GENERALINIO ADVOKATO PAOLO MENGOZZI IŠVADA, pateikta 2010 m. birželio 24 d.[1]

1. Šiuo ieškiniu Jungtinė Karalystė prašo Teisingumo Teismą panaikinti 2008 m. birželio 23 d. Tarybos sprendimą 2008/633/TVR dėl valstybių narių paskirtų institucijų ir Europolo prieigos prie Vizų informacinės sistemos (VIS) teroristinių ir kitų sunkių nusikaltimų prevencijos, atskleidimo ir tyrimo tikslais[2] (toliau – ginčijamas sprendimas).

I — Teisinis pagrindas

A — *Šengeno susitarimai*

3. Kaip puikiai žinoma, Prancūzija, Vokietija, Belgija, Liuksemburgas ir Nyderlandai 1985 m. sudarė pirmuosius Šengeno susitarimus, siekdami sukurti erdvę be vidaus sienų (vadinamąją Šengeno erdvę). Vėliau prie šių susitarimų prisijungė kitos valstybės narės, o 1997 m. Amsterdamo sutartimi atitinkama taisyklių sistema inkorporuota į Europos Sąjungos sistemą. Tai buvo padaryta specialiu protokolu, kuris pridėtas prie Sutarties[3] (toliau – Šengeno protokolas) ir kuris leido tvirčiau bendradarbiauti šioje srityje.

2. Jungtinei Karalystei nebuvo leista dalyvauti priimant ginčijamą sprendimą, nes manyta, kad juo plėtojamas Šengeno susitarimais sukurtas sektorius (vizų sektoriaus), kuriame ši valstybė narė nedalyvauja. Tačiau Jungtinė Karalystė teigia, kad ginčijamas sprendimas yra ne vizų, o policijos bendradarbiavimo sektoriaus priemonė.

1 — Originalo kalba: italų.

2 — OL L 218, p. 129.

3 — Protokolas (Nr. 2) dėl Šengeno *acquis* integravimo į Europos Sąjungos sistemą. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Šengeno protokolas (dabar Nr. 19) buvo šiek tiek pakeistas. Vis dėlto nagrinėjamoje byloje reikia remtis ankstesne redakcija.

4. Šengeno protokolo 4 straipsnyje nustatyta:

„Airija ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė, kurios nėra įpareigotos laikytis Šengeno *acquis*, gali bet kada paprašyti dalyvauti taikant kai kurias arba visas Šengeno *acquis* nuostatas.

Taryba vieningu 1 straipsnyje minimų narių bei atitinkamos valstybės vyriausybės atstovo pritarimu priima sprendimą dėl prašymo“.

5. Remdamasi Šengeno protokolo nuostatomis Jungtinė Karalystė paprašė, ir jai buvo leista dalyvauti įgyvendinant kai kurias Šengeno teisyno nuostatas. Sprendime 2000/365/EB[4] Taryba apibrėžė sritis, kurias įgyvendinant dalyvauja ši valstybė narė. Nagrinėjamoje byloje nustatyta, ir šalys to neginčijo, kad Jungtinė Karalystė nedalyvauja bendradarbiavimui vizų srityje skirtoje Šengeno teisyno dalyje[5].

B — *Vizų informacinė sistema*

6. Sprendimu 2004/512/EB[6] įsteigta Vizų informacinė sistema (toliau – VIS) siekiama sukurti valstybėms narėms bendrą sistemą vizų srityje ir sudaryti kompetentingoms nacionalinėms institucijoms galimybę turėti prieigą prie šios srities duomenų banko.

7. Kaip teisinis Sprendimo 2004/512 pagrindas pasirinktas Sutarties trečiosios dalies IV antraštinės dalies EB 66 straipsnis[7], kuriame nustatyta: „Taryba <...> imasi priemonių, kad būtų užtikrintas valstybių narių administracijų atitinkamų padalinių, taip pat tų padalinių ir Komisijos bendradarbiavimas šiai antraštinei daliai priklausančiose srityse“. Atitinkamos antraštinės dalies reguliuojamos sritys yra apibrėžtos taip: „vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys“.

8. Sprendimo 2004/512 11 konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„Šis sprendimas yra Šengeno *acquis* nuostatų plėtojimas, kuriame Jungtinė Karalystė pagal <...> Tarybos sprendimą 2000/365/EB <...>

4 — 2000 m. gegužės 29 d. Tarybos sprendimas 2000/365/EB dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės prašymo dalyvauti įgyvendinant kai kurias Šengeno *acquis* nuostatas (OL L 131, 2000, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 t., 1 sk., p. 178).

5 — Kaip savo rašytinėse pastabose nurodo Jungtinė Karalystė, ji dalyvauja daugelyje Šengeno teisyno sričių, susijusių su policija ar saugumu, tačiau nedalyvauja įgyvendinant jo nuostatas dėl vidaus sienų panaikinimo ar asmenų judėjimo laisvės.

6 — 2004 m. birželio 8 d. Tarybos sprendimas 2004/512/EB dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) sukūrimo (OL L 213, p. 5).

7 — Šiuo metu jį atitinka SESV 74 straipsnis.

nedalyvauja; dėl to Jungtinė Karalystė nedalyvauja jį priimant ir nėra jo saistoma arba jai jis netaikomas“.

9. Po Sprendimo 2004/512, siekiant nustatyti išsamias VIS taisykles, buvo priimtas Reglamentas Nr. 767/2008[8]. Šio reglamento pagrindas taip pat yra EB sutarties trečiosios dalies IV antraštinė dalis. Kaip nurodyta jo 29 konstatuojamojoje dalyje, Jungtinė Karalystė nedalyvauja jį priimant, ir jis nėra jai privalomas ar taikomas.

C — *Ginčijamas sprendimas*

10. Ginčijamo sprendimo tikslas – tam tikromis specifinėmis aplinkybėmis suteikti Europolui ir kompetentingoms valstybių narių institucijoms prieigą prie VIS, kad būtų užkirstas kelias tam tikriems ypač sunkiems nusikaltimams ir jie ištirti. Kadangi pačios VIS funkcijos nesusijusios su nusikaltimų prevencija ar baudimu už juos, ši speciali prieiga ginčijamame sprendime suprantama kaip išimtinė priemonė. Ši „peržiūrėjimo“, kaip nurodyta 1 straipsnyje, prieiga ribojama tais atvejais, kai prieiga reikalinga teroristinių ir kitų sunkių nusikaltimų prevencijos tikslais.

11. Ginčijamo sprendimo teisiniai pagrindai yra ES 30 straipsnio 1 dalies b punktas ir ES 34 straipsnio 2 dalies c punktas[9].

12. Ginčijamo sprendimo preambulėje teigiama:

„1. <...> VIS sukūrimas yra viena iš pagrindinių Europos Sąjungos politikos iniciatyvų, skirtų sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. VIS tikslas turėtų būti bendros vizų politikos įgyvendinimo gerinimas, ji taip pat turėtų padėti užtikrinti vidaus saugumą bei kovoti su terorizmu aiškiai nustatytomis ir stebimomis aplinkybėmis.

<...>

8 — 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) (OL L 218, p. 60).

9 — Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, šios nuostatos buvo panaikintos, o policijos bendradarbiavimo sritis buvo perkelta į SESV, kur ji reglamentuojama ta pačia antraštine dalimi (trečiosios dalies V antraštinėje dalis) kaip ir nuostatos, kuriomis grindžiamas tvirtesnis bendradarbiavimas vizų srityje. Ši situacija atveria kelią naujoms aiškinimo galimybėms, kurios taip pat buvo minėtos posėdyje: Tarybos teigimu, jeigu sprendimas būtų priimamas šiandien, jis galėtų būti grindžiamas kitu teisiniu pagrindu. Vis dėlto šie pastebėjimai neturi jokios reikšmės sprendžiant nagrinėjamą ginčą.

5. Šiuo sprendimu papildomas <...> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 767/2008 <...>, kadangi pagal Europos Sąjungos sutarties VI antraštinę dalį jame numatytas teisinis pagrindas, kuriuo remiantis paskirtoms institucijoms ir Europolui suteikiama prieiga prie VIS.

6. <...> Labai svarbu užtikrinti, kad tinkamai įgaliotą personalą, turintį prieigos prie VIS teisę, sudarytų tik tie pareigūnai, kuriems „reikia žinoti“ ir kurie turi atitinkamų žinių duomenų saugumo ir duomenų apsaugos taisyklių srityje.

<...>

13. Šis sprendimas yra Šengeno *acquis* nuostatų plėtojimas, kuriame Jungtinė Karalystė nedalyvauja pagal <...> Tarybos sprendimą 2000/365/EB <...>. Todėl Jungtinė Karalystė nedalyvauja priimant šį sprendimą ir jis nėra jai privalomas ar taikomas.

<...>

15. Tačiau pagal <...> Tarybos pamatinį sprendimą 2006/960/TVR <...> VIS esančią informaciją Jungtinei Karalystei ir Airijai gali teikti valstybių narių, kurių paskirtos institucijos pagal šį sprendimą turi prieigos prie VIS teisę, kompetentingos institucijos, o Jungtinės Karalystės ir Airijos nacionaliniuose vizų registruose esanti informacija gali būti teikiama kitų valstybių narių kompetentingoms teisėsaugos institucijoms. Bet kokiai Jungtinės Karalystės ir Airijos centrinių institucijų tiesioginei prieigai prie VIS, atsižvelgiant į tai, ar šiuo metu Jungtinė Karalystė ir Airija dalyvauja įgyvendinant Šengeno *acquis*, būtų reikalingas Bendrijos ir tų valstybių narių susitarimas, kurį gali papildyti kitos taisyklės, nustatančios tokios prieigos sąlygas ir procedūras.

<...>“

II — Procedūra Teisingumo Teisme

13. Ieškiniu, kurį Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2008 m. lapkričio 10 d., Jungtinė Karalystė prašo panaikinti ginčijamą sprendimą, nes šiai valstybei nebuvo leista dalyvauti jį priimant.

14. Taryba, palaikoma Komisijos, prašo atmesti ieškinį kaip nepagrįstą.

15. Bylos šalys išklausytos 2010 m. balandžio 14 d. posėdyje. Ispanijos Karalystė šiame posėdyje pateikė žodines pastabas, palaikydama Tarybos reikalavimus.

III — Išankstinės pastabos

16. Prieš pradedant išsamiai nagrinėti ir vertinti šalių argumentus būtina tiksliai apibrėžti ginčo ribas. Yra tokių klausimų, apie kuriuos byloje nors ir buvo diskutuota, tačiau dėl jų nėra ginčo tarp šalių.

17. Visų pirma šalys sutaria, kad Jungtinė Karalystė nedalyvauja įgyvendinant tas Šengeno teisyno nuostatas, kurios susijusios su vizomis, įskaitant VIS.

18. Antra, visos šalys sutaria, kad priimant ginčijamą sprendimą pasirinktas tinkamas teisinis pagrindas (t. y. kaip minėta, ES 30 ir ES 34 straipsniai).

19. Teisės požiūriu vienintelis klausimas, dėl kurio šalys nesutaria ir kurį turi išspręsti Teisingumo Teismas, – ar ginčijamas sprendimas teisingai priskirtas teisės aktams, kuriais plėtojamas Šengeno teisynas vizų srityje.

IV — Šalių argumentai

A — *Jungtinės Karalystės pozicija*

20. Jungtinė Karalystė, remdamasi ES 35 straipsnio 6 dalimi, prašo panaikinti ginčijamą sprendimą nurodydama esminių procedūrinių reikalavimų ir (arba) Sutarties pažeidimus. Konkrečiai tariant, jos pagrindinis argumentas yra tas, kad šis sprendimas yra ne bendros vizų politikos plėtojimo, o policijos bendradarbiavimo priemonė, o tai patvirtina jam priimti Tarybos parinktas teisinis pagrindas.

21. Jungtinė Karalystė pripažįsta, kad, remiantis Teisingumo Teismo praktika, jeigu ginčijamas sprendimas būtų laikomas vizoms skirto Šengeno teisyno dalies plėtojimo priemone, ji neturėtų teisės dalyvauti priimant šį

sprendimą. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad taip nėra nagrinėjamu atveju, Jungtinei Karalystei, kuri dalyvauja įgyvendinant policijos bendradarbiavimo nuostatas, turėjo būti leista dalyvauti priimant ir šią priemonę.

22. Jungtinė Karalystė teigia, kad pradiniame pasiūlyme priimti sprendimą Komisija pati pripažino šios valstybės narės teisę dalyvauti mechanizme, suteikiančiame teisę naudotis VIS kovojant su teroristiniais ir kitais sunkiais nusikaltimais.

23. Kaip nurodyta Teisingumo Teismo praktikoje, norint nustatyti, kuriam Šengeno srities bendradarbiavimo sektoriui priskirtinas ginčijamas sprendimas, reikia žiūrėti į jo tikslą ir turinį. Tačiau nei ginčijamo sprendimo tikslas, nei turinys neturi jokio ryšio su bendra vizų politika, nes vienintelis šios priemonės tikslas – sudaryti galimybę veiksmingiau kovoti su tam tikromis nusikalstamumo formomis.

24. Jungtinės Karalystės vyriausybės teigimu, Tarybos pasirinkimą ginčijamą sprendimą laikyti Šengeno srities bendradarbiavimo plėtojimo vizų sektoriuje priemone paneigia esminis prieštaravimas: Taryba negali kaip teisiniu pagrindu remtis ES sutarties VI antraštinės dalimi, kuria reglamentuojamas policijos bendradarbiavimas, ir priėmimo tikslais priskirti ją su vizų politika susijusiems teisės aktams. Jeigu ginčijamas sprendimas iš tiesų patenka į vizų sritį, jo teisinis pagrindas turėjo būti pasirinktas iš EB sutarties trečiosios dalies IV antraštinės dalies.

25. Galiausiai Jungtinė Karalystė pripažįsta, kad jeigu jos pozicija būtų patvirtinta, galėtų kilti problemų dėl Islandijos, Norvegijos ir Šveicarijos dalyvavimo ginčijamu sprendimu sukurtoje sistemoje. Šios šalys dalyvauja įgyvendinant bendradarbiavimui vizų srityje skirtas Šengeno nuostatas, bet nedalyvauja įgyvendinant policijos bendradarbiavimo nuostatas. Vis dėlto Jungtinė Karalystė pažymi, kad, viena vertus, bet kokios pasekmės, kurias ginčijamo sprendimo teisinis kvalifikavimas galėtų turėti trečiosioms valstybėms, negali pakeisti būtinybės objektyviai kvalifikuoti. Kita vertus, ši valstybė narė deklaruoja, kad palaiko šių trečiųjų valstybių dalyvavimą aptariamoje sistemoje ir yra atvira sprendimo, leidžiančio šioms valstybėms bet kuriuo atveju dalyvauti sistemoje, paieškoms.

B — *Tarybos pozicija*

26. Taryba ginčija visus Jungtinės Karalystės argumentus.

27. Iš pradžių Taryba teigia, kad remiantis šiuo metu galiojančiomis nuostatomis

Jungtinė Karalystė jau dabar pagal Pagrindų sprendimą 2006/960/TVR[10] gali prieiti prie VIS saugomų duomenų: vienintelis skirtumas yra tas, kad pagal dabartinę sistemą ši prieiga yra netiesioginė, o dalyvaudama ginčijamame sprendime Jungtinė Karalystė norėtų gauti tiesioginę prieigą.

28. Taryba ginčija Jungtinės Karalystės argumentą, kad ginčijamo sprendimo priėmimo procedūra buvo nenuosekli. Jos teigimu, tai, kad priemonės teisinis pagrindas yra ne EB IV antraštinė dalis, o ES VI antraštinė dalis, neturi jokios reikšmės nustatant, ar ginčijama priemone plėtojamas Šengeno teisynas bendros vizų politikos srityje. Nė viena nuostata nereikalaujama, kad būtų sąsaja tarp teisinio pagrindo pasirinkimo ir Šengeno teisyno srities, į kurią galėtų patekti tam tikra priemonė.

29. Tikrasis ginčijamu sprendimu siekiamas tikslas – papildyti VIS taisykles tam tikromis specialiomis nuostatomis dėl prieigos prie vizų duomenų banko nusikaltimų prevencijos ir kovos su jais tikslais. Todėl buvo pasirinktas tinkamas teisinis pagrindas, nes EB 30 straipsnio 1 dalies b punkte numatytas bendradarbiavimas, apimantis, be kita ko, tokius veiksmus: „atitinkamos informacijos <...> rinkimas, kaupimas, apdorojimas, analizavimas ir keitimasis ja, ypač per Europolą“.

30. Taryba nepritaria Jungtinės Karalystės nuomonei, kad vertinamos priemonės priskyrimas Šengeno teisyno sektoriui priklauso tik nuo šios priemonės tikslo ir turinio. Pagal Teisingumo Teismo praktiką šioje srityje nereikalaujama laikytis tokio griežto požiūrio. Taryba mano priešingai, kad be priemonės turinio ir tikslo, būtina atsižvelgti ir į Šengeno teisyno nuoseklumo kriterijų. Į šį kriterijų dėmesys buvo atkreiptas, pavyzdžiui, Sprendime 2000/365.

