ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 24ης Ιουνίου 2010 [1]

1. Με την παρούσα προσφυγή το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει την απόφαση 2008/633/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 23ης Ιουνίου 2008, σχετικά με την πρόσβαση στο Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) των εντεταλμένων αρχών των κρατών μελών καθώς και της Ευρωπόλ, προς αναζήτηση δεδομένων για την πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση τρομοκρατικών πράξεων και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων [2] (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

I — Κανονιστικό πλαίσιο

Α — *Οι συμφωνίες Σένγκεν*

3. Ως γνωστόν, οι πρώτες συμφωνίες Σένγκεν συνήφθησαν το 1985 από τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και τις Κάτω Χώρες με σκοπό τη δημιουργία ενός χώρου (του αποκαλούμενου «χώρου Σένγκεν») χωρίς εσωτερικά σύνορα. Στις συμφωνίες αυτές προσχώρησαν διαδοχικώς και άλλα κράτη μέλη, ενώ το 1997, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το σχετικό κανονιστικό corpus ενσωματώθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ενσωμάτωση αυτή πραγματοποιήθηκε, ειδικότερα, με αντίστοιχο πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη [3] (στο εξής: πρωτόκολλο του Σένγκεν), με το οποίο επετράπη η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας στο συγκεκριμένο πεδίο.

2. Η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στην έγκριση της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν επετράπη, καθώς η εν λόγω απόφαση θεωρήθηκε ως μέτρο αναπτύξεως τομέα δημιουργηθέντος με τις συμφωνίες Σένγκεν (του τομέα των θεωρήσεων) στον οποίο το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν μετέχει. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει, εντούτοις, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά μέτρο που άπτεται του τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και όχι του τομέα των θεωρήσεων.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ L 218, σ. 129.

3 — Πρωτόκολλο (αριθ. 2) για την ενσωμάτωση του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας το Πρωτόκολλο του Σένγκεν, το οποίο φέρει πλέον τον αριθμό 19, τροποποιήθηκε ελαφρώς. Το κείμενο που ενδιαφέρει στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως είναι, εντούτοις, εκείνο που ίσχυε προ των εν λόγω τροποποιήσεων.

4. Το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει:

«Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας, που δεν δεσμεύονται από το κεκτημένο του Σένγκεν, μπορούν, ανά πάσα στιγμή, να ζητήσουν να συμμετάσχουν σε μερικές ή όλες τις διατάξεις του κεκτημένου αυτού.

Το Συμβούλιο αποφασίζει για το αίτημα αυτό με ομοφωνία των μελών του που αναφέρονται στο άρθρο 1 και του αντιπροσώπου της κυβερνήσεως του ενδιαφερόμενου κράτους.»

5. Δυνάμει της εν λόγω διατάξεως του πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε να μετάσχει σε ορισμένα τμήματα του κεκτημένου του Σένγκεν, αίτημα που έγινε δεκτό. Με την απόφαση 2000/365/ΕΚ [4], το Συμβούλιο καθόρισε τα πεδία στα οποία θα μετείχε το εν λόγω κράτος μέλος. Είναι σαφές και δεν αμφισβητείται ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει, στο πλαίσιο του κεκτημένου του Σένγκεν, στη σχετική με τις θεωρήσεις συνεργασία [5].

Β — *Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις*

6. Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (στο εξής, μεταξύ άλλων: VIS) δημιουργήθηκε με την απόφαση 2004/512/ΕΚ [6], με σκοπό την οργάνωση ενός κοινού συστήματος των κρατών μελών στον τομέα των θεωρήσεων, το οποίο να παρέχει, ειδικότερα, στις αρμόδιες εθνικές αρχές τη δυνατότητα να έχουν στη διάθεσή τους μια βάση δεδομένων στον συγκεκριμένο τομέα.

7. Νομική βάση της αποφάσεως 2004/512/ΕΚ αποτέλεσε το άρθρο 66 ΕΚ [7], το οποίο εντάσσεται στον Τίτλο IV του Τρίτου Τμήματος της Συνθήκης και ορίζει ότι «[τ]ο Συμβούλιο [...] λαμβάνει μέτρα για να εξασφαλίσει τη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεων των κρατών μελών στους τομείς του παρόντος τίτλου, καθώς και μεταξύ των εν λόγω υπηρεσιών και της Επιτροπής». Οι τομείς τους οποίους αφορά ο εν λόγω τίτλος είναι, συγκεκριμένα, οι «θεωρήσεις, [το] άσυλο, [η] μετανάστευση, και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων».

8. Κατά την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2004/512/ΕΚ:

«Η παρούσα απόφαση αποτελεί ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν στις οποίες δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με την απόφαση

4 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βορείου Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν (ΕΕ L 131, σ. 43).

5 — Όπως υπενθυμίζει με τις γραπτές παρατηρήσεις του, το Ηνωμένο Βασίλειο μετέχει σε σημαντικό τμήμα του κεκτημένου του Σένγκεν που σχετίζεται με την αστυνομική συνεργασία και την ασφάλεια, ενώ δεν μετέχει σε οτιδήποτε αφορά την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την κυκλοφορία των προσώπων.

6 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2004, για τη δημιουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) (ΕΕ L 213, σ. 5).

7 — Στο οποίο αντιστοιχεί πλέον το άρθρο 74 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου [...]. Συνεπώς, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στη θέσπιση της παρούσας απόφασης, δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της.»

9. Κατόπιν της αποφάσεως 2004/512/ΕΚ και με σκοπό τη λεπτομερή ρύθμιση του συστήματος VIS, εκδόθηκε ο κανονισμός 767/2008 [8]. Νομική βάση του εν λόγω κανονισμού αποτελεί ομοίως ο Τίτλος IV του Τρίτου Τμήματος της Συνθήκης ΕΚ. Όπως διευκρινίζεται με την εικοστή ένατη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέσχε στην έκδοσή του και δεν δεσμεύεται από αυτόν.

Γ — *Η προσβαλλόμενη απόφαση*

10. Σκοπός της προσβαλλομένης αποφάσεως είναι να επιτρέψει την πρόσβαση στο σύστημα VIS, υπό ορισμένες ειδικές συνθήκες, στην Ευρωπόλ και στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, στο πλαίσιο της προλήψεως και εξιχνιάσεως ορισμένων εγκλημάτων ιδιαίτερης βαρύτητας. Καθόσον το σύστημα VIS δεν εμπερικλείει καθ' εαυτό λειτουργίες συναφείς με την πρόληψη και την καταστολή εγκλημάτων, η ειδική αυτή πρόσβαση προβλέπεται από την προσβαλλόμενη απόφαση ως εξαίρεση. Όπως διευκρινίζεται με το άρθρο 1 της αποφάσεως, πρόκειται, ειδικότερα, για πρόσβαση «προς αναζήτηση δεδομένων», η παροχή της οποίας περιορίζεται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η αναζήτηση δεδομένων σκοπεί στην πρόληψη ή την καταστολή τρομοκρατικών πράξεων ή άλλων σοβαρών εγκλημάτων.

11. Η νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως συναποτελείται από τα άρθρα 30, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, ΕΕ και 34, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, ΕΕ [9].

12. Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις της προσβαλλομένης αποφάσεως:

«1) [...] Η σύσταση του VIS αποτελεί μία από τις βασικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποσκοπούν στη δημιουργία χώρου ελευθερίας και ασφάλειας και δικαιοσύνης. Το VIS θα πρέπει να αποσκοπεί στη βελτίωση της υλοποίησης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και να συμβάλλει στην εσωτερική ασφάλεια και στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας υπό σαφείς και ελεγχόμενες συνθήκες.

[...]

8 — Κανονισμός (ΕΚ) 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS) (ΕΕ L 218, σ. 60).

9 — Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, οι εν λόγω διατάξεις καταργήθηκαν και ο τομέας της αστυνομικής συνεργασίας μεταφέρθηκε στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου εντάσσεται πλέον στον ίδιο Τίτλο (Τίτλο V του Τρίτου Τμήματος) με εκείνον των κανόνων στους οποίους βασίζεται η ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα των θεωρήσεων. Η νέα αυτή θέση δημιουργεί ενδιαφέρουσες προοπτικές, οι οποίες επισημάνθηκαν και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση: όπως υποστήριξε το Συμβούλιο, η νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως θα μπορούσε να είναι διαφορετική, αν αυτή εκδιδόταν σήμερα. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν ασκούν, εντούτοις, επιρροή στην επίλυση της υπό κρίση διαφοράς.

5) Η παρούσα απόφαση συμπληρώνει τον κανονισμό (ΕΚ) 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [...], στον βαθμό που παρέχει νομική βάση, σύμφωνα με τον [Τ]ίτλο VI της [Σ] υνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που επιτρέπει την πρόσβαση των εντεταλμένων αρχών καθώς και της Ευρωπόλ στο VIS.

6) [...] Είναι σημαντικό να διασφαλίζεται ότι το δεόντως εξουσιοδοτημένο προσωπικό με δικαίωμα πρόσβασης στο VIS θα είναι μόνο το προσωπικό που "έχει ανάγκη να γνωρίζει" και κατέχει τις κατάλληλες γνώσεις για την ασφάλεια των δεδομένων και τους κανόνες ασφάλειας και προστασίας των δεδομένων.

[…]

13) Η παρούσα απόφαση συνιστά ανάπτυξη διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν, στο οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει, σύμφωνα με την απόφαση 2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου [...]. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στη θέσπιση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της.

[…]

15) Ωστόσο, σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο 2006/960/ΔΕΥ του Συμβουλίου [...], πληροφορίες που περιέχονται στο VIS μπορούν να παρέχονται στο Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, οι εντεταλμένες αρχές των οποίων έχουν πρόσβαση στο VIS δυνάμει της παρούσας απόφασης. Οι πληροφορίες που βρίσκονται στα εθνικά μητρώα θεωρήσεων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας μπορούν να παρέχονται στις αρμόδιες αρχές επιβολής του νόμου των λοιπών κρατών μελών. Κάθε μορφή άμεσης πρόσβασης των κεντρικών αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας στο VIS απαιτεί, υπό την παρούσα μορφή της συμμετοχής τους στο κεκτημένο Σένγκεν, συμφωνία μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών της, η οποία θα συμπληρώνεται ενδεχομένως από άλλες διατάξεις για τον καθορισμό των προϋποθέσεων και διαδικασιών της πρόσβασης αυτής.

[…].»

II — Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Με την προσφυγή του, η οποία κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου τη 10η Νοεμβρίου 2008, το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, καθόσον με αυτήν το ίδιο αποκλείσθηκε από την έκδοσή της.

14. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από την Επιτροπή, ζητεί την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης.

15. Οι διάδικοι ανέπτυξαν τα επιχειρήματά τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 14ης Απριλίου 2010. Στο πλαίσιο αυτό το Βασίλειο της Ισπανίας διατύπωσε προφορικές παρατηρήσεις προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

III — Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

16. Προ της λεπτομερούς εξετάσεως των επιχειρημάτων των διαδίκων και της εκτιμήσεως της βασιμότητάς τους, κρίνεται αναγκαίος, στο προκαταρκτικό αυτό στάδιο, ο προσδιορισμός του πλαισίου της διαφοράς. Συγκεκριμένα, εντοπίζονται πτυχές της υποθέσεως οι οποίες, μολονότι εθίγησαν κατά τη διαδικασία, δεν αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ των διαδίκων.

17. Κατ' αρχάς, δεν αμφισβητείται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει στο σχετικό με τις θεωρήσεις τμήμα του κεκτημένου του Σένγκεν, στο οποίο εντάσσεται, ειδικότερα, το σύστημα VIS.

18. Δεύτερον, οι διάδικοι συμφωνούν επί της ορθότητας της νομικής βάσεως που χρησιμοποιήθηκε για την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως (την οποία, όπως επισημάνθηκε, συναποτελούν τα άρθρα 30 ΕΕ και 34 ΕΕ).

19. Από νομικής πλευράς, το μοναδικό σημείο επί του οποίου οι διάδικοι διαφωνούν και το οποίο θα πρέπει, συνεπώς, να αποσαφηνισθεί από το Δικαστήριο έγκειται στην ορθότητα ή μη του χαρακτηρισμού της προσβαλλομένης αποφάσεως ως πράξεως που συνιστά ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

IV — Επιχειρήματα των διαδίκων

Α — *Η θέση του Ηνωμένου Βασιλείου*

20. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, δυνάμει του άρθρου 35, παράγραφος 6, ΕΕ, προβάλλοντας παράβαση ουσιώδους τύπου και/ή παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης. Ειδικότερα, κατά τη βασική θέση του Ηνωμένου Βασιλείου, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά μέτρο αναπτύξεως της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, αλλά, όπως προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τη νομική βάση την οποία χρησιμοποίησε το Συμβούλιο για την έκδοσή της, μέτρο σχετικό με την αστυνομική συνεργασία.

21. Το Ηνωμένο Βασίλειο αναγνωρίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, αν η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστούσε πράγματι μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων, το εν λόγω κράτος μέλος δεν θα είχε κανένα

δικαίωμα συμμετοχής στην έκδοσή της. Δεδομένου, ωστόσο, ότι το ενδεχόμενο αυτό πρέπει να αποκλεισθεί, η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο μετέχει στην αστυνομική συνεργασία, στην έκδοση της πράξεως θα έπρεπε να έχει επιτραπεί.

22. Όπως ισχυρίζεται το Ηνωμένο Βασίλειο, η ίδια η Επιτροπή, με την αρχική της πρόταση αποφάσεως, είχε αναγνωρίσει το δικαίωμα συμμετοχής του στον μηχανισμό προσβάσεως στο σύστημα VIS για λόγους συνδεόμενους με την πρόληψη και την καταστολή της τρομοκρατίας και άλλων σοβαρών εγκλημάτων.

23. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, προκειμένου να προσδιορισθεί ο τομέας της συνεργασίας του Σένγκεν στον οποίο πρέπει να ενταχθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, είναι αναγκαία η εξέταση του σκοπού και του περιεχομένου της. Ωστόσο, κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, ούτε ο σκοπός ούτε το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως σχετίζονται με την πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων, καθώς η πράξη σκοπεί αποκλειστικώς στην αποτελεσματικότερη καταστολή ορισμένων μορφών εγκληματικότητας.

24. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η επιλογή του Συμβουλίου να θεωρεί την προσβαλλόμενη απόφαση ως μέτρο προωθήσεως της συνεργασίας Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων ενέχει μια ουσιώδη αντίφαση: το Συμβούλιο δεν δύναται, αφενός, να χρησιμοποιεί ως νομική βάση τα άρθρα του Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ, τα οποία αναφέρονται στην αστυνομική συνεργασία, και, αφετέρου, να χαρακτηρίζει την πράξη, προς δικαιολόγηση της εκδόσεώς της, ως μέτρο συνδεόμενο με την πολιτική στον τομέα των θεωρήσεων. Κατά το προσφεύγον, αν πράγματι η προσβαλλόμενη απόφαση ενέπιπτε στον τομέα των θεωρήσεων, η νομική της βάση θα έπρεπε να εντοπίζεται στον Τίτλο IV του Τρίτου Τμήματος της Συνθήκης ΕΚ.

25. Το Ηνωμένο Βασίλειο αναγνωρίζει, τέλος, ότι ενδεχόμενη αποδοχή της θέσεώς του θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα στη συμμετοχή της Ισλανδίας, της Νορβηγίας και της Ελβετίας στο σύστημα που καθιερώνει η προσβαλλόμενη απόφαση. Ειδικότερα, οι εν λόγω χώρες μετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων, αλλά δεν μετέχουν στην αστυνομική συνεργασία. Εντούτοις, το Ηνωμένο Βασίλειο, αφενός, επισημαίνει ότι οι ενδεχόμενες συνέπειες του νομικού χαρακτηρισμού της προσβαλλομένης αποφάσεως επί τρίτων χωρών δεν δύνανται να μεταβάλουν την κατ'ανάγκην αντικειμενική φύση του χαρακτηρισμού αυτού. Αφετέρου, το εν λόγω κράτος μέλος εμφανίζεται καθ' όλα σύμφωνο με την ανεύρεση λύσεως επιτρέπουσας σε κάθε περίπτωση τη συμμετοχή των εν λόγω τρίτων χωρών στο σύστημα.

Β — *Η θέση του Συμβουλίου*

26. Το Συμβούλιο αποκρούει συλλήβδην τα επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου.

27. Κατ' αρχάς, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι, βάσει του ισχύοντος κανονιστικού

πλαισίου, το Ηνωμένο Βασίλειο έχει τη δυνατότητα προσβάσεως στα δεδομένα του συστήματος VIS, δυνάμει της αποφάσεως-πλαισίου 2006/960/ΔΕΥ [10]: η μόνη διαφορά είναι ότι, με το ισχύον σύστημα, η πρόσβαση αυτή είναι έμμεση, ενώ, μέσω της συμμετοχής στην προσβαλλόμενη απόφαση, το Ηνωμένο Βασίλειο επιδιώκει απευθείας πρόσβαση.

28. Το Συμβούλιο αμφισβητεί το επιχείρημα του Ηνωμένου Βασιλείου περί των αντιφάσεων που ενέχει ο τρόπος εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως. Συγκεκριμένα, κατά την άποψη του Συμβουλίου, το στοιχείο ότι η νομική βάση της πράξεως εντοπίζεται στον Τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ, και όχι στον Τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ, ουδεμία επιρροή ασκεί στον χαρακτηρισμό ή μη της προσβαλλομένης αποφάσεως ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στο πεδίο της πολιτικής των θεωρήσεων. Όπως, ειδικότερα, υποστηρίζει το Συμβούλιο, καμία διάταξη δεν επιβάλλει κατ' ανάγκην δεσμό μεταξύ της επιλογής της νομικής βάσεως και του τομέα του κεκτημένου του Σένγκεν στον οποίο δύναται να ενταχθεί συγκεκριμένη πράξη.

29. Κατά το Συμβούλιο, ο επιδιωκόμενος με την προσβαλλόμενη απόφαση σκοπός είναι ακριβώς η συμπλήρωση της κανονιστικής ρυθμίσεως του VIS με ορισμένους ειδικούς κανόνες για την πρόσβαση στη βάση δεδομένων περί των θεωρήσεων, σκοπούντες στην πρόληψη και στην καταστολή του εγκλήματος. Συνεπώς, η προκριθείσα νομική βάση είναι ορθή, δεδομένου ότι το άρθρο 30, παράγραφος 1, σημείο β΄, ΕΕ προβλέπει συνεργασία η οποία εμπερικλείει «τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών [...] ιδίως μέσω της Ευρωπόλ».

30. Το Συμβούλιο αμφισβητεί την προσέγγιση του Ηνωμένου Βασιλείου κατά την οποία τα κριτήρια βάσει των οποίων εξακριβώνεται η ένταξη διατάξεως σε συγκεκριμένο τομέα του κεκτημένου του Σένγκεν είναι αποκλειστικώς το περιεχόμενο και ο σκοπός της. Όπως υποστηρίζει, η συναφής νομολογία του Δικαστηρίου δεν επιβάλλει τέτοια ομοιόμορφη προσέγγιση. Κατά το Συμβούλιο είναι, αντιθέτως, αναγκαίο να λαμβάνεται υπόψη, πέραν του περιεχομένου και του αντικειμένου της πράξεως, το κριτήριο της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν. Το εν λόγω κριτήριο επισημάνθηκε, επί παραδείγματι, με την απόφαση 2000/365/ΕΚ.

31. Κατά το Συμβούλιο, η προσβαλλόμενη απόφαση συνδέεται με τον κανονισμό VIS τόσο από λειτουργικής όσο και από ουσιαστικής απόψεως. Το γεγονός ότι η νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως διαφέρει αυτής του κανονισμού VIS δεν επηρεάζει τη δυνατότητα χαρακτηρισμού της επίδικης πράξεως ως μέτρου αναπτύξεως και συμπληρώσεως του κανονισμού VIS. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι, μεμονωμένα θεωρούμενη, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν θα μπορούσε να συνδεθεί με τις συμφωνίες Σένγκεν: εν προκειμένω, σημασία έχει, ωστόσο, το γεγονός ότι η εν λόγω απόφαση συνδέεται αντικειμενικώς με τις σχετικές με το σύστημα VIS διατάξεις. Κατά το Συμβούλιο, δεν πρέπει, εξάλλου, να παρορᾶται ότι το σύστημα VIS δεν είναι, όπως τείνει να το παρουσιάσει το Ηνωμένο Βασίλειο, ένα σύστημα

10 — Απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την απλούστευση της ανταλλαγής πληροφοριών και στοιχείων μεταξύ των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 386, σ. 89).

υπηρετούν δύο διακριτούς σκοπούς, ήτοι τη διαχείριση της πολιτικής των θεωρήσεων και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας. Όπως υπογραμμίζει το Συμβούλιο, αποκλειστικός κύριος σκοπός του VIS είναι να καταστήσει δυνατή την ανταλλαγή πληροφοριών περί των θεωρήσεων εισόδου μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για τη μετανάστευση και τον έλεγχο των εισόδων στη χώρα: η δυνατότητα προσβάσεως στο εν λόγω σύστημα για αστυνομικούς σκοπούς πρέπει να θεωρείται δευτερεύουσα και παρεπόμενη σε σχέση με τον κύριο σκοπό. Είναι εξάλλου σημαντικό, επισημαίνει το Συμβούλιο, ότι η εν λόγω πρόσβαση για αστυνομικούς σκοπούς περιορίζεται σε απλή ανάγνωση των δεδομένων του VIS, άνευ δυνατότητας τροποποιήσεώς τους ή εισαγωγής νέων στοιχείων.

32. Το Συμβούλιο επισημαίνει επίσης ότι, σύμφωνα με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου, η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ελβετία αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως: τούτο οδηγεί στο παράδοξο αποτέλεσμα ότι οι εν λόγω τρίτες χώρες, οι οποίες μετέχουν πλήρως στη διαχείριση και χρήση του συστήματος VIS, δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αυτό για τους σκοπούς της προλήψεως και καταστολής του εγκλήματος. Ως εκ τούτου, οι χώρες αυτές περιέρχονται σε μειονεκτική θέση σε σχέση με κράτη (το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία) που δεν μετέχουν στο VIS.

Γ — *Η θέση της Επιτροπής και η θέση του Βασιλείου της Ισπανίας*

33. Η Επιτροπή παρενέβη στη δίκη προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου και συντάσσεται με τα επιχειρήματά του. Ειδικότερα, η Επιτροπή εμμένει στην αρχή της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν και αποκλείει τη δυνατότητα θεωρήσεως του VIS ως συστήματος με διττό σκοπό.

34. Όσον αφορά την αρχική της πρόταση η οποία οδήγησε εν συνεχεία στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η πρόταση αυτή δεν προέβλεπε το ενδεχόμενο πλήρους εφαρμογής των σχετικών διατάξεων επί του Ηνωμένου Βασιλείου: η πρόταση προέβλεπε απλώς τη δυνατότητα έμμεσης προσβάσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας.

35. Το Βασίλειο της Ισπανίας, το οποίο διατύπωσε μόνον προφορικές παρατηρήσεις, τάσσεται επίσης υπέρ της ορθότητας της θέσεως του Συμβουλίου. Ειδικότερα, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν η προσβαλλόμενη απόφαση εξεταζόταν αποκλειστικώς βάσει των κριτηρίων του περιεχομένου και του σκοπού της, θα μπορούσε ομοίως να θεωρηθεί ως μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων: συγκεκριμένα, το περιεχόμενο και ο σκοπός της προσβαλλομένης αποφάσεως συνδέονται αποκλειστικώς με ορισμένες πτυχές της προσβάσεως σε βάση δεδομένων η οποία, όπως όλοι αναγνωρίζουν, εμπίπτει σε τομέα της ενισχυμένης συνεργασίας Σένγκεν στον οποίο δεν μετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο.

V — Εκτίμηση

Α — *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

1. Επί του αιτήματος του Ηνωμένου Βασιλείου

36. Το Ηνωμένο Βασίλειο διατύπωσε κατά τρόπο ανορθόδοξο το αίτημα που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Αφενός, πράγματι, το εν λόγω κράτος μέλος ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αφετέρου, ωστόσο, ζητεί από το Δικαστήριο να διατηρήσει σε ισχύ τις διατάξεις της αποφάσεως, πλην εκείνων που αποκλείουν τη συμμετοχή του στον προβλεπόμενο από την απόφαση μηχανισμό προσβάσεως στο VIS.

37. Από τυπικής απόψεως, το δεύτερο σκέλος του αιτήματος του Ηνωμένου Βασιλείου μπορεί κατά πάσα πιθανότητα να νοηθεί ως αίτημα, υποβαλλόμενο κατά το άρθρο 231 ΕΚ, για τη διατήρηση της ισχύος ορισμένων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως έως ότου επέλθει νέα νομοθετική παρέμβαση.

38. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι το αίτημά του περί διατηρήσεως σε ισχύ ορισμένων αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως πρέπει, στην πραγματικότητα, να νοηθεί ως αναφερόμενο στην προσβαλλόμενη απόφαση στο σύνολό της. Η εν λόγω διατήρηση σκοπεί συνεπώς στη συνέχιση του ισχύοντος συστήματος, άνευ οιασδήποτε τροποποιήσεως, έως την έκδοση νέας αποφάσεως εκ μέρους του Συμβουλίου.

39. Επισημαίνεται ότι μεταξύ του αιτήματος που διατυπώνεται με το δικόγραφο της προσφυγής –βλ., ειδικότερα, το σημείο 116, στοιχείο β΄, του δικογράφου– και του αιτήματος που υποβλήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση παρατηρείται κάποια ανακολουθία. Συγκεκριμένα, με το δικόγραφο της προσφυγής του, το Ηνωμένο Βασίλειο περιορίζει ρητώς το αίτημά του περί διατηρήσεως σε ισχύ των διατάξεων της προσβαλλομένης αποφάσεως στα τμήματα της αποφάσεως που δεν αποκλείουν την πρόσβασή του στο VIS για αστυνομικούς σκοπούς και, ως εκ τούτου, όπως μπορεί να συναχθεί, το εν λόγω κράτος μέλος ζητεί, προσωρινώς, να του παρασχεθεί η δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στη βάση δεδομένων. Αντιθέτως, όπως επισημάνθηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση το Ηνωμένο Βασίλειο αναγνώρισε ότι, ακόμη και στην περίπτωση ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι εθνικές αστυνομικές αρχές θα ηδύναντο να απολαύουν του δικαιώματος άμεσης προσβάσεως στη βάση δεδομένων περί των θεωρήσεων μόνο μετά την έκδοση νέας πράξεως.

40. Εκτιμώ ότι το σημείο είναι μάλλον δευτερεύουσας σημασίας. Συγκεκριμένα, δεν συντρέχουν εν προκειμένω οι αντικειμενικές προϋποθέσεις για τη μερική ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως και, συνεπώς, ούτε οι προϋποθέσεις για την προσωρινή διατήρηση σε ισχύ ορισμένων μόνον τμημάτων της.

41. Επιβάλλεται, πράγματι, η υπόμνηση ότι, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η μερική ακύρωση πράξεως είναι δυνατή

μόνον εφόσον τα τμήματα των οποίων ζητείται η ακύρωση «δύνανται να αποσπασθούν» από την πράξη και υπό τον όρο ότι η μερική αυτή ακύρωση δεν μεταβάλλει την ουσία της πράξεως [11].

42. Εν προκειμένω, αντιθέτως, οι πλημμέλειες κατά των οποίων βάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο δεν αφορούν συγκεκριμένο μόνον τμήμα της προσβαλλομένης αποφάσεως, αλλά την απόφαση στο σύνολό της. Η αποδοχή της συμμετοχής ή μη ορισμένων κρατών μελών στην έκδοση της πράξεως δεν αποτελεί ασφαλώς τμήμα της πράξεως δυνάμενο να αποσπασθεί ευχερώς από το σώμα της. Είναι πράγματι σαφές ότι, αν γινόταν δεκτό ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία είχαν το δικαίωμα να μετάσχουν στην έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, τα εν λόγω κράτη μέλη θα είχαν το δικαίωμα/καθήκον να λάβουν θέση και να ψηφίσουν επί της πράξεως στο σύνολό της. Όπως ορθώς υπογράμμισε το Συμβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του, ενδεχόμενη παρανομία αυτού του είδους θα επέβαλλε εκ νέου θεώρηση της προσβαλλομένης αποφάσεως στο σύνολό της. Εν ολίγοις, ο νομοθέτης της Ένωσης θα έπρεπε πολύ απλά να ξεκινήσει από το μηδέν.

43. Συνεπώς, σε περίπτωση αποδοχής των επιχειρημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου, η απόφαση του Δικαστηρίου δεν θα μπορούσε παρά να συνίσταται στη συνολική ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

11 — Βλ. απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2008, C-295/07 P, Επιτροπή κατά Département du Loiret (Συλλογή 2008, σ. I-9363, σκέψεις 105 και 106 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

2. Επί της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής

44. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η αρχική πρόταση της Επιτροπής για την προσβαλλόμενη απόφαση παρείχε στις αστυνομικές αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου τη δυνατότητα προσβάσεως στις πληροφορίες. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, τούτο καταδεικνύει την ορθότητα της θέσεώς του, καθώς επιβεβαιώνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

45. Συναφώς, πρέπει κατ' αρχάς να επισημανθεί ότι είναι σαφές ότι, μολονότι δύναται να παράσχει στοιχεία χρήσιμα για τη διαφώτιση των ειδικών περιστάσεων της υποθέσεως, η εξέταση της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής στερείται σημασίας όσον αφορά το ζήτημα του ενδεχόμενου παράνομου χαρακτήρα της προσβαλλομένης αποφάσεως.

46. Το σημαντικότερο στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι άλλο. Η πρόταση της Επιτροπής προσέγγιζε το ζήτημα από οπτική γωνία τελείως διαφορετική σε σχέση με αυτήν της προσβαλλομένης αποφάσεως. Συγκεκριμένα, πέραν του γεγονότος ότι παρείχε στις αστυνομικές αρχές των Χωρών Σένγκεν τη δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στο VIS, η εν λόγω πρόταση προέβλεπε επίσης τη συνένωση των αντίστοιχων βάσεων δεδομένων εκ μέρους των μετεχόντων στο VIS κρατών, αφενός, και των κρατών μελών που δεν μετείχαν στο VIS (Ηνωμένο Βασίλειο και Ιρλανδία), αφετέρου. Είναι, συνεπώς, απολύτως εύλογο ότι η εν λόγω πρόταση προϋπέθετε, μεταξύ άλλων, και τη

συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στη διαδικασία εγκρίσεώς της, καθώς το εν λόγω κράτος μέλος θα όφειλε ομοίως να επιτρέψει την πρόσβαση στη δική του αντίστοιχη βάση δεδομένων.

47. Επιβάλλεται, εξάλλου, να επισημανθεί ότι ούτε η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στην εν λόγω βάση δεδομένων των κρατών μελών που δεν μετείχαν στο VIS: το άρθρο 6 της προτάσεως προέβλεπε, συγκεκριμένα, μηχανισμό έμμεσης προσβάσεως, βασιζόμενο στη διαβίβαση αιτήσεως μέσω των αρχών ενός εκ των μετεχόντων στο VIS κρατών.

48. Η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά μια τρόπον τινά επανοριοθέτηση των σκοπών που είχαν τεθεί με την αρχική πρόταση της Επιτροπής: πρόκειται πράγματι για πράξη η οποία αφορά αποκλειστικώς την πρόσβαση στο VIS για δραστηριότητες έρευνας και καταστολής του εγκλήματος και η οποία δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη περί της ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των κρατών που μετέχουν και των κρατών που δεν μετέχουν στο VIS.

49. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι η εξέταση της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής δεν συνεισφέρει κάποιο στοιχείο καθοριστικό για την απόφανση επί της νομιμότητας της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Β — *Ο χαρακτηρισμός της προσβαλλομένης αποφάσεως*

50. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί αποκλειστικώς επί του ζητήματος αν η προσβαλλόμενη απόφαση δύναται ή όχι να χαρακτηρισθεί ως μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

51. Αμφότεροι οι διάδικοι δέχονται ότι, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, ο αποκλεισμός του Ηνωμένου Βασιλείου από τη διαδικασία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως είναι ορθός. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει κατά τρόπο αναμφίλεκτο ότι η συμμετοχή κράτους μέλους σε μέτρο εμπίπτον σε τομέα του κεκτημένου του Σένγκεν είναι δυνατή μόνον εφόσον το κράτος αυτό μετέχει στον εν λόγω τομέα. Πρόκειται για νομολογιακή θέση η οποία διαμορφώθηκε με δύο αποφάσεις που εκδόθηκαν τη 18η Δεκεμβρίου 2007, ομοίως επί υποθέσεων σχετικών με διαφορές μεταξύ του Ηνωμένου Βασιλείου και του Συμβουλίου [12].

52. Με τις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο εφάρμοσε *κατ' αναλογίαν,* προκειμένου να κρίνει αν μέτρο συνδέεται ή όχι με το κεκτημένο του Σένγκεν, τα κριτήρια που ισχύουν για την επιλογή της νομικής βάσεως πράξεως της Ένωσης. Ειδικότερα, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «ο χαρακτηρισμός μιας κοινοτικής πράξεως ως προτάσεως ή πρωτοβουλίας για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν [...] πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα

12 — Αποφάσεις της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-77/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-11459, σκέψη 62), και C-137/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-11593, σκέψη 50).

δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων καταλέγεται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως» [13].

53. Στην υπό κρίση υπόθεση, αν λαμβανόταν υπόψη αποκλειστικώς ο σκοπός της προσβαλλομένης αποφάσεως, το Ηνωμένο Βασίλειο θα επετύγχανε πιθανώς την ακύρωση που επιδιώκει. Όπως πράγματι προκύπτει και από την προκριθείσα από το Συμβούλιο νομική βάση (η οποία, υπενθυμίζεται, εντοπίζεται στους κανόνες του Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ), ο επιδιωκόμενος από την απόφαση σκοπός είναι, αδιαμφισβήτητα, χαρακτηριστικός των πράξεων στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας. Το ίδιο το Συμβούλιο αναγνωρίζει το γεγονός αυτό.

54. Διαφορετικό και έως ένα βαθμό λιγότερο σαφές εμφανίζεται, αντιθέτως, το ζήτημα όσον αφορά το περιεχόμενο της πράξεως. Θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι, εφόσον το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως συνίσταται σε σειρά διατάξεων οι οποίες επιτρέπουν την πρόσβαση στο σύστημα VIS για αστυνομικούς σκοπούς, το κριτήριο που αναφέρεται στο περιεχόμενο της πράξεως συνηγορεί επίσης υπέρ του χαρακτηρισμού της ως μέτρου εντασσόμενου στο πεδίο του Τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ.

55. Επιβάλλεται, εντούτοις, η επισήμανση ότι, in concreto, αντικείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν είναι η ανταλλαγή προσωπικών δεδομένων για αστυνομικούς σκοπούς *εν γένει* [14]. Αντιθέτως, η εν λόγω απόφαση προβλέπει τις λεπτομέρειες για την παροχή, κατ' εξαίρεσιν και εφόσον συντρέχουν ειδικές περιστάσεις, προσβάσεως, για αστυνομικούς σκοπούς, σε βάση δεδομένων (το VIS) η οποία δεν σχεδιάσθηκε για ανάλογους σκοπούς. Οι διάδικοι συμφωνούν επί του γεγονότος ότι η κύρια και συνήθης χρήση του συστήματος VIS συνδέεται με τον έλεγχο των συνόρων και των εισόδων και όχι με την πρόληψη και καταστολή εγκληματικών ενεργειών. Εν ολίγοις, ο νομοθέτης επέλεξε να προσδώσει στην προσβαλλόμενη απόφαση τον χαρακτήρα απλού *μέτρου διαχειρίσεως του VIS,* το οποίο επιτρέπει τη χρήση του εν λόγω συστήματος, σε ορισμένες περιπτώσεις, για σκοπούς διαφορετικούς εκείνων της συνήθους χρήσεώς του.

56. Συνεπώς, το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν συνίσταται πρωτίστως σε σειρά διατάξεων που σκοπούν στην επίτευξη αστυνομικής συνεργασίας, αλλά σε σύνολο μέτρων σχετικών με τη διαχείριση του VIS, ήτοι μιας βάσεως δεδομένων για τις θεωρήσεις, δημιουργηθείσας βάσει του Τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ και εμπίπτουσας σε τομέα της ενισχυμένης συνεργασίας Σένγκεν στον οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει.

57. Η αναλογική εφαρμογή των κριτηρίων που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό

13 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση C-77/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (σκέψη 77). Το Δικαστήριο υπενθύμισε στο πλαίσιο αυτό ορισμένες αποφάσεις-σταθμούς στο πεδίο της επιλογής της νομικής βάσεως: απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, γνωστή ως «Διοξείδιο του τιτανίου» (Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψη 10)· απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005, C-176/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2005, σ. I-7879, σκέψη 45), και απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-9097, σκέψη 61).

14 — Όπως επισημάνθηκε, σύστημα με ανάλογο σκοπό υφίστατο ήδη, εισαχθέν με την απόφαση-πλαίσιο 2006/960/ΔΕΥ (βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 10): όπως, ωστόσο, υπενθυμίζεται ανωτέρω, βάσει του προγενέστερου αυτού συστήματος, η πρόσβαση στις πληροφορίες ήταν έμμεση και όχι άμεση, όπως στην περίπτωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

της νομικής βάσεως πράξεως δεν καθιστά επομένως δυνατή την επίλυση, κατά τρόπο αναντίλεκτο, του ζητήματος της δυνατότητας ή μη χαρακτηρισμού της προσβαλλομένης αποφάσεως ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

58. Φρονώ, εξάλλου, ότι, εν γένει, μια μεμονωμένη και αφηρημένη θεώρηση του σκοπού και του περιεχομένου της αποφάσεως δεν αρκεί στην περίπτωση κατά την οποία το ζήτημα δεν αφορά την επιλογή της νομικής βάσεως, αλλά, όπως εν προκειμένω, τον δεσμό της αποφάσεως με το κεκτημένο του Σένγκεν.

59. Κατ' αρχάς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι το Δικαστήριο δεν παρέπεμψε απλώς, επί του ζητήματος αυτού, στη σχετική με την επιλογή της νομικής βάσεως νομολογία του. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ρητώς ότι η προσφυγή στα κριτήρια της νομολογίας αυτής γίνεται *κατ' αναλογίαν*: δεν είναι, συνεπώς, δεδομένο ότι επιβάλλεται η προσέγγιση του υπό εξέταση ζητήματος κατά τρόπο όμοιο.

60. Δεύτερον, η σχετική με την επιλογή της νομικής βάσεως νομολογία δεν επιβάλλει, ομοίως, εξέταση του ζητήματος *αποκλειστικώς* υπό το πρίσμα του περιεχομένου και του σκοπού της πράξεως. Η εν λόγω νομολογία επισημαίνει, αντιθέτως, την αναγκαιότητα συνεκτιμήσεως αντικειμενικών στοιχείων, τα οποία καθιστούν δυνατό τον δικαστικό έλεγχο των νομοθετικών επιλογών. Μεταξύ των αντικειμενικών αυτών στοιχείων καταλέγονται κατά κανόνα και μνημονεύονται συχνά από το Δικαστήριο το περιεχόμενο και ο σκοπός: τα στοιχεία αυτά δεν είναι, ωστόσο, επ' ουδενί τα μοναδικά που μπορούν να ληφθούν υπόψη [15].

61. Φρονώ ότι, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, πρέπει να ληφθεί υπόψη και ένα πρόσθετο αντικειμενικό στοιχείο: όπως επισημάνθηκε, η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά, *από υλικής απόψεως*, μια βάση δεδομένων (το VIS) η οποία δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της συνεργασίας Σένγκεν, σε τομέα (θεωρήσεις) στον οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει. Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει την ύπαρξη στενού δεσμού μεταξύ της προσβαλλομένης αποφάσεως και της συνεργασίας Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

62. Τρίτον, το Δικαστήριο υπενθύμισε, όπως προκύπτει εξάλλου και από πάγια νομολογία, ότι μια διάταξη δεν πρέπει να ερμηνεύεται μεμονωμένα, αλλά πάντα εντός του ειδικού πλαισίου στο οποίο αυτή εντάσσεται [16].

63. Τέλος, τέταρτον, η καθ' όλα ιδιαίτερη φύση της συνεργασίας Σένγκεν, ως ενισχυμένης συνεργασίας η οποία αφορά ορισμένα μόνον κράτη μέλη της Ένωσης, υπαγορεύει τη συνεκτίμηση μιας ακόμη αρχής, της αρχής της ακεραιότητας και της συνοχής του

15 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 11)· προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13 απόφαση «Διοξείδιο του τιτανίου» (σκέψη 10) και απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 25). Βλ., επίσης, γνωμοδότηση 2/00 της 6ης Δεκεμβρίου 2001 (Συλλογή 2001, σ. I-9713, σκέψη 22).

16 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση C-77/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (σκέψη 55).

κεκτημένου του Σένγκεν [17]. Η εν λόγω αρχή αποτυπώνεται, ειδικότερα, στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της προαναφερθείσας αποφάσεως 2000/365/ΕΚ [18].

64. Η νομολογία του Δικαστηρίου, μολονότι δεν έχει λάβει ρητώς θέση επί του σημείου αυτού, έχει, ομοίως, συνεκτιμήσει την αναγκαιότητα αποτροπής του κατακερματισμού και της στρεβλώσεως του κεκτημένου του Σένγκεν μέσω της αποδοχής διαδικασιών οι οποίες «διευκολύνουν» υπέρμετρα τη συμμετοχή των κρατών μελών που δεν μετέχουν πλήρως στη συνεργασία Σένγκεν. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα μέτρα προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν «πρέπει να συνάδουν προς τις διατάξεις τις οποίες θέτουν σε εφαρμογή ή των οποίων συνιστούν ανάπτυξη, υπό την έννοια ότι προϋποθέτουν την αποδοχή τόσο των εν λόγω διατάξεων όσο και των αποτελουσών το έρεισμά τους αρχών» [19].

65. Το ανωτέρω παράθεμα δεν αφορά κατάσταση όμοια με αυτήν της υπό κρίση υποθέσεως: ειδικότερα, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η οικεία απόφαση, το Δικαστήριο εκκινούσε από τη θέση ότι το επίμαχο μέτρο συνιστούσε αναμφίβολα προώθηση του κεκτημένου του Σένγκεν, ενώ στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως αντικείμενο αμφιλογίας αποτελεί ακριβώς ο χαρακτηρισμός του μέτρου ως τέτοιου. Εντούτοις, το εν λόγω παράθεμα καταδεικνύει, κατά την άποψή μου, την αναγκαιότητα αποφυγής καταστάσεων ερμηνείας του κεκτημένου του Σένγκεν οι οποίες οδηγούν σε μεταβολή των ορίων και των χαρακτηριστικών του, κατά τρόπο φαινομενικώς επιφανειακό, στην πραγματικότητα, όμως, ουσιώδη [20].

66. Φρονώ ότι, εν γένει, η αρχή της ακεραιότητας και της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν επιβάλλει τη θεώρηση ως προωθήσεως του κεκτημένου αυτού *οιουδήποτε μέτρου το οποίο δεν θα ηδύνατο να υφίσταται άνευ του κεκτημένου*. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, η πρόσβαση στα δεδομένα του συστήματος VIS προϋποθέτει, όπως είναι απολύτως σαφές, την ύπαρξη του συστήματος, αποκλειστικό έρεισμα του οποίου αποτελεί η συνεργασία Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

67. Συνεπώς, η αρχή της ακεραιότητας και της συνοχής υπαγορεύει τη θεώρηση της προσβαλλομένης αποφάσεως ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

68. Συνεπώς, στο σημείο αυτό διαμορφώνεται μια κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας η εφαρμογή διαφορετικών ερμηνευτικών κριτηρίων συνεπάγεται δύο αντίθετα αποτελέσματα. Αφενός, η εξέταση του σκοπού της προσβαλλομένης αποφάσεως συνηγορεί

17 — Περί της αρχής αυτής βλ., γενικότερα, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak της 10ης Ιουλίου 2007 στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση C-137/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (σημεία 108 έως 112 των προτάσεων).

18 — Ειδικότερα, κατά την εν λόγω αιτιολογική σκέψη, «το κεκτημένο του Σένγκεν έχει σχεδιασθεί και λειτουργεί ως ένα συνεκτικό σύνολο, το οποίο πρέπει να γίνει εξ ολοκλήρου αποδεκτό και να εφαρμοσθεί από όλα τα κράτη που υποστηρίζουν την αρχή της κατάργησης των ελέγχων επί των προσώπων στα κοινά σύνορά τους».

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση C-77/05, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (σκέψη 61).

20 — Για τη φύση της έννοιας της συνοχής στο πλαίσιο του νομικού λόγου, βλ. προτάσεις μου (σημείο 28 και υποσημείωση 6) της 5ης Μαρτίου 2009 στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 11ης Ιουνίου 2009, C-429/07, X (Συλλογή 2009, σ. I-4833).

υπέρ της κατατάξεώς της στην κατηγορία των «συνήθων» μέτρων αστυνομικής συνεργασίας. Αφετέρου, η εφαρμογή της αρχής της ακεραιότητας και της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν οδηγεί στον χαρακτηρισμό της αποφάσεως ως μέτρου αναπτύξεως της ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα των θεωρήσεων και, συνεπώς, και του ίδιου του κεκτημένου του Σένγκεν. Η εξέταση του περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως δύναται, όπως επισημάνθηκε, να οδηγήσει με τη σειρά της σε αμφοτέρους εκ των δύο χαρακτηρισμών.

69. Κατά συνέπεια, είναι αναγκαίος ο καθορισμός ενός κριτηρίου το οποίο να επιτρέπει την κατίσχυση μίας εκ των δύο δυνατών προσεγγίσεων.

