EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

26. oktoober 2010 *

Kohtuasjas C-482/08,

mille ese on EL artikli 35 lõike 6 alusel 6. novembril 2008 esitatud tühistamishagi,

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: V. Jackson ja I. Rao, keda abistas *barrister* T. Ward,

hageja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: J. Schutte ja R. Szostak,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

keda toetab:

Hispaania Kuningriik, esindaja: J. M. Rodríguez Cárcamo,

Euroopa Komisjon, esindajad: M. Wilderspin ja B. D. Simon, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (ettekandja) ja A. Arabadjiev, kohtunikud G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, P. Lindh ja T. von Danwitz,

kohtujurist: P. Mengozzi,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 14. aprilli 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 24. juuni 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul esiteks 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 (ELT L 218, lk 129), ja teiseks hoida jõus selle otsuse mõju, välja arvatud osas, milles kõnealune liikmesriik on sellega otsuse kohaldamises osalemisest välja jäetud.

Õiguslik raamistik

Protokoll Schengeni acquis' Euroopa Liitu integreerimise kohta

2 EL lepingule ja EÜ asutamislepingule Amsterdami lepinguga lisatud protokolli Schengeni *acquis*' Euroopa Liitu integreerimise kohta (edaspidi „Schengeni protokoll") artikli 1 kohaselt on kolmteist Euroopa Liidu liikmesriiki volitatud omavahel sisse seadma tihedama koostöö Schengeni *acquis*' kohaldamisalas, mis on määratletud nimetatud protokolli lisas.

3 Sel viisil määratletud Schengeni *acquis*'sse kuuluvad 14. juunil 1985 Schengenis (Luksemburg) allkirjastatud Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vaheline leping kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (EÜT 2000, L 239, lk 13; ELT eriväljaanne 19/02, lk 3; edaspidi „Schengeni leping") ning Schengenis 19. juunil 1990 allkirjastatud konventsioon, millega rakendatakse Schengeni lepingut (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9). Need kaks õigusakti moodustavad koos „Schengeni lepingud."

4 Schengeni protokolli artikli 4 kohaselt:

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

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

5 Schengeni protokolli artikli 5 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Schengeni *acquis*'l põhinevad ettepanekud ja algatused vastavad asutamislepingute asjakohastele sätetele.

Kui selles kontekstis kas Iirimaa või Ühendkuningriik või mõlemad ei ole põhjendatava aja jooksul teatanud kirjalikult nõukogu eesistujale oma soovist osaleda, siis [EÜ] artiklis 11 või [EL] artiklis 40 osutatud luba loetakse antuks artiklis 1 nimetatud liikmesriikidele ning Iirile või Ühendkuningriigile, kui kumbki neist soovib osaleda kõnealustes koostöövaldkondades."

Otsus 1999/437/EÜ

6 Nõukogu 17. mai 1999. aasta otsuse 1999/437/EÜ Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahel sõlmitud lepingu teatavate rakenduseeskirjade kohta nende kahe riigi ühinemiseks Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega (EÜT L 176, lk 31; ELT eriväljaanne 19/01, lk 135) artikli 1 kohaselt:

„18. mail 1999. aastal Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahel sõlmitud lepingus […] ettenähtud korda nende kahe riigi ühinemiseks Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega kohalda-

takse nende sätete edasiarendamise ettepanekute ja algatuste suhtes, mille puhul on vastavalt Schengeni protokollile võimalik tihedam koostöö ja mis kuuluvad ühte järgmistest valdkondadest:

[…]

B. Lühiajalised viisad, eeskätt ühtse viisavormi eeskirjad, nimekiri riikidest, mille kodanikel peab asjaomastes riikides olema viisa, ja riikidest, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud, ühtsete viisade andmise kord ja tingimused ning koostöö ja konsulteerimine viisasid andvate teenistuste vahel. […]"

Otsused 2000/365/EÜ ja 2004/926/EÜ

7 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 eriväljaanne 19/01, lk 178) artiklis 1 on loetletud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklid, mis on seotud nende Schengeni *acquis*' sätetega, milles Ühendkuningriik osaleb. Sealhulgas on eelkõige nimetatud osa selle konventsiooni III jaotise sätteid, mis puudutavad politseikoostöö valdkonda, kuid mitte neid, mis käsitlevad kontrollide kaotamist sisepiiridel ja isikute liikumist, kaasa arvatud kõnealuse konventsiooni II jaotises sätestatud ühine viisapoliitika.

8 Vastavalt nõukogu 22. detsembri 2004. aasta otsusele 2004/926/EÜ Schengeni *acquis*' osade jõustamise kohta Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis (ELT L 395, lk 70) jõustati otsuse 2000/365 sätted Ühendkuningriigis alates 1. jaanuarist 2005.

Otsus 2004/512/EÜ

9 Nõukogu 8. juuni 2004. aasta otsusega 2004/512/EÜ viisainfosüsteemi (VIS) kehtestamise kohta (ELT L 213, lk 5) loodi viisainfosüsteem (VIS) ehk liikmesriikidevaheline viisaandmete vahetamise süsteem.

Määrus (EÜ) nr 767/2008

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus) (ELT L 218, lk 60; edaspidi „VIS määrus"), põhjenduse 29 kohaselt:

„Käesolev määrus kujutab endast nende Schengeni *acquis*' sätete, milles Ühendkuningriik ei osale vastavalt […] otsusele 2000/365 […] ja […] järgneva[le] […]

otsuse[le] 2004/926 […], edasiarendamist. Seetõttu ei osale Ühendkuningriik määruse vastuvõtmises ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav." [täpsustatud tõlge]

11 Vastavalt VIS määruse artiklile 1 „Sisu ja reguleerimisala":

„Käesolevas määruses määratletakse otsuse 2004/512/EÜ artikliga 1 loodud viisainfosüsteemi (VIS) eesmärk, funktsioon ning ülesanded. Määrusega kehtestatakse lühiajaliste viisade taotlusi ja vastu võetud otsuseid, sealhulgas otsuseid viisa kehtetuks tunnistamise, tühistamise või pikendamise kohta, käsitleva teabe liikmesriikide vahel vahetamise kord ja tingimused eesmärgiga hõlbustada nende taotluste läbivaatamist ja asjakohaste otsuste vastuvõtmist."

12 VIS määruse artikli 2 kohaselt:

„VIS-i eesmärk on parandada ühise viisapoliitika rakendamist, konsulaarkoostööd ning viisasid väljastavate keskasutuste vahelist konsulteerimist, lihtsustades taotlusi ja nende suhtes tehtud otsuseid käsitleva teabe vahetamist liikmesriikide vahel, eesmärgiga

a) hõlbustada viisa taotlemise korda;

b) takistada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumidest möödaminemist;

c) hõlbustada pettustevastast võitlust;

d) hõlbustada kontrolli liikmesriikide välispiiril paiknevates piiripunktides ning liikmesriikide territooriumil;

e) abistada kõigi selliste isikute tuvastamisel, kes ei täida või enam ei täida liikmesriikide territooriumile sisenemise, seal viibimise või elamise tingimusi;

f) hõlbustada [nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109),] kohaldamist;

g) aidata kaasa mis tahes liikmesriigi sisejulgeolekut ähvardavate ohtude ärahoidmisele."

13 VIS määruse artiklis 3 „Andmete kättesaadavus terroriaktide ja teiste raskete kuritegude ärahoidmise, avastamise ja uurimise eesmärgil" on sätestatud:

„1. Liikmesriikide määratud asutustel on õigus erandjuhtudel ja pärast põhjendatud kirjaliku või elektroonilise taotluse esitamist tutvuda artiklites 9–14 osutatud VIS-i teabega, kui on piisavalt alust uskuda, et VIS-is sisalduvate andmetega tutvumine aitab oluliselt kaasa terroriaktide ja teiste raskete kuritegude ärahoidmisele, avastamisele

või uurimisele. Europolil on võimalik tutvuda VIS-iga oma volituste raames ja kui see on vajalik tema kohustuste täitmiseks.

2. Lõikes 1 osutatud tutvumine toimub keskse(te) juurdepääsupunkti(de) kaudu, kes vastutab/vastutavad range kooskõla tagamise eest seoses juurdepääsu tingimuste ja korraga, mis on kehtestatud […] otsusega 2008/633 […]."

Otsus 2008/633

14 Käesolevas kohtuasjas vaidlustatud otsuse 2008/633 põhjendused 1–5 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) […] otsusega 2004/512/EÜ […] loodi VIS, mis on liikmesriikidevahelise viisateabe vahetamise süsteem. 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.

(2) Nõukogu võttis 7. märtsi 2005. aasta istungil vastu järeldused, mille kohaselt selleks et saavutada täielikult sisejulgeoleku ja terrorismivastase võitluse tõhustamise eesmärk, tuleks liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavatele ametiasutustele

tagada „kuritegude, sealhulgas terroriaktide ja -ähvarduste vältimise, avastamise ja uurimisega seotud ametiülesannete täitmisel" juurdepääs VIS-ile „ranges kooskõlas isikuandmete kaitset reguleerivate eeskirjadega".

(3) Võitluses terrorismi ja muude raskete kuritegudega on oluline, et asjaomastel teenistustel oleks oma vastavates valdkondades kõige täielikum ja ajakohasem teave. Liikmesriikide pädevad teenistused vajavad oma ülesannete täitmiseks teavet. VIS-is sisalduv teave võib olla vajalik terrorismi ja raskete kuritegude vältimiseks ja nendega võitlemiseks ning seetõttu peaks see vastavalt käesolevas otsuses sätestatud tingimustele olema tutvumiseks kättesaadav selleks määratud ametiasutustele.

(4) Euroopa Ülemkogu on lisaks märkinud, et Europolil on võtmeroll piiriülese kuritegevuse uurimisega tegelevate liikmesriikide ametiasutuste koostöös, kuna ta toetab kuritegevuse liiduülest vältimist, analüüsimist ja uurimist. Seega peaks ka Europolil oma ülesannete raames ja kooskõlas Euroopa Politseiameti loomise 26. juuli 1995. aasta konventsiooniga [EÜT C 316, lk 2; ELT eriväljaanne 19/01, lk 7] olema juurdepääs VIS-i andmetele.

(5) Käesolev otsus täiendab [VIS määrust,] kuivõrd sellega nähakse ette Euroopa Liidu lepingu VI jaotise kohane õiguslik alus, millega antakse määratud ametiasutustele ja Europolile juurdepääs viisainfosüsteemile."

15 Kõnealuse otsuse põhjendused 13 ja 15 on sõnastatud järgmiselt:

„(13) Käesolev otsus kujutab endast nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendamist, milles Ühendkuningriik ei osale vastavalt […] otsusele 2000/365/EÜ […]. Seetõttu ei osale Ühendkuningriik käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

[…]

(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 (Euroopa Liidu liikmesriikide õiguskaitseasutuste vahelise teabe ja jälitusteabe vahetamise lihtsustamise kohta) [ELT L 386, lk 89] 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."

16 Otsuse 2008/633 põhjenduse 16 kohaselt kujutab see otsus endast nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendamist, mis on seotud otsuse 1999/437 artikli 1 punktis B osutatud valdkonnaga, nõukogu, Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahel sõlmitud

lepingu tähenduses, mis käsitleb nende riikide ühinemist Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega.

17 Otsuse 2008/633 põhjenduse 17 kohaselt kujutab see otsus endast nende Schengeni *acquis*' sätete, mis kuuluvad otsuse 1999/437 artikli 1 punktis B osutatud valdkonda, loetuna koostoimes otsuse 2004/849 artikli 4 lõikega 1, edasiarendamist vastavalt Euroopa Liidu, Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahel sõlmitud lepingule, mis käsitleb Šveitsi Konföderatsiooni ühinemist Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega ja mille allakirjutamine kiideti heaks nõukogu 25. oktoobri 2004. aasta otsusega 2004/849/EÜ (ELT L 368, lk 26).

18 Vastavalt otsuse 2008/633 artiklile 1:

„Käesolevas otsuses sätestatakse tingimused, mille kohaselt liikmesriikide määratud ametiasutused ja Euroopa Politseiamet (Europol) võivad saada juurdepääsu viisainfosüsteemi (VIS) andmetega tutvumiseks terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel."

19 Selle otsuse artikli 2 („Mõisted") lõike 1 punktis e on sätestatud, et määratud ametiasutused selle otsuse tähenduses on ametiasutused, kes vastutavad terroriaktide ja teiste raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eest ning kelle liikmesriigid on määranud vastavalt sama otsuse artiklile 3.

20 Otsuse 2008/633 artikli 3 lõigetes 3 ja 5 on sätestatud:

„3. Iga liikmesriik määrab keskse(d) juurdepääsupunkti(d), mille kaudu tagatakse juurdepääs. […]

5. Riiklikul tasandil peab iga liikmesriik nimekirja määratud ametiasutuste üksustest, kellel on keskse(te) juurdepääsupunkti(de) kaudu juurdepääsuõigus VIS-ile."

21 Otsuse 2008/633 artikli 4 kohaselt:

„1. Kui on täidetud artikli 5 tingimused, esitavad artikli 3 lõikes 5 osutatud üksused artikli 3 lõikes 3 osutatud kesksetele juurdepääsupunktidele põhjendatud kirjaliku või elektroonilise VIS-ile juurdepääsu taotluse. Juurdepääsutaotluse saamisel kontrollib keskne juurdepääsupunkt või kontrollivad kesksed juurdepääsupunktid, kas artiklis 5 osutatud juurdepääsutingimused on täidetud. Keskse(te) juurdepääsupunkti(de) nõuetekohaselt volitatud töötajad töötlevad taotlusi, kui kõik juurdepääsu tingimused on täidetud. VIS-ist taotletud andmed edastatakse artikli 3 lõikes 5 osutatud üksustele nii, et see ei ohusta andmete turvalisust.

2. Kiireloomulistel erandjuhtudel võivad kesksed juurdepääsupunktid saada kirjalikke, elektroonilisi või suulisi taotlusi. Sellisel juhul töötleb keskne juurdepääsupunkt või töötlevad kesksed juurdepääsupunktid taotlust viivitamata ning kontrollivad alles tagantjärele, kas kõik artiklis 5 sätestatud juurdepääsutingimused on täidetud, sealhulgas erandjuhtumi kiireloomulisust. Tagantjärele kontrollimine toimub liigse viivituseta pärast taotluse töötlemist."

22 Vastavalt kõnealuse otsuse artikli 5 lõikele 1:

„Määratud ametiasutustele VIS-i andmetega tutvumiseks juurdepääsu võimaldamine toimub nende volituste piires, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) juurdepääs andmetega tutvumiseks peab olema vajalik terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärgil;

b) juurdepääsu peab olema vaja konkreetsel juhtumil;

c) kui on alust arvata, et VIS-i andmete kasutamine aitab oluliselt kaasa mõne kõnealuse kuriteo vältimisele, avastamisele või uurimisele."

23 Kõnealuse otsuse artiklis 7 on kindlaks määratud tingimused Europoli juurdepääsuks VIS-i andmetele.

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

24 Euroopa Ühenduste Komisjon esitas 30. novembril 2005 nõukogule ettepaneku (KOM(2005) 600 (lõplik)) otsuse kohta, mis võimaldaks juurdepääsu VIS-i andmetele terroriaktide ja teiste raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel.

25 Nõukogus toimunud arutlusel asusid Iirimaa ja Ühendkuningriik seisukohale, et neil on õigus osaleda VIS-i andmetele juurdepääsu käsitleva otsuse vastuvõtmisel ja rakendamisel, ning teatasid täpsemalt, et nende hinnangul ei saa seda meedet kvalifitseerida Schengeni *acquis*'l põhinevaks meetmeks. Nimetatud riigid teatasid ka, et isegi kui kõnealust meedet nii kvalifitseeritakse, leiavad nad, et selle õiguslik alus ei kuulu lühiajalisi viisasid hõlmavasse valdkonda Schengeni *acquis*'s ja et see ei õigusta nende väljajätmist kõnealuse meetme võtmisest. Seetõttu tuleb nimetatud riikide sõnul neile võimaldada otsest ja täielikku juurdepääsu VIS-ile.

26 Nõukogu võttis 23. juunil 2008 vastu otsuse 2008/633, ilma et Ühendkuningriigil oleks võimaldatud selle vastuvõtmises osaleda.

27 Kuna Ühendkuningriik leidis, et see väljajätmine kujutab endast oluliste menetlusnormide rikkumist ja/või EL lepingu rikkumist EL artikli 35 lõike 6 tähenduses, esitas ta kõnesoleva hagi.

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

28 Ühendkuningriik palub Euroopa Kohtul:

– tühistada otsus 2008/633;

– hoida jõus selle otsuse mõju, välja arvatud osas, milles kõnealune liikmesriik on sellega otsuse kohaldamises osalemisest välja jäetud,

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

29 Nõukogu palub jätta hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja Ühendkuningriigilt.

30 Euroopa Kohtu president andis 2009. aasta 16. aprilli ja 14. juuli määrustega vastavalt komisjonile ja Hispaania Kuningriigile loa astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

Hagi

Poolte argumendid

31 Ühendkuningriik väidab otsuse 2008/633 tühistamist nõudes, et see otsus ei kujuta endast nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendamist, milles ta ei osale, ehk ühise viisapoliitika edasiarendamist, vaid politseikoostöö meedet; sellele asjaolule viitab liiatigi nõukogu valitud õiguslik alus ehk EL artikli 30 lõike 1 punkt b ja EL artikli 34 lõike 2 punkt c. Nii märgib Ühendkuningriik, et oma esialgses ettepanekus leidis komisjon, et otsuse eelnõu ei kuulu ühise viisapoliitika valdkonda, vaid sellel on muud

eesmärgid, ja sellest tulenevalt nägi komisjon ette Iirimaa ja Ühendkuningriigi osalemise kõnealuse otsuse väljatöötamisel.

32 Ühendkuningriik väidab, et otsuses 2008/633 ei ole välja toodud neid Schengeni *acquis*' sätteid, mida sellega peaks edasi arendatama. Nimetatud otsuse eesmärgist ega sisust, millele tuleb vastavalt Euroopa Kohtu praktikale tugineda selleks, et kvalifitseerida akti Schengeni *acquis*'l põhinevaks ettepanekuks või algatuseks Schengeni protokolli artikli 5 lõike 1 mõistes, ei tulene, et kõnealust otsust saaks kvalifitseerida selle *acquis*' ühist viisapoliitikat käsitlevate sätete edasiarenduseks. Nimelt nähtub otsuse artiklist 1, et selle eesmärk on sätestada tingimused, mille kohaselt määratud ametiasutused ja Europol võivad saada juurdepääsu VIS-i andmetega tutvumiseks terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel, millel puudub igasugune seos ühise viisapoliitikaga. Ühendkuningriigi väitel tuleneb eelkõige otsuse 2008/633 põhjendustest 2 ja 3 ning artikli 5 lõike 1 punktist a ja artiklist 7, et otsus on mõeldud sisejulgeoleku ja terrorismivastase võitluse edendamiseks viisade eest vastutavate asutuste poolt VIS-i sisestatud teabe jagamise kaudu õiguskaitseasutuste ja Europoliga. Lisaks, mis puutub otsuse sisusse, siis see käsitleb VIS-ile juurdepääsu menetlust ega ole kuidagi seotud ühise viisapoliitikaga.

33 Ühendkuningriik väidab, et kuigi VIS määrus ja otsus 2008/633 võivad olla üksteist täiendavad, on need õiguslikult eraldiseisvad ja neid tuleb hinnata Euroopa Kohtu praktikast tulenevate kriteeriumide alusel eraldi selle väljaselgitamiseks, kas tegemist on Schengeni *acquis*'l põhinevate aktidega. Kõnealuste kriteeriumide kohaldamine tagab iseenesest Schengeni *acquis*' ühtsuse. Kuigi otsuse 2008/633 eesmärk on täiendada VIS määrust, ei saa siiski eeldada, et see otsus on Schengeni *acquis*'l põhinev akt.

34 Pealegi koosneb otsuse 2008/633 õiguslik alus sätetest, mis on osa EL lepingu VI jaotisest, mis käsitleb politseikoostööd ja õigusalast koostööd kriminaalasjades. Seega ei saa nimetatud otsus olla samal ajal EÜ asutamislepingu IV jaotisesse kuuluva ühise viisapoliitika edasiarendus. Kui see oleks siiski nii, tuleks kõnealune otsus tühistada väära õigusliku aluse tõttu.

35 Lõpuks täpsustab Ühendkuningriik, et kui ta osaleks VIS-is osaliselt, ei tekitaks see ühtegi praktilist või juriidilist raskust, ja kui tal oleks juurdepääs VIS-i andmetele otsuses 2008/633 määratud eesmärkidel, ei ohustaks see asjaomase süsteemi ühtsust rohkem kui Europoli juurdepääsuõigus, ning oma hagiga ei soovi ta mingil juhul seista vastu Islandi Vabariigi, Norra Kuningriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni osalemisele otsuses, mis käsitleb politseiasutuste juurdepääsu VIS-ile.

36 Nõukogu väidab, et ta kvalifitseeris otsuse 2008/633 õigustatult meetmeks, mis arendab edasi Schengeni *acquis*' valdkonda, mis on otsuse 1999/437 artikli 1 punktis B määratletud üsna laialt, see aga ei määra iseenesest ette küsimust, kas otsuse vastuvõtmiseks kohane õiguslik alus on EÜ asutamislepingu IV jaotises või EL lepingu VI jaotises.

37 Nimelt tuleneb nõukogu väitel nii otsuse 2008/633 põhjendustest 1, 3 ja 5 kui ka artiklist 1, et selle eesmärk on täiendada VIS määrust, sätestades tingimused, mille kohaselt määratud ametiasutused võivad terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel saada juurdepääsu VIS-i andmetele, mille viisade eest vastutavad ametiasutused on juba eelnevalt VIS-i sisestanud ja salvestanud. Mis puutub otsuse sisusse, siis selle sätete alusel tuleb liikmesriikidel määrata need ametiasutused, kellele võimaldatakse VIS-ile juurdepääs, ning kesksed

juurdepääsupunktid, mille kaudu VIS on kättesaadav. Nad kehtestavad kohaldatava menetluse ja tingimused, mis peavad olema täidetud, et VIS kättesaadav oleks.

38 Nõukogu väidab niisiis, et nimetatud eesmärgile ja sisule vastav õiguslik alus on EL artikli 30 lõike 1 punkt b, sest otsus 2008/633 käsitleb VIS-is sisalduvate andmete töötlemist ja analüüsi määratud ametiasutuste poolt, puudutamata andmete kogumist, säilitamist ja vahetust. See otsus ei sisalda sätteid EÜ asutamislepingu IV jaotises reguleeritud viisade väljastamise korra ega tingimuste kohta ega ka pädevate asutuste vahelise koostöö kohta, mis on selleks ette nähtud, ega saa järelikult põhineda EÜ artikli 62 lõike 2 punkti b alapunkti ii ega EÜ artikli 66 sätetel. Seetõttu ei ole rikutud EL artiklit 47. Samuti on käesoleval juhul kasutatud lähenemine kooskõlas tavapärase praktikaga.

39 Mis puutub otsuse 2008/633 kvalifitseerimisse Schengeni *acquis*' edasiarenduseks viisavaldkonnas, siis nõukogu rõhutab selle seose tähtsust, mis kõnealusel otsusel on VIS määrusega, millega kehtestati ühtne integreeritud süsteem, mis sisaldab ainult ühte tüüpi andmeid, mille eesmärk on liidu viisapoliitika ühtne rakendamine ja milles on määratud üks põhikasutaja, kelleks on selles poliitikas osalevate liikmesriikide asutused, kes on pädevad viisa- ja piirikontrollivaldkonnas. Kuigi nimetatud süsteemil on teiseseid eesmärke, nagu aidata kaasa mis tahes liikmesriigi sisejulgeolekut ähvardavate ohtude ärahoidmisele, siis VIS määrus tagab, et politseiasutuste juurdepääs teabele oleks kooskõlas süsteemi üldise mõttega. Otsus 2008/633 kuulub seega nimetatud määruse õiguslikku raamistikku, moodustades sellega terviku, mis kujutab endast ühtsuse säilitamise eesmärgil Schengeni *acquis*' edasiarendust viisavaldkonnas, nagu seda on kirjeldatud otsuse 1999/437 artikli 1 punktis B.

