



Oikeustapauskokoelma

Asia C-44/14

**Espanjan kuningaskunta
vastaan
Euroopan parlamentti
ja
Euroopan unionin neuvosto**

Kumoamiskanne — Asetus (EU) N:o 1052/2013 — Ulkorajojen ylittäminen — Eurosur-järjestelmä — Schengenin säännösten määräysten kehittäminen — Osallistuminen — Yhteistyö Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa — Pätevyys

Tiivistelmä – Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 8.9.2015

1. *Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa — Pöytäkirja Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia — Soveltaminen Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan — Rajat — Eivät osallistu Schengenin säännöstöön tai tätä säännöstöä kehittävien ehdotusten ja aloitteiden hyväksymiseen ulkorajojen ylittämisen alalla — Mahdollisuus ottaa Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käyttöön rajoitettu yhteistyön muoto, joka mahdollistaa ulkorajojen ylittämistä koskevien tiedonvaihdon*

(EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 19 4 ja 5 artikla; Euroopan unionista tehdyn sopimuksen loppuasiakirjaan liitetty julistus N:o 45; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1052/2013 19 artikla; neuvoston päätökset 2000/365 ja 2002/192)

2. *Euroopan unionin oikeus — Tulkinta — Menetelmät — Sanamuodon mukainen, systemaattinen ja teleologinen tulkinta*
3. *Euroopan unioni — Tiiviimpi yhteistyö — Toteuttaminen — Osallistuvien jäsenvaltioiden velvollisuudet — Tiiviimpi yhteistyö Schengenin säännöstöön kuuluvilla aloilla — Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan mahdollisuus osallistua tähän säännöstöön — Seuraukset*

(SEUT 327 ja SEUT 331 artikla; EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn pöytäkirjan N:o 19 1, 4 ja 5 artikla)

1. Koska Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu kaikkiin Schengenin säännösten määräyksiin, nämä kaksi jäsenvaltiota ovat erityistilanteessa, joka otetaan osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 19 (Schengen-pöytäkirja) kahdella tavalla huomioon. Yhtäältä näillä kahdella jäsenvaltiolla on kyseisen pöytäkirjan 4 artiklan mukaan mahdollisuus milloin tahansa pyytää saada osallistua Schengenin säännöstöön kokonaisuudessaan tai sen osiin, sellaisena kuin se on voimassa osallistumispyynnön esittämispäivänä. Toisaalta mainitun pöytäkirjan 5 artikla, joka koskee tätä säännöstöä kehittäviä ehdotuksia ja aloitteita, mahdollistaa sen, että mainitut jäsenvaltiot voivat valita, osallistuvatko ne tämääntyyppisen toimenpiteen hyväksymiseen; näillä samoilla jäsenvaltioilla on tämä valinnan mahdollisuus vain, mikäli kyseinen jäsenvaltio on pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti hyväksynyt sen Schengenin säännösten alan, johon kyseinen toimenpide kuuluu, tai jos toimenpiteellä kehitetään tällaista alaa.

Tässä yhteydessä on niin, että vaikka Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta osallistuvat tiettyihin Schengenin säännösten määräyksiin Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten määräyksiin tehdyn päätöksen 2000/365 ja Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännösten määräyksiin tehdyn päätöksen 2002/192 mukaisesti, tämä osallistuminen ei ulotu ulkorajojen ylittämistä koskeviin kyseisen säännösten määräyksiin. Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta voivat näin ollen osallistua tätä alaa koskeviin Schengenin säännösten voimassa oleviin määräyksiin tai tätä säännöstöä kehittävien ehdotusten ja aloitteiden hyväksymiseen vasta sen jälkeen, kun asianomainen jäsenvaltio on esittänyt tätä koskevan pyynnön, jonka neuvosto sitten on hyväksynyt Schengen-pöytäkirjan 4 artiklan mukaisessa menettelyssä. Tästä seuraa, että unionin lainsäätäjä ei voi pätevästi ottaa käyttöön menettelyä, joka poikkeaa tämän pöytäkirjan 4 artiklassa määrätystä menettelystä, riippumatta siitä, onko kyse menettelyn tiukentamisesta vai lieventämisestä, siinä tarkoituksessa, että Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta saisi osallistua tällaisiin määräyksiin tai tällaisten ehdotusten tai aloitteiden hyväksymiseen. Unionin lainsäätäjä ei myöskään voi antaa jäsenvaltioille oikeutta tehdä keskenään sopimuksia, joilla on tällainen vaikutus.

