla, joilla säännellään unionisopimuksen VI osastossa poliisiyhteistyön yhteistä toimintaa.

64 On kuitenkin niin, että se, kehitetäänkö toimenpiteellä Schengenin säännöstöä, on erillinen siitä, mihin oikeusperustaan tämän kehittämisen on lainmukaisesti perustuttava. Unionin kunkin toimen on nimittäin perustuttava perussopimusten määräykseen, jossa unionin toimielimille annetaan toimivalta toteuttaa kyseinen toimi.

65 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. asia C-440/05, komissio v. neuvosto, tuomio 23.10.2007, Kok., s. I-9097, 61 kohta ja asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 10.2.2009, Kok., s. I-593, 60 kohta).

66 Tämän osalta on katsottava, että argumentit, joihin Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa toissijaisen kanneperusteensa tueksi, voisivat menestyä vain, jos kriteerit, jotka on täten valittu käytettäviksi unionin oikeuteen perustuvan toimen oikeusperustan määrittämisessä, ja kriteerit, joilla tällainen toimi luokitellaan Schengenin säännöstöön perustuvaksi ehdotukseksi tai aloitteeksi, vastaisivat täsmällisesti toisiaan. Tämän tuomion 47–49 kohdassa todetusta kuitenkin ilmenee, että tällaisesta vastaavuudesta ei voi olla kyse.

67 Tästä seuraa, että koska neuvoston tarkoituksena oli kehittää Schengenin säännöstöä sallimalla hyvin tarkoilla edellytyksillä VIS-järjestelmän käytön poliisiyhteistyötä koskeviin tarkoituksiin, sen oli näin tehdäkseen nojauduttava unionisopimuksen määräyksiin, joissa sille annetaan toimivalta antaa lainsäädäntöä tällä poliisiyhteistyön alalla.

68 On siis katsottava, kuten tämän tuomion 50 ja 51 kohdasta ilmenee – ja kun päätöksen 2008/633 tarkoitus ja sisältö otetaan huomioon –, että neuvosto ei ole erehtynyt katsoessaan erityisesti kyseisen päätöksen oikeusperustan valinnasta, että tämä oikeusperusta kuuluu poliisiyhteistyön alaan. Sitä paitsi argumentit, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt pääasiallisen kanneperusteensa tueksi, tukevat sitä, että tämä valinta on perusteltu.

69 Siten on niin, että kun tarkastellaan ainoaa argumenttia, johon Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa toissijaisen kanneperusteensa tueksi, tämäkin kanneperuste on hylättävä.

70 Vaatimuksia, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt päätöksen 2008/633 kumoamiseksi, ei näin ollen voida hyväksyä, eikä unionin tuomioistuimen siis tarvitse lausua kyseisen jäsenvaltion vaatimuksesta, joka koskee kyseisen päätöksen vaikutusten pysyttämistä.

71 Yhdistyneen kuningaskunnan kanne on siis hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

72 Unionin 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 unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

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

3) Espanjan kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset