



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 7. juunil 2016¹

Liidetud kohtuasjad C-14/15 ja C-116/15

Euroopa Parlament
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi — Õiguslik alus — Politsei- ja õiguslane koostöö kriminaalasjades — Nõukogu otsused 2014/731/EL, 2014/743/EL, 2014/744/EL ja 2014/911/EL —

Automatiseeritud andmevahetus — Sõidukite registreerimine — Sõrmejälgede andmed — Otsustamismenetlus — Euroopa Liidu toimimise lepingu jõustumise mõju — Üleminekusätted — Protokoll nr 36 artikkel 9 — Mõisted „põhiõigusaktid“ ja „rakendusmeetmed“ — Teisene õiguslik alus — Konsulteerimine parlamendiga — Liikmesriigi või komisjoni algatus — Hääletuskord

1. Käesolevad Euroopa Parlamendi esitatud tühistamishagid puudutavad nelja nõukogu otsust² (edaspidi „vaidlustatud otsused“), mis on vastu võetud pärast Lissaboni lepingu jõustumist ja käsitlevad liidu koostööd politsei- ja kriminaalasjades (endine EL asutamislepingu VI jaotis; edaspidi „kolmas samm“). Nagu hästi teada, oli nimetatud aluslepingu jõustumisel pretsedenditu mõju kolmandat sammast puudutavate meetmete vastuvõtmise institutsioonilisele ja õiguslikule keskkonnale: sellest lepingust põhjustatud „lissaboniseerumisega“ inkorporeeriti kolmas samm liidu riigiülelisse raamistikku.

2. Selleks et tagada selles valdkonnas sujuv üleminek suuresti valitsustevaheliselt otsustamiselt uuele liidu õiguslikule raamistikule, lisati aluslepingutele protokoll nr 36. Vaidlustatud otsused võeti vastu protokoll nr 36 artikli 9 kohaldamisalasse kuuluva akti alusel.³ Nimetatud sätte kohaselt peab kolmanda samba alusel enne Lissaboni lepingu jõustumist vastu võetud õigusaktide õiguslik toime säilima kuni asjaomaste õigusaktide kehtetuks tunnistamise, tühistamiseks või muutmiseni.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Nõukogu 9. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/731/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Maltal (ELT 2014, L 302, lk 56); nõukogu 21. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/743/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Küprosel (ELT 2014, L 308, lk 100); nõukogu 21. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/744/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Eestis (ELT 2014, L 308, lk 102) (kohtuasi C-14/15) ja nõukogu 4. detsembri 2014. aasta otsus 2014/911/EL sõrmejälgede andmeid käsitleva automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Lätiga (ELT 2014, L 360, lk 28) (kohtuasi C-116/15).

3 — Aluslepingutele lisatud protokoll üleminekusätete kohta. Artiklit 9 sisaldab selle protokoll nr VII jaotise, mis käsitleb enne Lissaboni lepingu jõustumist Euroopa Liidu lepingu V ja VI jaotise alusel vastu võetud õigusakte.

3. Hiljutistes kohtuasjades on Euroopa Kohus juba lahendanud palju selle üleminekusätte kohaldamisest tulenevaid fundamentaalseid küsimusi.⁴ Hoolimata sellest ning tihedast seosest käesolevate hagide ja nimetatud kohtuasjade vahel on parlamendi esitatud hagides üles tõstetud ka küsimusi, mida Euroopa Kohus ei ole veel käsitlenud, nagu vaidlustatud otsuste olemus olukorras, kus ilmneb, et need otsused on vastu võetud „hübriidses“ otsustamismenetluses, ja niisuguse menetluse õiguspärasus.

I. Õiguslik raamistik

A. Asjakohased asutamislepingu sätted (enne Lissaboni lepingu jõustumist)

4. EL artikli 34 lõikes 2 on sätestatud:

„Nõukogu võtab meetmeid ja edendab koostööd, mis aitab kaasa liidu eesmärkide saavutamisele, kasutades selleks asjakohast vormi ja menetlusi, nagu on sätestatud käesolevas jaotises. Selleks võib nõukogu liikmesriigi või komisjoni algatusel ühehäälselt:

[...]

c) võtta vastu muid käesoleva jaotise eesmärkidega kooskõlas olevaid otsuseid, välja arvatud otsused liikmesriikide õigusaktide ühtlustamiseks. Need otsused on siduvad, kuid neil ei ole vahetut õigusmõju; nõukogu võtab kvalifitseeritud häälteenamusega meetmeid, mis on vajalikud nende otsuste rakendamiseks liidu tasandil; [...]"

5. EL artikli 39 lõikes 1 on sätestatud:

„Nõukogu konsulteerib Euroopa Parlamendiga enne artikli 34 lõike 2 punktides b, c ja d osutatud meetmete võtmist. [...]"

B. Protokoll nr 36

6. Protokoll nr 36 artiklis 9 on sätestatud:

„Liidu institutsioonide, organite ja asutuste poolt Euroopa Liidu lepingu alusel enne Lissaboni lepingu jõustumist vastuvõetud õigusaktide õiguslik toime säilib kuni asjaomaste õigusaktide kehtetuks tunnistamise, tühistamise või muutmiseni aluslepingute kohaldamisel. Sama kehtib Euroopa Liidu lepingu alusel liikmesriikide vahel sõlmitud konventsioonide suhtes.“

4 — Kohtuotsused, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223 ning parlament vs. nõukogu, C-540/13, EU:C:2015:224; kohtuotsus, 10.9.2015, parlament vs. nõukogu, C-363/14, EU:C:2015:579; ja kohtuotsus, 23.12.2015, parlament vs. nõukogu, C-595/14, EU:C:2015:847.