31. Tarybos teigimu, ginčijamas sprendimas susijęs su VIS tiek funkciškai, tiek turiniu. Aplinkybė, kad ginčijamo sprendimo teisinis pagrindas skiriasi nuo VIS reglamento teisinio pagrindo, neturi jokios reikšmės sprendžiant, ar atitinkama priemonė gali būti laikoma VIS reglamento plėtojimo ir papildymo priemone. Taryba pripažįsta, kad ginčijamas sprendimas, vertinamas atsietai, negali būti laikomas susijusiu su Šengeno susitarimais. Tačiau svarbu tai, kad šis sprendimas turi objektyvią sąsają su VIS skirtomis nuostatomis. Taip pat reikia turėti omenyje, kad, kitaip

10 — 2006 m. gruodžio 18 d. Tarybos pagrindų sprendimas 2006/960/TVR dėl keitimosi informacija ir žvalgybos informacija tarp Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijų supaprastinimo (OL L 386, p. 89).

nei, atrodo, teigia Jungtinė Karalystė, VIS neturi dviejų skirtingų tikslų, t. y. vizų politikos valdymo ir nusikalstamumo prevencijos. Taryba pabrėžia, kad VIS turi vienintelį pagrindinį tikslą – sudaryti galimybę nacionalinėms valdžios institucijoms, atsakingoms už imigraciją ir sienų kontrolę, keistis informacija, susijusia su vizomis, o galimybė pasinaudoti šia sistema policijos tikslais laikytina šalutine ir papildoma pagrindinio tikslo atžvilgiu. Be to, Tarybos nuomone, svarbu yra tai, kad tokia prieiga policijos tikslais skirta tik peržiūrėti VIS duomenis, be jokios galimybės juos įvesti ar pakeisti.

32. Taryba taip pat pažymi, kad jeigu būtų laikomasi Jungtinės Karalystės požiūrio, reikėtų pašalinti Islandiją, Norvegiją ir Šveicariją iš sprendimo taikymo srities, o tai būtų paradoksalu, nes šios trečiosios valstybės, kurios turi visas su VIS valdymu ir naudojimu susijusias teises, neturėtų prieigos prie šios sistemos nusikaltimų prevencijos tikslais. Šiuo požiūriu šios valstybės atsidurtų nepalankioje padėtyje, palyginti su valstybėmis (Jungtine Karalyste ir Airija), kurios nedalyvauja VIS.

C — *Komisijos ir Ispanijos Karalystės pozicija*

33. Komisija įstojo į bylą Tarybos reikalavimams palaikyti ir pritaria jos argumentams. Ji ypač pabrėžia Šengeno teisyno nuoseklumo principą ir tvirtina, kad VIS negali turėti dviejų tikslų.

34. Dėl pradinio pasiūlymo priimti ginčijamą sprendimą Komisija teigia, kad jame nebuvo numatyta galimybė jį visą taikyti Jungtinei Karalystei. Jame Jungtinei Karalystei ir Airijai buvo numatyta tik netiesioginė prieiga.

35. Savo ruožtu Ispanijos Karalystė, kuri pateikė tik žodines pastabas, teigia, kad Tarybos pozicija yra teisinga. Ši valstybė narė mano, kad net jeigu ginčijamą sprendimą vertintume remdamiesi tik pagal tikslą ir turinį, jį vis tiek reikėtų laikyti Šengeno teisyno plėtojimo priemone. Ginčijamo sprendimo turinys ir tikslas paprasčiausiai susiję su tam tikromis išsamiomis prieigos prie duomenų banko taisyklėmis, kuris, kaip visi sutaria, patenka į tvirtesnio Šengeno srities bendradarbiavimo sektorių, kuriame Jungtinė Karalystė nedalyvauja.

V — Vertinimas

A — *Išankstinės pastabos*

1. Jungtinės Karalystės prašymas

36. Jungtinė Karalystė savo prašymą Teisingumo Teismui suformulavo neįprastu būdu. Viena vertus, ji prašo panaikinti ginčijamą sprendimą. Kita vertus, ji prašo Teisingumo Teismą palikti galioti šio sprendimo nuostatas, išskyrus tas, kurios neleidžia Jungtinei Karalystei dalyvauti sprendime numatytame mechanizme dėl prieigos prie VIS.

37. Žiūrint formaliai Jungtinės Karalystės prašymo antroji dalis gali būti suprantama kaip prašymas pagal EB 231 straipsnį palikti tam tikrus ginčijamo sprendimo padarinius galioti kol teisės aktų leidėjas priims kitą priemonę.

38. Posėdyje Jungtinė Karalystė teigė, kad jos prašymas palikti galioti tam tikrus sprendimo padarinius reikia suprasti kaip susijusį su visu ginčijamu sprendimu. Todėl vienintelis tokio palikimo galioti tikslas – leisti dabartinei sistemai veikti be jokių pasikeitimų, kol Taryba priims naują sprendimą.

39. Norėčiau nurodyti tam tikrą nenuoseklumą tarp to, ką Jungtinė Karalystė teigia savo ieškinyje (ypač 116 punkto b papunktyje), ir to, ką nurodė teismo posėdyje. Ieškinyje reikalavimas palikti galioti ginčijamo sprendimo nuostatas aiškiai siejamas su tomis sprendimo dalimis, kurios nepašalina Jungtinės Karalystės prieigos prie VIS policijos tikslais, taigi panašu, kad faktiškai ši valstybė narė reikalauja laikinai suteikti jai tiesioginę prieigą prie duomenų banko. Kita vertus, kaip matėme, posėdyje Jungtinė Karalystė pripažino, kad netgi panaikinus sprendimą jos policijos įstaigos galės naudotis tiesiogine prieiga prie vizų duomenų banko tik priėmus naują priemonę.

40. Kad ir kaip ten būtų, mano nuomone, tai yra palyginti antraeilis klausimas. Šiuo atveju nebuvo įvykdytos objektyvios sąlygos, būtinos, norint panaikinti ginčijamą sprendimą tik iš dalies, ir palikti laikinai galioti kai kurias šio sprendimo dalis.