Siltä osin kuin kyse on Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur) perustamisesta annetun asetuksen N:o 1052/2013 19 artiklasta, jossa säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön ulkorajojen ylittämistä koskevaan tiedonvaihtoon tähtäävä yhteistyö Irlannin tai Yhdistyneen kuningaskunnan ja yhden tai useamman naapurijäsenvaltion välillä tehtävien kahden- tai monenvälisen sopimusten perusteella, kyseisen säännöksen ei voida katsoa mahdollistavan sitä, että vahvistettaisiin jäsenvaltioille oikeus tehdä sopimuksia, joiden nojalla Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta voisi osallistua Schengenin säännösten voimassa oleviin määräyksiin, jotka kuuluvat ulkorajojen ylittämisen alaan. Kyseisessä säännöksessä mainittujen sopimusten perusteella voidaan toteuttaa rajoitettu yhteistyön muoto Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja yhden tai useamman naapurivaltion välillä, mutta ne eivät voi johtaa siihen, että Irlanti tai Yhdistynyt kuningaskunta asetettaisiin tilanteeseen, joka vastaa muiden jäsenvaltioiden tilannetta, koska näissä sopimuksissa ei voida kahden ensiksi mainitun jäsenvaltion osalta pätevästi määrätä oikeuksista tai velvollisuuksista, jotka ovat rinnastettavissa muilla jäsenvaltioilla Eurosur-järjestelmässä tai sen merkittävällä osalla oleviin oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Lisäksi yhtäältä sekä Schengen-pöytäkirjan systematiikasta, Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi unionia tehdyn pöytäkirjan 4 artiklasta annetusta julistuksesta N:o 45 että vilpittömän yhteistyön periaatteesta seuraa, että Schengen-pöytäkirjan 4 ja 5 artiklassa tarkoitetun järjestelmän ei voida katsoa asettavan Irlannille ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle velvollisuutta osallistua koko Schengenin säännöstöön siten, että mikään rajoitettu yhteistyö näiden jäsenvaltioiden kanssa ei olisi mahdollista. Kyseisen 4 artiklan tulkitsemisella siten, että sitä ei sovelleta rajoitettuihin yhteistyön muotoihin, ei aseteta kyseenalaiseksi tämän artiklan tehokasta vaikutusta, koska tällaisen tulkinnan perusteella Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta voivat saada oikeuksia, jotka ovat rinnastettavissa muiden jäsenvaltioiden oikeuksiin Schengenin säännösten voimassa oleviin määräyksiin nähden, ja osallistua säännöstöä kehittävien ehdotusten ja aloitteiden hyväksymiseen vasta saatuaan ennalta hyväksynnän osallistua asianomaisiin määräyksiin neuvoston kyseisen artiklan nojalla tekemän yksimielisen päätöksen perusteella.

Se, että Schengenin säännöstöön osallistuvat jäsenvaltiot eivät ole velvollisia, kun ne kehittävät ja syventävät tiiviimpää yhteistyötä, jota niillä on lupa toteuttaa Schengen-pöytäkirjan 1 artiklan nojalla, säätämään erityisistä mukauttamistoimista muita jäsenvaltioita varten, ei myöskään merkitse, että unionin lainsäätäjä ei saisi antaa tällaisia toimia erityisesti sallimalla tiettyjä rajoitettuja yhteistyön muotoja viimeksi mainittujen jäsenvaltioiden kanssa silloin, kun se katsoo tämän aiheelliseksi. Se, että rajoitettujen yhteistyön muotojen käyttöönotto voisi johtaa tällä alalla sovellettavien sääntöjen pirstoutumiseen – vaikka se katsottaisiin toteennäytetyksi –, ei myöskään horjuta tätä päätelmää,

koska tiivistetyn yhteistyön täytäntöönpano johtaa väistämättä jäsenvaltioihin sovellettavien sääntöjen tiettyyn pirstoutumiseen asianomaisella alalla. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että rajoitetut yhteistyön muodot eivät ole Schengen-pöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun osallistumisen muoto.

(ks. 27–33, 42, 51–53, 55, 58 ja 59 kohta)

2. Ks. tuomion teksti.

(ks. 44 kohta)

3. Sekä osaksi Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä tehdyn pöytäkirjan johdanto-osasta että sen 1 artiklasta käy ilmi, että kyseisen säännösten sisällyttäminen osaksi Euroopan unionia perustuu tiiviimpää yhteistyötä koskeviin perussopimusten määräyksiin. EUT-sopimuksen kuudennen osan III osastosta ja erityisesti SEUT 327 artiklasta seuraa, että tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen rakentuu siihen osallistuvien valtioiden, joita näissä puitteissa annetut toimet sitovat, ja valtioiden, jotka eivät osallistu siihen ja joita nämä toimet eivät sido, välillä tehtävään eroon. Jäsenvaltion, joka ei osallistu yhteistyöhön, muuttumista siihen osallistuvaksi jäsenvaltioksi säännellään yleisesti SEUT 331 artiklassa, ja se merkitsee, kuten kyseinen artikla osoittaa, että asianomaisen jäsenvaltion on sovellettava kyseessä olevan tiiviimmän yhteistyön yhteydessä jo annettuja toimia.

Schengen-pöytäkirjan 4 artiklaa, jota sovelletaan SEUT 331 artiklan sijaan Schengenin säännösten aloihin kuuluvan tiiviimmän yhteistyön puitteissa, on näin ollen luettava siten, että sen tarkoituksena on mahdollistaa se, että Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta asetetaan tiettyjen Schengenin säännösten voimassa olevien määräysten osalta vastaavaan tilanteeseen kuin jäsenvaltiot, jotka osallistuvat tähän säännöstyöhön, eikä sen tarkoituksena ole säännellä näiden kahden jäsenvaltion oikeuksia ja velvollisuuksia silloin, kun ne päättävät tietyillä aloilla jäädä tämän tiiviimmän yhteistyön ulkopuolelle.

(ks. 47–49 kohta)