C. Asjassepuutuvad otsused

1. Otsus 2008/615/JSK⁵

7. Otsuse 2008/615 artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva otsuse abil kavatsevad liikmesriigid tõhustada piiriülest koostööd Euroopa Liidu lepingu VI jaotisega hõlmatud küsimustes, eelkõige teabevahetust kuritegude ärahoidmise ja uurimise eest vastutavate asutuste vahel. Sel eesmärgil sisaldab käesolev otsus eeskirju järgmistes valdkondades:

- a) sätted DNA-profiilide, sõrmejälgede andmete ja teatavate riiklike sõidukite registreerimisandmete automatiseeritud edastamise tingimuste ja korra kohta (2. peatükk);

[...]“.

8. Otsuse 2008/615 6. peatükk sisaldab üldsätteid andmekaitse kohta seoses otsuse alusel peetava teabevahetusega.

9. Otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 on sätestatud:

„Otsuse kohane isikuandmete edastamine ei või toimuda enne, kui käesoleva peatüki sätted on rakendatud sellises edastamises osalevate liikmesriikide territooriumil kehtivas siseriiklikus õiguses. Nõukogu otsustab ühehäälselt, kas see tingimus on täidetud.“

10. Otsuse 2008/615 artiklis 33 on sätestatud:

„Nõukogu võtab kvalifitseeritud häälteenamusega ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga vastu vajalikud meetmed käesoleva otsuse rakendamiseks liidu tasandil.“

2. Otsus 2008/616/JSK⁶

11. Otsuse 2008/616 artiklis 20 on sätestatud:

„1. Nõukogu teeb 2008/615/JSK artikli 25 lõikes 2 nimetatud otsuse, tuginedes hindamisaruandele, mis põhineb küsimustikul.

2. Otsuse 2008/615/JSK 2. peatüki kohase automatiseeritud andmevahetuse osas põhineb hindamisaruanne ka hindamisvisiidil ja süsteemi katselisel kasutamisel, mis toimuvad siis, kui asjaomane liikmesriik on teavitanud peasekretariaati vastavalt otsuse 2008/615/JSK artikli 36 lõike 2 esimesele lausele.

3. Menetluse täiendavad üksikasjad on sätestatud käesoleva otsuse lisa 4. peatükis.“

5 — Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega (ELT 2008, L 210, lk 1).

6 — Nõukogu 23. juuni 2008. aasta otsus, millega rakendatakse otsust 2008/615/JSK piiriülese koostöö tõhustamise kohta, eelkõige seoses terrorismi- ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega (ELT 2008, L 210, lk 12).

3. Vaidlustatud otsused

12. Otsuste 2008/615 ja 2008/616 alusel vastu võetud vaidlustatud otsuste põhjendustes 1–3 on selgitatud:

- „(1) Vastavalt [protokollile nr 36] säilib liidu institutsioonide, organite ja asutuste poolt enne Lissaboni lepingu jõustumist vastu võetud õigusaktide õiguslik toime kuni asjaomaste õigusaktide kehtetuks tunnistamise, tühistamiseks või muutmiseni aluslepingute kohaldamisel.
- (2) Vastavalt sellele kohaldatakse otsuse [2008/615] artiklit 25 ja nõukogu peab otsustama ühehäälselt, kas liikmesriigid on nimetatud otsuse 6. peatüki sätteid rakendanud.
- (3) Otsuse [2008/616] artiklis 20 on sätestatud, et otsuse [2008/615] artikli 25 lõikes 2 nimetatud otsused tuleb teha küsimustikul põhineva hindamisaruande alusel. Otsuse [2008/615] 2. peatüki kohase automatiseeritud andmevahetuse osas peab hindamisaruanne põhinema hindamisvisiidil ja süsteemi katselisel kasutamisel.“

13. Otsuse 2014/731 artiklis 1 on sätestatud:

„Sõidukite registreerimisandmete automatiseeritud otsinguks on Malta täielikult rakendanud otsuse [2008/615] 6. peatüki andmekaitset käsitlevad üldsätted ning tal on õigus saada ja edastada isikuandmeid vastavalt nimetatud otsuse artiklile 12 alates käesoleva otsuse jõustumise päevast.“

14. Otsuse 2014/743 artiklis 1 on sätestatud:

„Sõidukite registreerimisandmete automatiseeritud otsinguks on Küpros täielikult rakendanud otsuse [2008/615] 6. peatüki andmekaitset käsitlevad üldsätted ja tal on õigus saada ja edastada isikuandmeid vastavalt nimetatud otsuse artiklile 12 alates käesoleva otsuse jõustumise päevast.“

15. Otsuse 2014/744 artiklis 1 on sätestatud:

„Sõidukite registreerimisandmete automatiseeritud otsinguks on Eesti täielikult rakendanud otsuse [2008/615] 6. peatüki andmekaitset käsitlevad üldsätted ning tal on õigus saada ja edastada isikuandmeid vastavalt nimetatud otsuse artiklile 12 alates käesoleva otsuse jõustumise päevast.“

16. Otsuse 2014/911 artiklis 1 on sätestatud:

„Läti on sõrmejälgede andmete automatiseeritud otsinguks täielikult rakendanud otsuse [2008/615] 6. peatüki andmekaitset käsitlevad üldsätted ning tal on õigus saada ja edastada isikuandmeid vastavalt nimetatud otsuse artiklile 9 alates käesoleva otsuse jõustumise päevast.“

II. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

17. Parlament esitas 14. jaanuari ja 6. märtsi 2015. aasta kirjalike avaldustega ELTL artikli 263 teise lõigu alusel käesolevad tühistamishagid.

18. Euroopa Kohtu presidendi 8. aprilli 2015. aasta määrusega liideti need kaks kohtuasja kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks. Euroopa Kohtu presidendi 24. juuni 2015. aasta otsustega anti Saksamaa Liitvabariigile ja Rootsi Kuningriigile luba astuda nendes kahes kohtuasjas menetlusse nõukogu nõuete toetuseks. Ehkki Saksamaa valitsusele anti luba menetlusse astuda, ei ole ta käesolevas menetluses seisukohti esitanud.

19. Esitatud hagides palub parlament Euroopa Kohtul:

- vaidlustatud otsused tühistada;
- mõista kohtukulud välja nõukogult.

20. Nõukogu – keda toetab Rootsi valitsus – palub Euroopa Kohtul:

- jätta hagrid põhjendamatusesse tõttu rahuldamata, niivõrd kui need on seotud esimese väitega (õiguslik alus) ning teise väite esimese osa ja teise osa esimeste kahe elemendiga (menetlusnõuded). Teise väite teise osa kolmanda elemendi suhtes (parlamendiga konsulteerimine) jätab nõukogu küsimuse Euroopa Kohtu otsustada;
- teise võimalusena, kui Euroopa Kohus vaidlustatud otsused tühistab, jätta vaidlustatud otsuste tagajärjed jõusse, kuni need otsused saab uutega asendada;
- mõista kohtukulud välja parlamendilt.

21. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 76 lõikele 2 ei peetud kohtuistungit.

III. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

22. Käesolevates tühistamishagides on parlament vaidlustanud nõukogu otsuste õiguspärasuse. Nendes otsustes on sisuliselt tuvastatud, et teatavad liikmesriigid on rakendanud otsuse 2008/615 6. peatüki üldsätteid andmekaitse kohta, ning antud luba otsuse 2008/615 kohaldamisalasse kuuluva teabe vastuvõtmiseks ja andmiseks alates teatavast kuupäevast. Lihtsalt väljendudes on vaidlustatud otsuste praktiline tulemus see, et liikmesriigid pääsevad süsteemi, mis võimaldab vahetada teavet DNA-profiilide kohta, sõrmejäljeandmeid ja teatavaid siseriiklikke sõidukite registreerimisandmeid.⁷

23. Parlamendi põhiväide on see, et nõukogu on iga nimetatud juhtumi puhul kasutanud vale õiguslikku alust. Samuti väidab parlament, et nende otsuste vastuvõtmise menetluses on rikutud teatavaid menetlusnõudeid.

24. Nõukogu aga on seisukohal, et protokoll nr 36 artiklit 9 arvestades võeti vaidlustatud otsused vastu õigel õiguslikul alusel, milleks oli otsuse 2008/615 artikli 25 lõige 2. Nõukogu vaidleb vastu enamikule parlamendi argumentidele, mis puudutavad menetlusnõudeid, ent möönab, et ta oleks pidanud otsuse tegemise menetluses parlamendiga konsulteerima.

25. Parlamendi esitatud hagide lahendamiseks palutakse Euroopa Kohtul muu hulgas kindlaks määrata vaidlustatud otsuste olemus, mille suhtes pooled omavahel ei nõustu. Sellest küsimusest hargneb välja olulisi tagajärgi seoses sellega, kuidas käsitleda ELTL artiklil 277 põhinevat väidet õigusvastasuse kohta, mille parlament on esitanud otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 suhtes, ja teist väidet, mis käsitleb menetlusnõuete rikkumist.

7 — See süsteem seati algselt sisse nn Prümi lepinguga. Mõned selle rahvusvahelise lepingu sätteid inkorporeeriti hiljem otsusega 2008/615 liidu õigusesse.

B. Õiguslik alus

26. Oma esimeses väites märgib parlament, et nõukogu võttis vaidlustatud otsused vastu valel õiguslikul alusel. Parlament põhjendab oma väidet mitme argumendiga.

27. Ta märgib ühest küljest, et nõukogu oleks pidanud kasutama Euroopa Liidu toimimise lepingus ette nähtud õiguslikku alust. Parlament põhjendab seda nii, et vaidlustatud otsused on põhiõigusaktid samal tasandil nagu otsus 2008/615 ja seetõttu oleks tulnud need vastu võtta samal õiguslikul alusel nagu see otsus, vastavalt Lissaboni lepinguga tehtud muudatustele. Tema arvates oleks tulnud võtta õiguslikuks aluseks ELTL artikli 82 lõike 1 punkt d ja artikli 87 lõike 2 punkt a.

28. Teisest küljest märgib nimetatud institutsioon, et igal juhul, kui asuda seisukohale, et vaidlustatud otsused ei ole põhiõigusaktid, vaid otsuse 2008/615 rakendamiseks ette nähtud meetmed, ei ole otsuse 2008/615 artikli 25 lõige 2 õigusliku alusena õiguspärane. Ta põhjendab seda nii, et nimetatud sättega ette nähtud otsustamismenetlus ei ole kooskõlas otsuse 2008/615 vastuvõtmise ajal jõus olnud esmase õigusega (EL artikli 34 lõike 2 punkt c koostoimes EL artikli 39 lõikega 1).

29. Enne esimese väite osas järelduste tegemist on vaja käsitleda kahte teist küsimust. Esimene neist on seotud protokolliga nr 36 artikliga 9, teine aga vaidlustatud otsuste olemusega.

1. Protokoll nr 36 artikkel 9

30. Parlament põhjendab oma esimest väidet sellega, et protokoll nr 36 artikli 9 kohaldamisalasse kuuluvad üksnes sisulised õigusaktid, mitte aga õigusaktid, kus on ette nähtud menetlusnõuded teiste meetmete vastuvõtmiseks. Parlamendi sõnul ei saanud otsuse 2008/615 artikli 25 lõige 2 seetõttu kujutada endast iseseisvat õiguslikku alust vaidlustatud otsuste jaoks.

31. Euroopa Kohus on selle küsimuse juba lahendanud. Ta on märkinud, et protokoll nr 36 artikli 9 kitsa tõlgendamise korral jääks see artikkel praktilise mõjuta. See olekski nii, kui pidada selle sätte tähenduseks üksnes seda, et õigusakte politsei- ja õiguskoostöö kohta kriminaalasjades ei tunnistatud pärast Lissaboni lepingut automaatselt kehtetuks.⁸ Ent mööda ei tohiks vaadata sellest, et protokoll nr 36 artikli 9 tuleb mõista nii, et selle eesmärk on muu hulgas tagada kriminaalasjades tehtava politsei- ja õiguskoostöö raames vastu võetud õigusaktide tõhusa kohaldamise jätkumine hoolimata selle koostöö institutsioonilise raamistiku muutmisest.⁹ Sellest tulenevalt on enne Lissaboni lepingu jõustumist EL lepingu alusel nõuetekohaselt vastu võetud õigusaktidel, millega nähti ette norme teiste meetmete vastuvõtmiseks, jätkuvalt õigusmõju.¹⁰

32. Niisiis säilib protokoll nr 36 artikli 9 kohaselt otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 (ja samuti otsuse 2008/615 artikli 33) mõju ka pärast (otsuse 2008/615 vastuvõtmise aluseks olnud) EL artikli 34 kehtetuks tunnistamist. See tähendab ka, et artikli 25 lõikes 2 (ja artiklis 33) sätestatud menetlusnõuded kehtivad jätkuvalt, olenemata sestpeale toimunud muudatustest Euroopa Liidu konstitutsioonilises raamistikus.

33. Siiski jääb küsimus, kas vaidlustatud otsused on põhiõigusaktid, nagu väidab parlament, või rakendusmeetmed, nagu väidab nõukogu.

8 — Kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 56.

9 — Kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 44.

10 — Kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 57.

2. Vaidlustatud otsuste olemus

34. Parlament väidab, et vaidlustatud otsused on põhiõigusaktid, mitte rakendusmeetmed. Selles suhtes osutab ta, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 ette nähtud korra kohaselt on vaidlustatud otsuste vastuvõtmiseks vaja nõukogus ühehäälsust. Otsuse 2008/615 vastuvõtmise ajal oli EL artikli 34 lõike 2 punktis c ette nähtud kaks eri menetlust põhiõigusaktide ja rakendusmeetmete vastuvõtmiseks; ühehäälsust nõukogus oli vaja üksnes põhiõigusaktide puhul. Samuti peab parlament kõnekaks, et otsuse 2008/615 artiklis 33 on ette nähtud eraldi alus rakendusmeetmete vastuvõtmiseks. Selle sätte olemasolust hoolimata otsustas nõukogu vaidlustatud otsuseid selle alusel mitte vastu võtta. Seda valikut silmas pidades ei saa vaidlustatud otsuseid pidada rakendusmeetmeteks, vaid hoopis otsusega 2008/615 sama tasandi põhiõigusaktideks. Vaidlustatud otsuste päistes ei ole ka kasutatud sõnaosa „rakendus-“, mis annab samuti tunnistust sellest, et vaidlustatud otsused on tegelikult põhiõigusaktid. Parlamendi sõnul täiendavad vaidlustatud otsused otsust 2008/615 seoses kuupäevaga, millest alates on liikmesriigil õigus kasutada andmete automaatse jagamise süsteemi.

35. Nõukogu väidab, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõige 2 võimaldab tal kasutada rakendusvolitusi ja sellepärast kujutavad vaidlustatud otsused endast rakendusmeetmeid. Nõukogu on seisukohal, et artikli 25 lõike 2 sõnastusest ja sellest, et vaidlustatud otsuste ainus otstarve on rakendada otsuse 2008/615 eesmärgi, nähtub selgelt, et vaidlustatud otsused on rakendusmeetmed. Nõukogu arvates on jätetud parlamendi argumentides arvestamata väljakujunenud kohtupraktika, mille kohaselt õiguslik alus määrab, mis korda järgitakse, mitte vastupidi.

36. Nagu käesolevas ettepanekus edaspidi selgitan, ei ole parlamendi argumentid minu jaoks veenvad.

37. „Põhiõigusaktide“ ja „rakendusmeetmete“ vahet aitab mõista Euroopa Kohtu praktika. Põhiõigusaktid on seadusandja pärusmaa, sest need sisaldavad kõnealuses küsimuses põhjanevaid õigusnorme ja eeldavad seetõttu poliitilisi valikuid. Selliste põhinormide kehtestamist ei saa delegeerida.¹¹ Samuti ütleb kohtupraktika, et nende põhielementide määramisel tuleb lähtuda objektiivsetest teguritest, mida saab kohtulikult kontrollida, ning arvestada asjaomase valdkonna omaduste ja eripäraga.¹² Arvesse tuleb võtta ka seadusandluse konteksti.¹³

38. Otsuse 2008/615 põhjendustest nähtub, et selle otsuse eesmärk on inkorporeerida Prümi lepingu¹⁴ sätete sisu Euroopa Liidu seadusandlikku raamistikku. Nimelt on see otsus ette nähtud selleks, et parandada liikmesriikide pädevate asutuste vahelist teabevahetust kuritegude avastamisel ja uurimisel.

39. Otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 on ette nähtud, et isikuandmeid ei või edastada enne, kui andmekaitset käsitlevad sätted on siseriiklikus õiguses rakendatud, ning nõukogu otsustab iga liikmesriigi ja iga vahetatavate andmete liigi (DNA-profiilid, sõrmejäljeandmed, sõidukite registreerimisandmed) suhtes ühehäälselt, kas see tingimus on täidetud. Otsuse 2008/616 artikli 20 kohaselt võtab nõukogu seejuures aluseks hindamisaruande, mille on koostanud eksperdid liikmesriikidest, kus süsteem juba toimib. Hindamisaruanne põhineb küsimustikul, hindamisvisiidil ja asjakohase andmebaasi katselisel kasutamisel. Selle aruande põhjal saab järeldada, kas asjaomane liikmesriik on rakendanud andmekaitse süsteemi ning tehnilised ja õiguslikud nõuded automatiseeritud otsingute tegemiseks ja andmete saamiseks teistest liikmesriikidest ning kas tema andmebaas ühildub teiste liikmesriikide andmebaasidega.

11 — Kohtuotsus, 5.9.2012, parlament vs. nõukogu, C-355/10, EU:C:2012:516, punktid 63–65 ja seal viidatud kohtupraktika.

12 — Kohtuotsus, 5.9.2012, parlament vs. nõukogu, C-355/10, EU:C:2012:516, punktid 67 ja 68. Vt samuti kohtuotsused, 6.5.2014, komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 29; 22.10.2013, komisjon vs. nõukogu, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika.

13 — Kohtuotsus, 8.9.2009, komisjon vs. parlament ja nõukogu, C-411/06, EU:C:2009:518, punktid 64 ja 65.

14 — Vt eespool 7. joonealune märkus.

40. Seda arvestades on vaidlustatud otsustes sisuliselt 1) järeldatud, et asjaomased liikmesriigid läbisid edukalt otsuse 2008/616 artiklis 20 ette nähtud esialgse hindamise etapi, ja 2) selle järelduse põhjal on lubatud nendel liikmesriikidel alates teatavast kuupäevast kasutada automatiseeritud andmevahetuse süsteemi.

41. Ehkki vaidlustatud otsused kujutavad endast vajalikku sammu enne seda, kui saab asuda teavet vahetama, ei tähenda see siiski, et need on otsuse 2008/615 enda sarnased põhiõigusaktid. Minu arvates ei saa öelda, et vaidlustatud otsuste sisu mõjutab teabevahetussüsteemi sisseseadmisega kaasnevaid poliitilisi valikuid.

42. Pealegi, nagu nõukogu õigesti märgib, määrab õiguslik alus selle, millist menetlust tuleb järgida, mitte vastupidi.¹⁵ Sellepärast ei ole ma veendunud, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 sätestatud menetlusest saaks teha kaugeleulatuvaid järeldusi vaidlustatud otsuste olemuse kohta.

43. Samuti tähendaks parlamendi seisukohaga nõustumine seda, et kui järjekordne liikmesriik on läbinud otsuses 2008/615 ette nähtud esialgse hindamise ja katselise kasutamise etapi, mida on vaja teabe vahetamiseks, tuleks seadusandjal otsustada, kas selle otsuse 6. peatükis viidatud andmekaitsemeetmed on täidetud, ja kinnitada, et asjaomasele liikmesriigile saab võimaldada otsepääsu otsuse 2008/615 kohaldamisalasse kuuluvate andmete juurde. Minu arvates kahandab niisugune avar põhiõigusakti mõiste käsitlus rakendamisruumi sama hästi kui olematuks.

44. Lõpuks ei ole parlament esitanud ühtki veenvat argumenti selle kohta, kuidas saab vaidlustatud otsustes näha autonoomseid otsuseid, mille eesmärk otsuse 2008/615 omast ühel või teisel viisil erineb. Vastupidi, nagu juba selgitatud, on need otsused lahutamatu ja vajalik osa menetlusest, mille tulemusel saavutatakse otsuse 2008/615 eesmärgid. Selles kontekstis ei saa sõnaosa „rakendus-“ puudumine minu arvates tähendada seda, et vaidlustatud otsused on põhiõigusaktid.

45. Sellest järeldan, et vaidlustatud otsused on rakendusmeetmed ja parlamendi vastupidised argumendid tuleb tagasi lükata. Sama tuleb teha argumentidega selle kohta, et vaidlustatud otsuste aluseks ei saanud olla otsus 2008/615, vaid oleks pidanud olema Euroopa Liidu toimimise lepingu sätted.

46. Seda järeldust meeles pidades asun nüüd käsitlema väidet õigusvastasuse kohta, mille parlament on esitanud otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 suhtes.

3. Otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 õiguspärasus

47. Parlament väidab, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 kohast lihtsustatud menetlust ei olnud ette nähtud EL artikli 34 lõike 2 punktiga c, mille kohaselt on põhiõigusaktide vastuvõtmiseks vaja eelnevat liikmesriigi või komisjoni algatust, samuti parlamendiga konsulteerimist. Parlament märgib, et isegi kui Euroopa Kohus loeb vaidlustatud otsused rakendusmeetmeteks, erineb otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 sätestatud kord EL artikli 34 lõike 2 punktis c ettenähtust mitte üksnes selle poolest, et artikli 25 lõige 2 ei nõua eelnevat liikmesriigi või komisjoni algatust ega parlamendiga konsulteerimist, vaid ka seepoolest, et nimetatud säte nõuab ühehäälsust nõukogus. Seetõttu tuleks vaidlustatud otsused otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 õigusvastasuse tõttu tühistada.