41. Reikia turėti omenyje, kad remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika Bendrijos aktą panaikinti iš dalies galima tik jei panaikinimas yra susijęs su tomis šios priemonės dalimis, kurias galima atskirti nuo viso

akto, ir su sąlyga, kad aktą panaikinus iš dalies nepasikeis pačios priemonės esmė[11].

42. O mūsų nagrinėjamu atveju Jungtinės Karalystės nurodyti trūkumai yra susiję ne tik su kuria nors viena konkrečia ginčijamo sprendimo dalimi, o su visu sprendimu. Akivaizdu, kad sprendimas dėl kai kurios valstybių narių dalyvavimo priimant aktą akivaizdžiai nėra šio akto dalis, kurią nesunkiai būtų galima atskirti nuo likusios akto dalies. Visiškai aišku, kad konstatavus, jog Jungtinė Karalystė ir Airija turėjo teisę dalyvauti priimant ginčijamą aktą, šioms valstybėms narėms turėjo būti suteikta teisė (pareiga) pareikšti nuomonę ir balsuoti dėl visos priemonės. Kaip teisingai savo rašytinėse pastabose akcentavo Taryba, bet koks tokio pobūdžio neteisėtumas sąlygotų būtinybę persvarstyti visą ginčijamą sprendimą. Kitaip tariant, Sąjungos teisės aktų leidėjas vėl turėtų pradėti, taip sakant, nuo nulio.

43. Todėl jeigu Jungtinės Karalystės argumentai būtų patvirtinti, vienintelis sprendimas, kurį galėtų priimti Teisingumo Teismas, būtų panaikinti visą ginčijamą sprendimą.

11 — 2008 m. gruodžio 11 d. Sprendimo *Komisija prieš Département du Loiret Sentenza*, C-295/07 P, Rink. p. I-9363, 105 ir 106 punktai ir juose nurodyta Teisingumo Teismo praktika.

2. Komisijos pradinis pasiūlymas

44. Kaip matėme, Jungtinė Karalystė teigia, kad pradiniame Komisijos pasiūlyme priimti ginčijamą sprendimą buvo numatyta Jungtinės Karalystės policijos įstaigoms galimybė prieiti prie informacijos. Ši valstybė narė mano, jog tai patvirtina jos poziciją bei tai, kad ginčijamas sprendimas negali būti laikomas Šengeno teisyno plėtojimo vizų srityje priemone.

45. Šiuo klausimu reikėtų pažymėti, jog visiškai aišku, kad nors Komisijos pradinio pasiūlymo vertinimas ir gali suteikti naudingos informacijos apie tikrąsias nagrinėjamos bylos aplinkybes, jis bet kuriuo atveju nesvarbus nagrinėjant ginčijamo sprendimo teisėtumą.

46. Vietoj to reikėtų atsižvelgti į kitą labai svarbų dalyką. Pradinis Komisijos pasiūlymas buvo pagrįstas šiek tiek kitokiu požiūriu nei ginčijamas sprendimas. Pasiūlyme numatyta ne tik tiesioginė Šengeno valstybių policijos įstaigų prieiga prie VIS, bet ir bendras naudojimasis duomenų bankais tarp valstybių, dalyvaujančių VIS, ir valstybių, nedalyvaujančių VIS (Jungtinės Karalystės ir Airijos). Todėl visiškai logiška, kad toks pasiūlymas turėjo būti grindžiamas prielaida, kad Jungtinė Karalystė

taip pat turėtų dalyvauti priimant tokį sprendimą, nes ji būtų turėjusi suteikti prieigą prie savo pačios vizų duomenų banko.

47. Be to, reikėtų pažymėti, kad Komisijos pradiniame pasiūlyme nebuvo numatyta galimybė valstybėms narėms, nedalyvaujančioms VIS, gauti tiesioginę prieigą prie šio duomenų banko. Šio pasiūlymo 6 straipsnyje buvo numatytas netiesioginės prieigos mechanizmas, grindžiamas prašymais, pateikiamais per kurios nors iš valstybių, dalyvaujančių VIS, valdžios institucijas.

48. Ginčijamas sprendimas atspindi Komisijos pradiniame pasiūlyme įtvirtintų ambicijų, taip sakant, „nuleidimą ant žemės“. Ginčijamame sprendime reglamentuojama prieiga prie VIS su nusikaltimų tyrimu ir prevencija susijusios veiklos tikslais ir ame nėra nuostatų dėl keitimosi duomenimis tarp valstybių, dalyvaujančių VIS ir joje nedalyvaujančių.

49. Taigi, mano nuomone, Komisijos pradinio pasiūlymo vertinimas neduoda jokių įrodymų, kurie galėtų nulemti išvadą dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo.

B — *Ginčijamo sprendimo kvalifikavimas*

50. Vienintelis Teisingumo Teismo spręstinas klausimas šioje byloje – ar ginčijamas sprendimas gali būti laikomas Šengeno teisyno plėtojimo vizų srityje aktu.

51. Šalys sutaria, kad jeigu atsakymas į šį klausimą yra teigiamas, Jungtinei Karalystei visiškai teisingai nebuvo leista dalyvauti priimant ginčijamą sprendimą. Teisingumo Teismo praktikoje vienareikšmiškai patvirtinta, kad Šengeno teisyno sektoriaus priemonės skirtos tik šiame sektoriuje dalyvaujančioms valstybėms narėms. Tas buvo pasakyta dviejuose 2007 m. gruodžio 18 d. sprendimuose, kurių šalys buvo Jungtinė Karalystė ir Taryba[12].

52. Šiuose sprendimuose, norėdamas nustatyti, ar priemonė buvo susijusi su Šengeno teisynu, Teisingumo Teismas *pagal analogiją* pasinaudojo Europos Sąjungos teisės akto teisinio pagrindo parinkimo kriterijais. Jis paskelbė išvadą, kad „Bendrijos akto pasiūlymo ar iniciatyvos, pateiktų Šengeno *acquis* pagrindu <...>, kvalifikavimas turi būti grindžiamas objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė ir kuriems,

12 — 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-77/05, Rink. p. I-11459, 62 punktas) ir 2007 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-137/05, Rink. p. I-11593, 50 punktas).

be kita ko, priskirtinas teisės akto tikslas bei turinys“[13].

53. Jeigu nagrinėjamoje byloje žiūrėtume tik į ginčijamo sprendimo tikslą, Jungtinės Karalystės reikalavimas panaikinti sprendimą greičiausiai būtų patenkintas. Kaip matyti ir iš Tarybos pasirinkto teisinio pagrindo (priminsiu, kad tai yra ES VI antraštinės dalies nuostatos), sprendimu siekiama tikslo, kuris neabejotinai yra būdingas policijos bendradarbiavimo sričiai. Pati Taryba tai pripažįsta.

54. O argumentas dėl teisės akto turinio yra kitoks ir tam tikra prasme mažiau aiškus. Galima būtų manyti: kadangi ginčijamo sprendimo turinį sudaro nuostatos, kuriomis policijai suteikiama prieiga prie VIS, taikant turinio kriterijų aktą taip pat reikės priskirti ES VI antraštinės dalies taikymo sričiai.

55. Vis dėlto reikėtų pažymėti, kad faktiškai ginčijamas sprendimas nėra susijęs su *bendrąja tvarka* vykstančiu pasikeitimu asmens duomenimis policijos tikslais[14]. Priešingai, jame įtvirtintos išsamios taisyklės, išimtiniais atvejais ir esant tam tikroms aplinkybėms suteikiančios prieigą policijos tikslais prie duomenų banko (t. y. VIS), kuris buvo sukurta kitiems tikslams. Visos šalys sutaria, kad VIS naudojimas yra daugiausia susijęs su sienų ir atvykimo kontrole, o ne su nusikalstamų veikų prevencija ar baudžiamuoju persekiojimu. Kitaip tariant, teisės aktų leidėjas nusprendė, kad ginčijamas sprendimas yra tik *VIS panaudojimo priemonė*, pagal kurią tam tikrais atvejais šia sistema gali būti naudojamasi kitiems tikslams nei įprastai.

56. Taigi ginčijamo sprendimo turinį sudaro visuma priemonių, susijusių su VIS, t. y. vizų duomenų banku, priimtų remiantis EB sutarties IV antraštine dalimi ir sudarančių tvirtesnio Šengeno bendradarbiavimo sektoriaus dalį, o ne (ar ne vien tik) nuostatos dėl policijos bendradarbiavimo.

57. Todėl kriterijų, kurie gali būti naudojami apibrėžiant akto teisinį pagrindą, taikymas

13 — Sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (minėto 12 išnašoje) 77 punktas. Jame Teisingumo Teismas paminėjo kelis „klasikinius“ sprendimus dėl teisinio pagrindo parinkimo: 1991 m. birželio 11 d. *Sprendimo Komisija prieš Tarybą*, vadinamojo „Titano dioksidas“ (C-300/89, Rink. p. I-2867) 10 punktą; 2005 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* (C-176/03, Rink. p. I-7879) 45 punktą ir 2007 m. spalio 23 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* (C-440/05, Rink. p. I-9097) 61 punktą.

14 — Kaip matėme, tokia sistema, įtvirtinta Sprendimu 2006/960 (žr. 10 išnašą), jau egzistavo, todėl, kaip minėta, kitaip nei numatyta ginčijamu sprendimu, prieiga prie informacijos buvo netiesioginė.

pagal analogiją neleidžia vienareikšmiškai išspręsti klausimo, ar ginčijamą sprendimą galima laikyti Šengeno teisyno plėtojimo vizų srityje priemone.

58. Be to, manau, kad apskritai, kai kalbama ne apie teisinio pagrindo pasirinkimą, o apie sąsają su Šengeno teisynu, nepakanka vien izoliuotai ir abstrakčiai išnagrinėti sprendimo tikslą ir turinį.

59. Visų pirma turėčiau pažymėti, kad, kaip matėme, tokiu atveju Teisingumo Teismas nesirėmė tik savo praktika teisinio pagrindo parinkimo srityje. Iš tiesų jis tiesiogiai pripažino, kad šiuos kriterijus naudojo *pagal analogiją*. Todėl negalima preziumuoti, kad taip būtina daryti ir nagrinėjamu atveju.

60. Antra, Teisingumo Teismo praktikoje dėl teisinio pagrindo parinkimo nėra pasakyta, kad reikia žiūrėti *tik* priemonės tikslą ir turinį. Iš tiesų šioje praktikoje pripažįstama, kad būtina remtis objektyviais veiksniais, užtikrinančiais teisės aktų leidėjo pasirinkimo teisminę peržiūrą. Paprastai tarp tokių objektyvių veiksnių bus tikslas ir turinys, ir Teisingumo Teismas dažnai juos mini, tačiau šie veiksniai jokiu būdu nėra vieninteliai, į kuriuos galima atsižvelgti[15].

61. Mano nuomone, nagrinėjamoje byloje reikėtų atsižvelgti į dar vieną objektyvų veiksnį. Kaip matėme, ginčijamas sprendimas *faktiškai* yra susijęs su duomenų banku (VIS), kuris buvo sukurtas neperžengiant Šengeno bendradarbiavimo srities ribų, sektoriuje (vizų), kuriame Jungtinė Karalystė nedalyvauja. Šis veiksnys, be jokios abejonės, byloja, kad tarp ginčijamo sprendimo ir Šengeno bendradarbiavimo vizų srityje yra glaudus ryšys.

62. Trečia, Teisingumo Teismas yra pastebėjęs, ir tai jau yra patvirtinta nusistovėjusioje jo praktikoje, kad teisės nuostatos niekada negalima aiškinti atsietai, – visada reikia atsižvelgti į specialias su ja susijusias aplinkybes[16].

63. Pagaliau ketvirta, jau pats specifinis Šengeno bendradarbiavimo pobūdis, pasireiškiantis tvirtesniu bendradarbiavimu tik tarp kai kurių Sąjungos valstybių narių, reikalauja atsižvelgti į kitą principą, t. y. Šengeno

15 — Plg. su, pavyzdžiui, 1987 m. kovo 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* (45/86, Rink. p. 1493) 11 punktu; Sprendimo *Titano dioksidas* (minėtas 13 išnašoje) 10 punktu ir 1996 m. lapkričio 12 d. Sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-84/94, Rink. p. I-5755) 25 punktu. Žr. taip pat 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonės 2/00 (Rink. p. I-9713) 22 punktą.

16 — Sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (minėto 12 išnašoje) 55 punktas.

teisyno vientisumo ir nuoseklumo principą[17]. Konkrečiai kalbant šis principas yra paminėtas Sprendimo 2000/365 2 konstatuojamojoje dalyje[18].

64. Nors Teisingumo Teismo praktikoje šiuo klausimu nėra išsakytos aiškios nuomonės, vis dėlto joje atsižvelgiama į poreikį išvengti Šengeno teisyno fragmentacijos ar iškraipymo galimybės pernelyg „lengvai“ leidžiant dalyvauti valstybėms narėms, kurios nevisiškai įsitraukusios į Šengeno bendradarbiavimą. Konkrečiai Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad Šengeno teisyno plėtojimo priemonės „turi atitikti nuostatas, kurias jos įgyvendina ar kurių plėtojimas jos yra, nes jos suponuoja tiek šių nuostatų, tiek jų pagrindu esančių principų pripažinimą“[19].

65. Ką tik cituotoji ištrauka nėra susijusi su identiška nagrinėjamajai situacija. Pacituotame sprendime Teisingumo Teismas rėmėsi prielaida, kad nagrinėjamoji priemonė, be jokios abejonės, yra Šengeno teisyno plėtojimo priemonė, tuo tarpu mūsų nagrinėjamoje byloje pagrindinis klausimas būtent ir yra priemonės kvalifikavimas. Tačiau, mano nuomone, ši citata aiškiai rodo poreikį užtikrinti, kad Šengeno teisynas nebūtų aiškinamas taip, kad galų gale iš pirmo žvilgsnio – dirbtinai, tačiau realybėje – smarkiai, pakeistų jo apimtį ir požymius[20].

66. Mano nuomone, apskritai Šengeno teisyno vientisumo ir nuoseklumo principas reikalauja, kad kiekviena priemonė, kuri *be šio teisyno faktiškai negalėtų egzistuoti*, būtų laikoma jį plėtojančia premone. Nagrinėjamuoju atveju, kaip visiškai akivaizdu, prieiga prie VIS duomenų suponuoja tokios sistemos egzistavimą, o ši yra pagrįsta vien tik Šengeno bendradarbiavimu vizų srityje.

67. Atitinkamai Šengeno teisyno vientisumo ir nuoseklumo principas veda prie išvados, kad ginčijamu sprendimu plėtojamas Šengeno teisynas vizų srityje.

68. Taigi esame tokioje situacijoje, kai skirtingų aiškinimo kriterijų taikymas lemia du priešingus rezultatus. Viena vertus, nagrinėjant ginčijamo sprendimo tikslą linkstama prie šio sprendimo kvalifikavimo kaip

17 — Plg. apskritai dėl šio principo su 2007 m. liepos 10 d. generalinės advokatės V. Trstenjak išvados byloje *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (C-137/05, minėta 12 išnašoje) 108–112 punktais.

18 — Šioje konstatuojamojoje dalyje teigiama: „kadangi Šengeno *acquis* buvo sumanyta ir funkcionuoja kaip darnus derinys, kurį visą turi priimti ir taikyti visos valstybės, remiančios asmenų tikrinimo prie bendrų sienų panaikinimo principą“.

19 — Sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Tarybą* (minėto 12 išnašoje) 61 punktas.

20 — Žr. dėl nuoseklumo idėjos teisės teorijoje mano 2009 m. kovo 5 d. išvados byloje *X* (C-429/07, Rink. p. I-4833) 28 punktą ir 6 išnašą.

„įprastos“ policijos bendradarbiavimo priemonės. O Šengeno teisyno vientisumo ir nuoseklumo principo taikymas veda prie sprendimo kvalifikavimo kaip priemonės, plėtojančios tvirtesnį bendradarbiavimą vizų srityje, taigi ir patį Šengeno teisyną. Kaip jau matėme, ginčijamo sprendimo turinio vertinimas savo ruožtu gali vesti prie bet kurios iš šių dviejų kvalifikacijų.

69. Todėl reikia surasti kriterijų, kuris teiktų pirmenybę vienam kuriam iš šių dviejų galimų požiūrių.

70. Mano nuomone, konkrečios nagrinėjamosios bylos aplinkybės neleidžia pagal analogiją taikyti tų kriterijų, kurie, kiek tai susiję su teisinio pagrindo parinkimu, Teisingumo Teismo praktikoje yra suformuluoti tokioms situacijoms, kai neaišku, kurį iš dviejų požiūrių taikyti.

71. Visų pirma negalima taikyti principo, kad jeigu Europos Sąjungos teisės aktas gali turėti kelis teisinius pagrindus, reikia imti tą, kuris atitinka pagrindinį tikslą[21]. Kaip yra aiškiai suformulavęs Teisingumo Teismas, šis principas taikytinas tik tada, kai galimi keli teisiniai pagrindai, nes nagrinėjamuoju aktu siekiama kelių tikslų. O mūsų atveju problema ne ta, kad siekiama kelių *tikslų*, bet ta, kad teisiškai kvalifikuojant atitinkamą nuostatą du skirtingi *kriterijai* veda prie priešingų rezultatų (viena vertus, tikslo nagrinėjimas ir, kita vertus, Šengeno teisyno vientisumo ir nuoseklumo principo taikymas).