70. Οι ιδιαίτερες περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως δεν επιτρέπουν, κατά την άποψή μου, την αναλογική εφαρμογή των κριτηρίων που έχει διαμορφώσει η νομολογία του Δικαστηρίου, στο πεδίο της επιλογής της νομικής βάσεως, για τις περιπτώσεις αμφιταλαντεύσεως μεταξύ δύο πιθανών θέσεων.

71. Κατ' αρχάς, δεν δύναται να τύχει εφαρμογής η αρχή κατά την οποία, οσάκις, για την αυτή πράξη της Ένωσης, διεκδικούν πρόκριση περισσότερες νομικές βάσεις, επιβάλλεται η επιλογή αυτής που ανταποκρίνεται στον κύριο επιδιωκόμενο σκοπό [21]. Πράγματι, όπως προκύπτει, εξάλλου, με σαφήνεια από τον τρόπο διατυπώσεώς της εκ μέρους του Δικαστηρίου, η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται μόνον εφόσον η ύπαρξη περισσότερων πιθανών νομικών βάσεων οφείλεται στην πληθώρα των σκοπών τους οποίους επιδιώκει ο κανόνας που χρήζει χαρακτηρισμού. Στην υπό κρίση υπόθεση, αντιθέτως, το πρόβλημα δεν είναι τόσο η ύπαρξη πλειόνων *σκοπών,* αλλά το αντίθετο αποτέλεσμα στο οποίο οδηγούν δύο διαφορετικά *κριτήρια* νομικού χαρακτηρισμού του κανόνα (αφενός, το κριτήριο του σκοπού και, αφετέρου, το κριτήριο της ακεραιότητας και της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν).

72. Δεύτερον, είναι ομοίως αδύνατη η εφαρμογή της αρχής, που η νομολογία του Δικαστηρίου έχει, εξάλλου, χαρακτηρίσει ως εξαιρετικής φύσεως, η οποία αναγνωρίζει τη δυνατότητα θεμελιώσεως μιας πράξεως σε δύο διακριτές νομικές βάσεις [22]. Συγκεκριμένα, στην υπό κρίση υπόθεση, η εφαρμογή των δύο προαναφερθέντων κριτηρίων παράγει δύο ασύμβατα μεταξύ τους αποτελέσματα. Δεν μπορεί πράγματι να νοηθεί η έκδοση μιας πράξεως ως συνήθες μέτρο αστυνομικής συνεργασίας και, ταυτοχρόνως, ως μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων: πρόκειται, πράγματι, για δύο καταστάσεις οι οποίες, εξ ορισμού, αφορούν δύο διαφορετικές ομάδες κρατών (τα κράτη μέλη της Ένωσης στην πρώτη περίπτωση, μέρος των κρατών μελών της Ένωσης και ορισμένες τρίτες χώρες στη δεύτερη).

21 — Βλ. απόφαση της 20ής Μαΐου 2008, C-91/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2008, σ. I-3651, σκέψη 73 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-211/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-8913, σκέψη 40), και της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-94/03, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-1, σκέψη 36).

73. Φρονώ ότι το πρόβλημα θα μπορούσε πιθανώς να επιλυθεί μέσω της σταθμίσεως του, τρόπον τινά, «ειδικού βάρους» των συγκρουόμενων κριτηρίων. Πρόκειται για κριτήρια ίσης, κατ' αρχήν, σημασίας και βαρύτητας, τα οποία μπορούν, εντούτοις, να ιεραρχηθούν, υπό την έννοια της κατισχύσεως του ενός, βάσει των ειδικών περιστάσεων εκάστης μεμονωμένης περιπτώσεως. Η προτεινόμενη στην περίπτωση αυτή προσέγγιση είναι όμοια με αυτήν την οποία το Δικαστήριο ακολουθεί κατά τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως πράξεως η οποία αποτελεί τη συνισταμένη δύο διαφορετικών συνιστωσών: στις περιπτώσεις αυτές, προκρίνεται ως νομική βάση αυτή που συνδέεται με την κύρια συνιστώσα. Εν προκειμένω, μεταξύ των δύο κριτηρίων πρέπει να κατισχύσει εκείνο που, υπό τις ειδικές περιστάσεις, κρίνεται καταλληλότερο σε σχέση με το περιεχόμενο της πράξεως που αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς.

74. Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, το κριτήριο του σκοπού βασίζεται στην «αστυνομική» λειτουργία της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αντιθέτως, το κριτήριο της ακεραιότητας και της συνοχής του κεκτημένου του Σένγκεν αναφέρεται στα υλικά στοιχεία της επίδικης πράξεως, η οποία χρησιμοποιεί βάση δεδομένων (το VIS) δημιουργηθείσα για τη διαχείριση των θεωρήσεων.

75. Φρονώ ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς η οποία έχει υποβληθεί στην κρίση του Δικαστηρίου, το «στοιχείο Σένγκεν», ήτοι η βάση δεδομένων VIS, κατισχύει του «στοιχείου αστυνομικής συνεργασίας», το οποίο έχει παρεπόμενο χαρακτήρα και, ταυτοχρόνως, εξαρτάται από το στοιχείο Σένγκεν. Και τούτο ακριβώς διότι, υπό το πρίσμα της νομοθετικής επιλογής, η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά, πρωτίστως, μέτρο διαχειρίσεως της βάσεως δεδομένων VIS. Εν ολίγοις, το περιεχόμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν συνίσταται απλώς σε σύνολο κανόνων σκοπούντων στην πρόληψη και στην καταστολή του εγκλήματος, αλλά πρωτίστως σε σύνολο κανόνων σχετικών με την αναζήτηση δεδομένων στο VIS.

76. Συναφώς, δεν πρέπει να παροράται το γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, όπως το ίδιο αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν θα μπορούσε, στο παρόν στάδιο, να έχει απευθείας πρόσβαση στο VIS, ακόμη και αν του παρεχόταν η δυνατότητα αυτή. Συγκεκριμένα, το εν λόγω κράτος μέλος δεν διαθέτει την αναγκαία τεχνική υποδομή (σύνδεση με το VIS). Μια τέτοια υποδομή δεν θα μπορούσε ασφαλώς να δημιουργηθεί βάσει της προσβαλλομένης αποφάσεως: η εν λόγω απόφαση δεν περιλαμβάνει διατάξεις περί τεχνικών θεμάτων, γεγονός που επιβεβαιώνει τον παρεπόμενο χαρακτήρα της σε σχέση με το κανονιστικό corpus που διέπει το σύστημα VIS και το οποίο εκδόθηκε βάσει του Τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ.

77. Όπως επανειλημμένως τόνισε το Συμβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του, ενδεχόμενος χαρακτηρισμός της προσβαλλομένης αποφάσεως ως «συνήθους» μέτρου αστυνομικής συνεργασίας θα οδηγούσε στο παράδοξο αποτέλεσμα της παροχής της δυνατότητας προσβάσεως στο VIS, για τους σκοπούς της προλήψεως και της ποινικής καταστολής ορισμένων ιδιαιτέρως σοβαρών εγκλημάτων, σε χώρες (το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία) οι οποίες δεν μετέχουν στη διαχείριση της εν λόγω βάσεως δεδομένων και, αντιθέτως, της στερήσεως

της δυνατότητας αυτής σε χώρες (Ελβετία, Νορβηγία και Ισλανδία) που μετέχουν στη διαχείριση και τη χρηματοδότηση του VIS, το οποίο και χρησιμοποιούν σε καθημερινή βάση για τους «συνήθεις» σκοπούς του (ήτοι, κυρίως για τον έλεγχο των συνόρων).