15 — Vt mh kohtuotsused, 19.7.2012, parlament vs. nõukogu, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80; ning 24.6.2014, parlament vs. nõukogu, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57.

48. Nõukogu aga märgib, et Euroopa Kohtu praktikat¹⁶ arvestades ei saa otsuse 2008/615 artikli 25 lõiget 2 pelgalt selle sätte sõnastuse tõttu – mis, tõsi küll, ei ole kõige õnnestunud – küsimärgi alla seada. Nõukogu arvates saab vaidlusalust sätet tõlgendada asjakohaste EL asutamislepingu sätetega (EL artikli 34 lõike 2 punkt c koostoimes EL artikli 39 lõikega 1) kooskõlas, kuigi selles ei ole viidatud parlamendiga konsulteerimisele ega osutatud eri astmetele menetluses, millega arvatakse liikmesriik otsusega 2008/615 sisse seatud süsteemi.

49. Selles suhtes kinnitab nõukogu uuesti, et vaidlustatud otsused on rakendusmeetmed, ja märgib, et igal juhul ei nõua EL artikli 34 lõike 2 punkt c rakendusmeetmete vastuvõtmiseks eelnevat komisjoni ega liikmesriigi algatust. Samamoodi, mis puudutab parlamendiga konsulteerimise nõuet, ei ole sellekohase sõnaselge nõude puudumine määrav, kui arvestada, et järjepidev tõlgendamine on Euroopa Kohtu praktika kohaselt siiski võimalik.

50. Lõpuks käsitleb nõukogu otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 sätestatud ühehäälsusnõuet. Ta väidab, et otsuse sõnastus – „otsustab ühehäälselt“ – selle asemel, et oleks kasutatud „võtab otsuse vastu ühehäälselt“, jätab ruumi tõlgendamisele ning sellele vastavalt tuleb arvesse võtta selle sätte konteksti ja eesmärgi. Nõukogu sõnul on ühehäälsusnõudega tegelikult ette nähtud kaks eraldi astet otsustamismenetluses. Esiteks tuvastavad liikmesriigid (esialgse hindamise tulemuse põhjal, vt käesoleva ettepaneku punkt 39) ühehäälselt, kas asjaomane liikmesriik on hindamise edukalt läbinud. Arvestades andmevahetussüsteemi ülesehitust, mis võimaldab osalevatele liikmesriikidele otsepäasu teiste liikmesriikide riiklikesse andmebaasidesse, on selleks, et esialgse hindamise tulemus oleks edukas, tingimata vaja iga liikmesriigi nõusolekut. Teiseks tehakse kvalifitseeritud häälteenamusega vormikohane otsus liikmesriigi vastuvõtmise ja selle kohta, mis kuupäeval saab andmevahetus alata. Nõukogu väidab, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 on need kaks astet ühendatud ühte otsusesse.

51. Nagu mõlemad pooled tunnistavad, on kriitiliselt tähtis, et eeskirjad selle kohta, kuidas liidu institutsioonid oma otsustele jõuavad, oleksid aluslepingutes ette nähtud. Need eeskirjad ei kuulu liikmesriikide ega liidu institutsioonide kaalutusruumi. Seetõttu ei saa kehtestada õiguslikke aluseid, mis tugevdavad või nõrgendavad aluslepingutes sätestatud eeskirju.¹⁷ See oluline põhimõte kehtib ka rakendusmeetmete vastuvõtmise kohta.¹⁸

52. Siinkohal on samuti kohane meenutada, et liidu akti õiguspärasust tuleb analüüsida selle otsuse vastuvõtmise ajal olemas olnud faktiliste ja õiguslike asjaolude alusel.¹⁹

53. Olen eespool juba järeldanud, et vaidlustatud otsuseid tuleb pidada rakendusmeetmeteks. Niisiis tuleb otsuse 2008/615 artikli 25 õiguspärasuse hindamisel arvesse võtta sätteid, mis reguleerisid selle otsuse vastuvõtmise ajal rakendusmeetmete võtmist kolmanda samba alusel, s.o EL artikli 34 lõike 2 punkti c ja artikli 39 lõiget 1.²⁰ Nende sätete kohaselt võib nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega ja pärast parlamendiga konsulteerimist võtta meetmeid, mida on vaja kolmandasse sambasse kuuluvate otsuste rakendamiseks.

54. Otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 sõnastus ei nõua komisjoni või liikmesriigi algatust ega sea nõukogule kohustust parlamendiga konsulteerida. Samuti kaldub see kõrvale EL artikli 34 lõike 2 punktist c, nõudes nõukogus hääletamisel ühehäälsust.

16 — Kohtuotsused, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, ja parlament vs. nõukogu, C-540/13, EU:C:2015:224.

17 — Kohtuotsused, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 42; ning 6.5.2008, parlament vs. nõukogu, C-133/06, EU:C:2008:257, punktid 54–56.

18 — Kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 43.

19 — Vt mh kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika.

20 — Vt selle kohta kohtuotsused, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 45, ja parlament vs. nõukogu, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 35; ning 10.9.2015, parlament vs. nõukogu, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 59.