40 Nõukogu väidab ka veel, et kuigi kriteerium akti kvalifitseerimiseks Schengeni *acquis*'d edasiarendavaks aktiks, mille Euroopa Kohus on kohtupraktikas kehtestanud,

on samalaadne kriteeriumiga, mida kasutatakse liidu aktide õigusliku aluse kindlakstegemiseks, ei ole see siiski viimasega identne, sest see peab silmas pidama vajadust säilitada nimetatud *acquis*' ühtsus. Tähtsustades kriteeriumi, mida on kasutatud akti õigusliku aluse valimisel ja mis keskendub üksnes akti eesmärgile ja sisule, ei võta Ühendkuningriik kuidagi seda vajadust arvesse.

41 Komisjon toetab omalt poolt analüüsi, mille nõukogu esitas õigusliku aluse valiku kohta ja nõukogu arutluskäiku selle kohta, et otsus 2008/633 on nii tihedalt seotud VIS määrusega, et see tuleb kvalifitseerida Schengeni *acquis*' edasiarenduseks viisavaldkonnas, sest see pikendab ja täiendab nimetatud määrust, võimaldades määratud ametiasutustel ja Europolil saada VIS-ile juurdepääsu terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimise, avastamise ja uurimise eesmärkidel. Komisjon väidab, et VIS määruse artikkel 3, mis võimaldab tutvuda VIS-i andmetega eespool mainitud eesmärkidel ja mis osutab seega otsusele 2008/633, ei ole kohaldatav Ühendkuningriigis. Sellest tuleneb, et kõnealune otsus ei ole järelikult samuti Ühendkuningriigis kohaldatav.

Euroopa Kohtu hinnang

Põhiväide

42 On teada, et Ühendkuningriik taotles vastavalt Schengeni protokolli artiklile 4 osalemist teatavates Schengeni *acquis*' sätetes, milleks ta sai õiguse otsusega 2000/365. Sellega seoses on ka kindel, et kuigi Ühendkuningriik osaleb Schengeni *acquis*' sätete

osas, mis käsitleb politseikoostööd, ei osale ta seevastu selle *acquis*' sätetes, mis puudutavad piirikontrolli kaotamist ja isikute liikumist, sealhulgas ühist viisapoliitikat.

43 Otsuse 2008/633 põhjendusest 13 nähtub, et nõukogu asus seisukohale, et see otsus kujutab endast nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendamist, milles Ühendkuningriik ei osale, ning seetõttu ei osale see liikmesriik otsuse vastuvõtmisel. Kõnealuse otsuse tühistamist nõudes esitab Ühendkuningriik peamise väitena selle, et otsust nii kvalifitseerides rikkus nõukogu õigusnormi.

44 Sellest tulenevalt on oluline kindlaks teha, kas otsus 2008/633 on üks Schengeni protokolli artikli 5 lõike 1 esimeses lõigus osutatud „Schengeni *acquis*'l põhinevatest ettepanekutest ja algatustest", milles Ühendkuningriik ei osale.

45 Euroopa Kohus on otsustanud, et selleks, et liidu akt määratletaks Schengeni *acquis*'l põhineva ettepaneku või algatusena Schengeni protokolli artikli 5 lõike 1 esimese lõigu tähenduses, tuleb analoogiliselt sellele, mis kehtib niisuguse akti õigusliku aluse valikul, tugineda objektiivsetele asjaoludele, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eriti õigusakti eesmärk ja sisu (vt 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-77/05: Ühendkuningriik *vs*. nõukogu, EKL 2007, lk I-11459, punkt 77).

46 Nagu Euroopa Kohus on sõnaselgelt esile toonud, kehtib see arutluskäik siiski ainult analoogia alusel ning on seega piiratud eripära tõttu, mis iseloomustab Schengeni *acquis*'l põhinevat tihedamat koostööd, mis eeldab, et võetaks ka arvesse kogu süsteemi, mille osa see on.

47 Schengeni *acquis*'l põhineva tihedama koostöö süsteemi kohaldatakse vaid osa liikmesriikide suhtes ja sellest tulenevalt peab iga Schengeni *acquis*'l põhinev ettepanek või algatus Schengeni protokolli artikli 5 lõike 1 esimese lõigu tähenduses olema kooskõlas sätetega, mida selle ettepaneku või algatusega rakendatakse või edasi arendatakse, mistõttu see eeldab nii selliste sätete kui nende aluseks olevate põhimõtete aktsepteerimist (eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu, punkt 61).

48 Eeltoodust järeldub, et kui akti määratletakse Schengeni *acquis*' mõnda valdkonda kuuluvana või selle edasiarendusena, tuleb silmas pidada asjaolu, et see *acquis* peab olema ühtne, ja vajadust see ühtsus võimaliku arengu puhul säilitada.