78. Το Ηνωμένο Βασίλειο επιδιώκει να παρουσιάσει την προσβαλλόμενη απόφαση ως μέτρο ανταλλαγής πληροφοριών, υποστηρίζοντας ότι, αν το ίδιο και η Ιρλανδία μπορούσαν να μετάσχουν σε αυτό, θα επέτρεπαν την πρόσβαση στα δεδομένα που διαθέτουν στον τομέα των θεωρήσεων. Η προκείμενη του συλλογισμού αυτού είναι εσφαλμένη. Ο συλλογισμός αυτός θα ήταν ορθός αν η προσβαλλόμενη απόφαση είχε πράγματι συλληφθεί από τον νομοθέτη ως μέτρο σχετικό με την ανταλλαγή των δεδομένων, σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Εφόσον, όμως, όπως επισημάνθηκε, η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά στην πραγματικότητα μόνο μέτρο διαχειρίσεως και οργανώσεως της βάσεως δεδομένων VIS, φρονώ ότι είναι ορθότερη η προσέγγιση που αναγνωρίζει το δικαίωμα εγκρίσεως ενός τέτοιου μέτρου αποκλειστικώς στις χώρες που δημιούργησαν και διαχειρίζονται την εν λόγω βάση δεδομένων.

79. Είναι βεβαίως απολύτως ευκταία η συνένωση, για ορισμένους, τουλάχιστον, σκοπούς, των πληροφοριών περί θεωρήσεων οι οποίες περιέχονται στο VIS, αφενός, και των πληροφοριών που περιέχονται στις αντίστοιχες βάσεις δεδομένων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, αφετέρου. Τούτο, ωστόσο, μπορεί να επιτευχθεί μόνον στο πλαίσιο μιας προσεγγίσεως εντελώς διαφορετικής από αυτήν της προσβαλλομένης αποφάσεως, ήτοι μέσω μέτρου σκοπούντος ειδικώς στη συνένωση ή ανταλλαγή των εν λόγω δεδομένων.

Γ — *Η επιλεγείσα από το Συμβούλιο νομική βάση*

80. Παραμένει, εντούτοις, ανεπίλυτο ένα τελευταίο πρόβλημα, που δεν μπορεί να αγνοηθεί και το οποίο αποτελεί το πιο λεπτό και σύνθετο σημείο της υπό κρίση υποθέσεως. Πρόκειται για τη σημασία που πρέπει να προσδοθεί στη νομική βάση την οποία χρησιμοποίησε το Συμβούλιο για την έκδοση της επίδικης πράξεως.

81. Ειδικότερα, όπως επισημάνθηκε στο πλαίσιο της συνοπτικής παρουσιάσεως των επιχειρημάτων των διαδίκων, το Ηνωμένο Βασίλειο εμμένει στη θέση ότι η άντληση νομικής βάσεως από τον Τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ υποδηλώνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων, αλλά μέτρο αστυνομικής συνεργασίας στο οποίο θα έπρεπε, συνεπώς, να γίνει δεκτή η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου.

82. Το συγκεκριμένο επιχείρημα εκκινά, κατ' ουσίαν, από τη θέση ότι το γεγονός ότι μια

απόφαση βασίζεται στον Τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ είναι ασύμβατο με τον χαρακτηρισμό της ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων.

83. Επιβάλλεται, ωστόσο, η υπόμνηση ότι το κεκτημένο του Σένγκεν περικλείει και μέτρα αστυνομικής συνεργασίας [23]. Είναι αληθές ότι, εν αντιθέσει προς ό,τι ισχύει στον τομέα των θεωρήσεων, το Ηνωμένο Βασίλειο μετέχει, τουλάχιστον εν μέρει, στον εν λόγω τομέα της συνεργασίας Σένγκεν [24]: τούτο καταδεικνύει, ωστόσο, ότι μέτρο αστυνομικής συνεργασίας δύναται, per se, να εμπίπτει στο πεδίο της συνεργασίας Σένγκεν και ότι δεν συντρέχει λόγος αρχής αποκλείων τον χαρακτηρισμό μέτρου βασιζόμενου στον Τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ ως εμπίπτοντος στο κεκτημένο του Σένγκεν.

84. Το γεγονός ότι η νομική βάση της προσβαλλομένης αποφάσεως συναποτελείται από τα άρθρα 30 ΕΕ και 34 ΕΕ δεν αποκλείει, συνεπώς, τον χαρακτηρισμό της ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν.

85. Εντούτοις, το στοιχείο που αμφισβητείται από το Ηνωμένο Βασίλειο έγκειται στη δυνατότητα θεωρήσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως *ως μέτρου προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων*, και όχι του κεκτημένου του Σένγκεν εν γένει. Συναφώς, οφείλω, ωστόσο, να επισημάνω ότι, λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεων στις οποίες προέβην ανωτέρω, το γεγονός ότι ο σκοπός του μέτρου είναι «αστυνομικός» δεν αναιρεί το γεγονός ότι, από πλευράς περιεχομένου, πρόκειται κατ' ουσίαν για απόφαση σχετική με τις λεπτομέρειες του τρόπου διαχειρίσεως του συστήματος VIS.

86. Εξάλλου, δεν πρέπει να παροράται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μετέχει πλήρως ούτε στα μέτρα Σένγκεν που αφορούν την αστυνομική συνεργασία. Η συμμετοχή του περιορίζεται στις ρητώς προβλεπόμενες περιπτώσεις.

87. Συνεπώς, φρονώ ότι η επιλογή του Συμβουλίου να θεωρεί την προσβαλλόμενη απόφαση ως μέτρο προωθήσεως του κεκτημένου του Σένγκεν στον τομέα των θεωρήσεων και, ταυτοχρόνως, ως πράξη ερειδόμενη στον Τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ, αν και άτυπη, είναι ορθή. Η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά μέτρο το οποίο εμπίπτει στη συνεργασία Σένγκεν και ερείδεται νομικώς στους κανόνες της Ένωσης που διέπουν την αστυνομική συνεργασία. Εφόσον, όμως, η προσβαλλόμενη απόφαση σχετίζεται με τη διαχείριση του συστήματος VIS, η έκδοσή της αποτελεί ζήτημα των «Χωρών VIS». Κατά συνέπεια, η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου πρέπει, κατά την άποψή μου, να απορριφθεί.

23 — Βλ., επί παραδείγματι, άρθρα 39 επ. της Συμβάσεως του Σένγκεν (ΕΕ L 239, της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σ. 1).

24 — Βλ. άρθρο 1 της προαναφερθείσας αποφάσεως 2000/365/ΕΚ.

88. Εν κατακλείδι, επιβάλλεται να τονισθεί ένα σημαντικό στοιχείο, ήτοι η καθ' όλα ιδιάζουσα φύση της υπό κρίση υποθέσεως. Ενδεχόμενη απόρριψη της προσφυγής του Ηνωμένου Βασιλείου εκ μέρους του Δικαστηρίου επ' ουδενί συνεπάγεται αμφισβήτηση της σημασίας της νομικής βάσεως στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης. Είναι σαφές ότι, κατ' αρχήν, η νομική βάση αποτελεί το στοιχείο που καθορίζει τη διαδικασία κατά την οποία πρέπει να εκδοθεί μια πράξη. Πρέπει, ωστόσο, να γίνει δεκτό ότι η ενισχυμένη συνεργασία Σένγκεν αποτελεί ενός είδους παράλληλο προς το δίκαιο της Ένωσης corpus. Οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης τυγχάνουν πάντα εφαρμογής στο πλαίσιο της συνεργασίας Σένγκεν, ενώ η μοναδική παρέκκλιση (η οποία και ενεργοποιήθηκε στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως) απορρέει από το γεγονός ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο αριθμός των κρατών που μετέχουν στις αποφάσεις δεν είναι ο πάγιος αριθμός που απαντά στις «συνήθεις» πράξεις της Ένωσης.

VI — Πρόταση

89. Βάσει των ανωτέρω παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα·

— να αποφανθεί ότι η Επιτροπή και το Βασίλειο της Ισπανίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.