55. Nõustun nõukoguga, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõiget 2 on võimalik algatuse²¹ ja parlamendiga konsulteerimise²² küsimustes tõlgendada kooskõlas EL artikli 34 lõike 2 punktiga c ja EL artikli 39 lõikega 1, ent ma ei ole siiski veendunud, et sama kehtib otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 ette nähtud ühehäälsusnõude kohta. See nõue lahkneb selgelt EL artikli 34 lõike 2 punktist c, kus on ette nähtud kvalifitseeritud häälteenamus rakendusmeetmete vastuvõtmisel.

56. Kindlasti peab paika nõukogu argument, et õigusnormi tõlgendades on vaja arvesse võtta selle eesmärki ja õiguslikku konteksti.²³ Peale selle on Euroopa Kohus märkinud, et õigusnormi tuleb tõlgendada võimaluste piires viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kehtivust.²⁴ Neid tõlgendamispõhimõtteid aga ei saa ülemäära laiendada, eriti olukorras, kus satub ohtu teine põhjaneva tähtsusega printsiip, mille kohaselt otsustamismenetluse määravad aluslepingud (vt samuti käesoleva ettepaneku punkt 51).²⁵

57. Kõigepealt on nõukogu märkinud, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 sätestatud ühehäälsusnõuet tuleb käsitada nii, et selles on ette nähtud kaheastmeline otsustamismenetlus, mille tulemusel tehakse üks otsus, ning et ühehäälsuse nõue kehtib ainult esimese, esialgse astme suhtes. Vormikohane otsus võetakse vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Kui nõustuda sellega, kuidas nõukogu seda artiklit tõlgendab, looks see säte *de facto* teise õigusliku aluse, mis muudaks aluslepingus sätestatud eeskirju. Põhjus on selles, et nõukogu selgituste kohaselt oleks nimetatud kaheastmelise menetluse tulemuseks üks otsus, mis tähendaks, et kvalifitseeritud häälteenamuse nõue taandub teoreetiliseks ning tegelikult peaks nõukogu rakendusakti vastu võtma ühehäälselt.

58. Samuti, arvestades, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 on sõnaselgelt ette nähtud ühehäälsus, ei ole järjepideval tõlgendamisel minu arvates võimalik lugeda seda „kvalifitseeritud häälteenamuse“ nõudeks. Niisugune tõlgendus läheks selgelt vastuollu otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 sõnastusega.²⁶

59. Lõpuks soovin märkida järgmist. Saan aru nõukogu argumentidest, miks – hilisema rakendusotsuse vastuvõtmise eeltingimusena – on vaja, et iga liikmesriik tuvastaks, kas liituv liikmesriik on esialgse hindamise etapi edukalt läbinud. See aga ei saa tähendada, et nõukogu võiks võtta hilisema rakendusotsuse vastu otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 alusel, sest kuna selles sättes nõutakse ühehäälsust, on tegu õigusvastase teise õigusliku alusega. Nagu parlament õigesti märkis, on otsuses 2008/615 olemas teine säte, artikkel 33, mis volitab nõukogu võtma meetmeid, mida võib olla vaja selle otsuse rakendamiseks.

60. Seda arvesse võttes järeldan, et otsuse 2008/615 artikli 25 lõikes 2 ette nähtud kord erineb EL artikli 34 lõike 2 punktis c sätestatust ning on seetõttu õigusliku alusena õigusvastane. Sellest tulenevalt tuleb täielikult nõustuda parlamendi esimese väitega ja vaidlustatud otsused tühistada.

61. Juhuks, kui Euroopa Kohus minuga ei nõustu ja asub seisukohale, et parlamendi esimene väide tuleb tagasi lükata, asun käsitlema parlamendi teist väidet oluliste menetlusnõuete rikkumise kohta.

21 — Euroopa Kohus on kinnitanud, et rakendusmeetmete osas ei nõua EL artikli 34 lõike 2 punkt c eelnevat komisjoni või liikmesriigi algatust; vt kohtuotsus, 10.9.2015, parlament vs. nõukogu, C-363/14, EU:C:2015:579, punktid 58–67.

22 — Kohtuasjas, kus esitati samalaadne väide õigusvastasuse kohta, on Euroopa Kohus märkinud, et kui lähtuda õigusnormi tõlgendamisel EL artikli 39 lõikest 1 (mille kohaselt tuleb konsulteerida parlamendiga), ei tähenda see, kui õigusnormis ei ole parlamendiga konsulteerimist nimetatud, seda, nagu oleks see õigusnorm õigusvastane, vt kohtuotsus, 16.4.2015, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punktid 47–50 ja seal viidatud kohtupraktika.

23 — Kohtuotsus, 21.5.2015, Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika.

24 — Kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

25 — Kohtuotsused, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 43; ning 6.5.2008, parlament vs. nõukogu, C-133/06, EU:C:2008:257, punktid 54–56.

26 — Siinkohal saab eristada eespool 22. joonealuses märkuses kirjeldatud olukorda, kus käsitletud sättes *ei olnud* mainitud asjaolu, et parlamendiga tuleb konsulteerida; vt kohtuotsus, 16.4.2015, parlament vs. nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223.

C. Olulised menetlusnõuded

62. Oma teises väites kordab parlament, et vaidlustatud otsused oleks tulnud vastu võtta ELTL artikli 82 lõike 1 punkti d ja ELTL artikli 87 lõike 2 punkti a alusel. Seda küsimust olen eespool juba käsitlenud.