49 Nii tuleb eeskätt märkida, et Schengeni *acquis*' ja selle tulevaste edasiarenduste ühtsus eeldab, et *acquis*'s osalevad riigid ei ole seda arendades ning süvendades tihedamat koostööd, mille nad on Schengeni protokolli artikli 1 alusel volitatud omavahel sisse seadma, kohustatud ette nägema erimeetmeid nendele teistele liikmesriikidele kohandamiseks, kes ei ole osalenud selle arengu eelmiste etappide meetmete vastuvõtmisel.

50 Mis puutub otsuse 2008/633 eesmärki, siis selle põhjenduste 2, 3, 4 ja 6 ning artiklist 1 ja artikli 5 lõikest 1 tuleneb, et selle eesmärk on võimaldada liikmesriikide sisejulgeoleku eest vastutavatel ametiasutustel ja Europolil saada VIS-ile juurdepääs, et vältida, avastada ja uurida terroriakte ja muid raskeid kuritegusid. Ainuüksi sellest tulenevalt taotleb kõnealune otsus eesmärke, mis sellistena kuuluvad politseikoostöö alla.

51 Otsuse 2008/633 sisu kohta tuleb tõdeda, et see puudutab nii liikmesriikide poolt nende sisejulgeoleku eest vastutavate asutuste määramise korda, kes on volitatud VIS-iga tutvuma, kui ka eespool mainitud eesmärkidel kasutatavatele andmetele juurdepääsu, nende edastamise ja säilitamise tingimusi. Nii võib kõnealuse otsuse sätteid põhimõtteliselt vaadelda kui sätteid, mis reguleerivad teatavat politseikoostöö vormi.

52 Sellegipoolest on kindel, et need sätted sisaldavad ka VIS-ile juurdepääsu piiravaid tingimusi, mis on loetletud otsuse 2008/633 artikli 5 lõikes 1 ja VIS määruse artiklis 3, mis näitab, et need reguleerivad põhiliselt viisaandmebaasi täiendavat kasutust, samas kui selle põhiotstarve on seotud piirikontrolliga ja riiki sisenemisega ning see on järelikult politseikoostöös kasutatav lihtsalt andmetega tutvumiseks üksnes teisese kasutusviisina vaid niivõrd, kui see ei ohusta süsteemi peamist kasutusviisi.

53 Lisaks tuleb märkida, et otsus 2008/633 on tihedalt seotud VIS määrusega, mille rakendusakt see vastavas osas on, olles seetõttu tihedalt seotud ka EÜ asutamislepingu IV jaotisel põhineva ühise viisapoliitikaga.

54 Otsusega 2008/633 sisse seatud koostöö ei saaks nii funktsionaalses kui materiaalses mõttes eksisteerida eraldi VIS-ist, mille kohta ei ole vaidlust selles osas, et see kuulub – nagu selle aluseks olevad otsus 2004/512 ja VIS määrus – ühist viisapoliitikat käsitlevasse Schengeni *acquis*'sse.

55 Sellises olukorras tuleb veel tõdeda, et otsene juurdepääs VIS-ile, milleks pädevad sisejulgeolekuasutused on otsuse 2008/633 alusel volitatud, on materiaalselt võimalik vaid nende liikmesriikide asutustel, kellel on VIS määruse artikli 3 lõikes 2 ette

nähtud kesksed VIS-i juurdepääsupunktid ehk nende liikmesriikide asutustel, kes osalevad Schengeni *acquis*' ühist viisapoliitikat puudutavates sätetes.

56 Käesoleval juhul oleks Ühendkuningriigi osalemine otsese juurdepääsu kaudu VIS määruse alusel volitatud ja otsusega 2004/512 reguleeritud andmetega tutvumise mehhanismile nõudnud selle liikmesriigi jaoks erimeetmeid, nagu tuleneb ka otsuse 2008/633 põhjendusest 15, kuna ta ei ole osalenud VIS-is ega oma riiklikku liidest, mis võimaldab igal VIS-is osaleval liikmesriigil selle süsteemiga ühenduses olla.

57 Seetõttu tuleb otsust 2008/633 kvalifitseerida ühist viisapoliitikat käsitlevasse Schengeni *acquis*'sse kuuluvaks meetmeks.

58 Liiatigi, kui otsust 2008/633 tuleks käsitleda mitte kui selle ühise poliitika osa, vaid lihtsalt politseikoostöö meetmena, võimaldaks see kõigil liikmesriikidel võtta osa VIS-i andmetega tutvumise korra kindlaksmääramisest, isegi kui mõned neist ei ole osalenud selle viisaandmebaasi loomise juhtivate põhimõtete määratlemisel, ei ole kohustatud sisestama süsteemi andmeid kõikide viisataotluste kohta, mis nad saavad, ega panusta süsteemi haldamisse ja rahastamisse. Niisugune lähenemine viiks veel ka selleni, et Islandi Vabariik, Norra Kuningriik ja Šveitsi Konföderatsioon jääksid kõrvale otsuses 2008/633 ette nähtud eesmärkidel VIS-i andmetega tutvumise mehhanismist, samas kui need riigid osalevad süsteemi loomisel, olles nõustunud selle põhimõtetega, ja panustavad andmebaasi rahastamisse. Neil asjaoludel tuleb kõnealust otsust pidada olemuslikult seotuks ühise viisapoliitikaga ning seda ei saa teisiti määratleda, ilma et ohustataks VIS-i ühtsust.