63. Teise võimalusena märgib parlament, et vaidlustatud otsuste vastuvõtmise menetlus oli kolmel põhjusel vastuolus EL artikli 34 lõikega 2. EL artikli 34 lõike 2 ja EL artikli 39 lõike 1 koostoimest tuleneb menetluskord, mille kohaselt nõukogu võtab akti vastu ühehäälselt (või rakendusaktide korral kvalifitseeritud häälteenamusega) eelneval komisjoni või liikmesriigi algatusel pärast parlamendiga konsulteerimist. Nõukogu sellest korrast kinni ei pidanud.

64. Nõukogu märgib, et parlamendi peamine argument põhineb väärarusaamal vaidlustatud otsuste õigest õiguslikust alusest. Nõukogu lisab, et ta võttis vaidlustatud otsused vastu õiguspäraselt vastavalt otsuse 2008/615 artikli 25 lõikele 2, mis nõuab nõukogus ühehäälsust, kuid mitte eelnevat algatust ega parlamendiga konsulteerimist. Nõukogu möönab siiski, et võttes arvesse kohtuotsust parlament *vs.* nõukogu,²⁷ oleks ta pidanud enne vaidlustatud otsuste vastuvõtmist parlamendiga konsulteerima.

65. Arvestades eespool kirjeldatud analüüsi otsuse 2008/615 artikli 25 lõike 2 õiguspärasuse kohta, piisab, kui märkida järgmist.

66. Nagu nõukogu tunnistab, oleks ta pidanud parlamendiga konsulteerima. Parlamendiga konsulteerimata jätmine tähendab igal juhul seda, et need otsused tuleb tühistada.²⁸ Võttes vaidlustatud otsused vastu ühehäälselt, on nõukogu samuti rikkunud EL artikli 34 lõike 2 punktis c sätestatud hääletuskorda. Parlamendi teise väite raames esitatud argument eelneva algatuse kohta tuleb aga tagasi lükata. Põhjus on selles, et nagu eespool selgitatud, ei nõua EL artikli 34 lõike 2 punkt c eelnevat liikmesriigi või komisjoni algatust.

67. Sellest lähtudes järeldan, et ka parlamendi teise väitega tuleb nõustuda. Selle tagajärjel tuleb vaidlustatud otsused tühistada.

D. Vaidlustatud otsuste tagajärjed

68. Nõukogu, keda toetab Rootsi Kuningriik, palub Euroopa Kohtul jätta vaidlustatud otsuste tühistamise korral nende tagajärjed ELTL artikli 264 lõike 2 kohaselt jõusse. Parlament ei ole sellele taotlusele vastuväiteid esitanud.

69. Olen eespool järeldanud, et vaidlustatud otsused tuleb tühistada. Ent nende otsuste tühistamisel ilma korralduseta jätta nende tagajärjed jõusse oleks kahtlemata olulisi tagajärgi piiriülesele koostööle võitluses terrorismiga, tõsiste kuritegude ja õigusvastase migratsiooniga. See pärsiks (nii vaidlustatud otsustes käsitletud kui ka teistes osalevates liikmesriikides) oluliselt korrakaitsejõudude võimalusi kasutada andmeid DNA-profiilide, sõrmejälgede ja sõidukite registreerimise kohta. Selles mõttes ohustaks vaidlustatud otsuste tagajärgede mitte jõusse jätmine avaliku korra tagamist ning piiriülese koostöö tõhusust selles valdkonnas.²⁹ Põhjus on selles, et vaidlustatud otsuste tühistamisel kaoks asjaomaste liikmesriikide jaoks selle koostöö alus. Minu arvates on see põhjendus piisav, et jätta vaidlustatud otsuste tagajärjed jõusse, kuni need otsused on uute aktidega asendatud. Pean lisama, et ehkki parlament taotleb vaidlustatud otsuste tühistamist, ei ole ta vaidlustanud otsuste eesmärki ega sisu.

27 — Kohtuotsus, 16.4.2015, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 53.

28 — Vt kõige hilisematest kohtuotsustest, 23.12.2015, parlament *vs.* nõukogu, C-595/14, EU:C:2015:847, punktid 35–43.

29 — Vt samamoodi kohtuotsused, 16.4.2015, parlament *vs.* nõukogu, C-540/13, EU:C:2015:224, punktid 61–64; ning 23.12.2015, parlament *vs.* nõukogu, C-595/14, EU:C:2015:847, punktid 45–49.

70. Sellepärast pean vajalikuks jätta vaidlustatud otsuste tagajärjed jõusse, kuni jõustuvad uued aktid, mis need otsused asendavad.

IV. Kohtukulud

71. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Käesolevates kahes kohtuasjas on parlament nõudnud kohtukulude hüvitamist ja nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud.

72. Kodukorra artikli 140 lõike 1 järgi kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud. Saksamaa Liitvabariik ja Rootsi Kuningriik peavad seetõttu ise oma kohtukulud kandma.

V. Ettepanek

73. Kõikidel nendel kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tühistada vaidlustatud neli otsust: nõukogu 9. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/731/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Maltal; nõukogu 21. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/743/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Küprosel; nõukogu 21. oktoobri 2014. aasta otsus 2014/744/EL sõidukite registreerimisandmetega seotud automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Eestis; ja nõukogu 4. detsembri 2014. aasta otsus 2014/911/EL sõrmejälgede andmeid käsitleva automatiseeritud andmevahetuse alustamise kohta Lätiga;
- jätta vaidlustatud otsuste tagajärjed jõusse, kuni jõustuvad uued aktid, mis need otsused asendavad;
- mõista kohtukulud välja nõukogult;
- jätta Saksamaa Liitvabariigi ja Rootsi Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.