59 Kõigest eeltoodust järeldub, et isegi kui ei saa vaidlustada asjaolu, et otsusel 2008/633 on politseikoostöö eesmärke, ei takista see kõiki teisi kõnealust otsust iseloomustavaid objektiivseid tunnuseid arvesse võttes asumast seisukohale, et see kujutab endast meedet, mis arendab edasi Schengeni *acquis*' ühist viisapoliitikat puudutavaid sätteid.

60 Pealegi on kindel, et Ühendkuningriik ei osale piirikontrolli kaotamist ja isikute liikumist, sealhulgas ühist viisapoliitikat käsitlevates Schengeni *acquis*' sätetes, nagu on sedastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 42.

61 Liikmesriigi osalemine meetme võtmises Schengeni protokolli artikli 5 lõike 1 kohaselt on käesoleva kohtuotsuse punktis 47 kirjeldatud Schengeni *acquis*'ga ette nähtud tihedamat koostööd arvestades võimalik vaid siis, kui see liikmesriik on end sidunud selle Schengeni *acquis*' valdkonnaga, millesse võetav meede kuulub või mida sellega edasi arendatakse (eespool viidatud kohtuotsus Ühendkuningriik *vs*. nõukogu, punkt 62).

62 Järelikult ei rikkunud nõukogu õigusnormi, kui leidis, et otsus 2008/633 arendab edasi neid Schengeni *acquis*' sätteid, milles Ühendkuningriik ei osale, ega lubanud seda liikmesriiki otsuse vastuvõtmises osalema.

Teise võimalusena esitatud väide

63 Ühendkuningriik väidab oma hagiavalduses teise võimalusena, et juhul kui otsust 2008/633 tuleb käsitleda ühise viisapoliitika edasiarendusena, tuleks see siiski tühistada põhjusel, et sel juhul on see vääralt vastu võetud EL artikli 30 lõike 1 punkti b ja EL artikli 34 lõike 2 alusel, mis EL lepingu VI jaotisesse kuuluvatena reguleerivad ühismeetmeid politseikoostöö valdkonnas.

64 Küsimus selle kohta, kas meede on Schengeni *acquis*' edasiarendus, eristub siiski selle kindlakstegemisest, millisel õiguslikul alusel peab see edasiarendus õiguspäraselt põhinema. Nimelt peab liidu iga õigusakt põhinema asutamislepingu sellisel sättel, millega liidu institutsioonid on volitatud seda vastu võtma.

65 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab liidu õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu (vt 23. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-440/05: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2007, lk I-9097, punkt 61, ning 10. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-301/06: Iirimaa *vs.* parlament ja nõukogu, EKL 2009, lk I-593, punkt 60).

66 Sellega seoses saaks Ühendkuningriigi arutluskäik, mida ta arendab teise võimalusena esitatud väite toetuseks, olla veenev vaid juhul, kui liidu õigusakti õigusliku aluse kindlaksmääramise ja selle akti Schengeni *acquis*'l põhineva ettepaneku või algatusena määratlemise kriteeriumid, mis on nii kehtestatud, kattuksid üheselt. Käesoleva kohtuotsuse punktides 47–49 märgitust tuleneb siiski, et see ei saa nii olla.

67 Sellest tuleneb, et kuivõrd nõukogu kavatses Schengeni *acquis*'d edasi arendada, võimaldades konkreetsetel tingimustel VIS-i kasutust politseikoostöö jaoks, pidi ta selleks tuginema EL lepingu nendele sätetele, mis volitavad teda politseikoostöö vallas seadusandjana tegutsema.

68 Seetõttu, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 50 ja 51, ei saa otsuse 2008/633 eesmärki ja sisu arvestades järeldada, et nõukogu eksis, kui asus konkreetselt kõnealuse otsuse õigusliku aluse valiku osas seisukohale, et otsus kuulub politseikoostöö valdkonda. Pealegi kinnitab selle valiku õigsust arutluskäik, mille Ühendkuningriik esitas peamise väite toetuseks.

69 Võttes seega arvesse ainsat arutluskäiku, mille Ühendkuningriik teise võimalusena esitatud väite toetuseks välja tõi, tuleb see väide samuti tagasi lükata.

70 Sellest tulenevalt ei saa rahuldada Ühendkuningriigi nõudeid otsuse 2008/633 tühistamiseks ning järelikult puudub vajadus, et Euroopa Kohus teeks otsuse seoses selle liikmesriigi nõudega säilitada nimetatud otsuse mõju.

71 Neil asjaoludel tuleb Ühendkuningriigi esitatud hagi rahuldamata jätta.

Kohtukulud

72 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Ühendkuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud mõista välja Ühendkuningriigilt. Kodukorra artikli 69 lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigilt.

3. Hispaania Kuningriik ja Euroopa Komisjon kannavad ise oma kohtukulud.

Allkirjad