72. Antra, taip pat negalima taikyti principo, kuris, beje, Teisingumo Teismo praktikoje pripažįstamas išimtiniu ir pagal kurį leidžiama teisės aktą grįsti dviem skirtingais teisiniais pagrindais[22]. Nagrinėjamu atveju dviejų minėtų kriterijų taikymas lemia du tarpusavyje nesuderinamus rezultatus. Nesuvokiama, kad teisės aktas vienu ir tuo pačiu metu būtų priimamas kaip įprasta policijos bendradarbiavimo priemonė ir kaip Šengeno teisyno plėtojimo vizų srityje priemonė. Iš esmės šios dvi situacijos yra susijusios su dviem skirtingomis valstybių grupėmis (Europos Sąjungos valstybėmis narėmis pirmuoju atveju ir kai kuriomis iš Sąjungos valstybių narių bei tam tikromis trečiosiomis valstybėmis antruoju atveju).

21 — 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-91/05, Rink. p. I-3651, 73 punktas) ir jame nurodyta Teisingumo Teismo praktika.

22 — Žr., pavyzdžiui, 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-211/01, Rink. p. I-8913, 40 punktas) ir 2006 m. sausio 10 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-94/03, Rink. p. I-1, 36 punktas).

73. Mano nuomone, galimas problemos sprendimas būtų žiūrėti į kolizinių kriterijų, taip sakant, „konkretų svorį“. Iš esmės šie du kriterijai yra vienodos svarbos ir reikšmės, tačiau, remiantis tam tikromis konkrečiomis aplinkybėmis, juos galima surikiuoti pagal hierarchiją, t. y. vieną iš jų laikyti viršesniu už kitą. Siūlytina vadovautis ta pačia logika, kuria vadovaujasi Teisingumo Teismas, spręsdamas dėl teisės akto teisinio pagrindo, kai šį aktą sudaro du skirtingi elementai. Nagrinėjamu atveju pirmenybė teiktina tam kriterijui, kuris konkrečiomis aplinkybėmis būtų labiau tinkamas, atsižvelgiant į teisės akto tikslą, esantį ginčo objektu.

74. Nagrinėjamu atveju tikslo kriterijus paremtas ginčijamo sprendimo „policijos“ funkcija. O kaip Šengeno teisyno vientisumo ir nuoseklumo kriterijus nurodomi nagrinėjamojo teisės akto esminiai elementai, apimantys vizoms tvarkyti sukurto duomenų banko (VIS) naudojimą.

75. Manau, kad konkrečiu Teisingumo Teismo vertinimui pateiktu atveju „Šengeno faktorius“, t. y. VIS duomenų bankas, nusveria „policijos bendradarbiavimo elementą“, kuris yra šalutinis ir priklauso nuo pirmojo. Taip yra todėl, kad, žvelgiant iš teisės aktų leidėjo pasirinktos pozicijos, ginčijamas sprendimas visų pirma yra teisės aktas, kuriuo numatoma VIS duomenų banko naudojimo tvarka. Kitaip tariant, ginčijamo sprendimo turinys – tai ne vien taisyklės, kurių tikslas – nusikaltimų prevencija ir baudžiamasis persekiojimas, bet ir visų pirma – taisyklės, susijusios su naudojimusi VIS.

76. Čia nereikėtų pamiršti, kad, kaip posėdyje pripažino pati Jungtinė Karalystė, esant dabartinėms aplinkybėms, ji negalėtų tiesiogiai prieiti prie VIS, net jeigu tokia galimybė šiai valstybei būtų suteikta. Iš tikrųjų ši valstybė narė neturi reikiamos infrastruktūros („fiziniam“ prijungimui prie VIS). Akivaizdu, kad tokia infrastruktūra negali būti sukurta remiantis ginčijamu sprendimu, nes jame nėra techninių nuostatų, o tai patvirtina, kad šis sprendimas yra šalutinis, palyginti su teisės aktais, reglamentuojančiais VIS ir priimtais remiantis EB sutarties IV antraštine dalimi.

77. Kaip ne kartą savo rašytinėse pastabose akcentavo Taryba, jeigu ginčijamas sprendimas būtų priskirtas „įprastoms“ policijos bendradarbiavimo priemonėms, gautume paradoksalų rezultatą, kad valstybėms (Jungtinei Karalystei ir Airijai), kurios nedalyvauja VIS, būtų suteikta prieiga prie šio duomenų banko tam tikrų ypač sunkių nusikaltimų prevencijos ir baudžiamojo persekiojimo tikslais, tačiau tokia prieiga nebūtų suteikta

šalims (Šveicarijai, Norvegijai ir Islandijai), kurios prisideda prie VIS ir jos finansavimo ir kurios kasdien naudoja šią sistemą jos „įprastais“ tikslais (t. y. iš esmės – sienų kontrolei).

Tačiau tai galėtų įvykti tik vadovaujantis kitu požiūriu nei ginčijamo sprendimo atveju, t. y. priimant priemonę, konkrečiai skirtą dalytis ar keistis tokiais duomenimis.

C — *Tarybos pasirinktas teisinis pagrindas*

78. Jungtinė Karalystė siekia ginčijamą sprendimą pateikti kaip pasikeitimo duomenimis priemonę, teigdama, kad jeigu Jungtinė Karalystė ir Airija galėtų joje dalyvauti, šios valstybės narės padarytų jų pačių turimus vizų srities duomenis prieinamus. Tačiau, mano nuomone, ši logika remiasi klaidingu požiūriu. Ji būtų teisinga, jeigu ginčijamą sprendimą teisės aktų leidėjas iš tiesų suprastų kaip priemonę, susijusią su pasikeitimu duomenimis, kaip buvo Komisijos pradiniame pasiūlyme. Tačiau, kaip matėme, kadangi ginčijamas sprendimas faktiškai yra priemonė, susijusi su VIS duomenų banko formavimu ir naudojimu, tai, mano supratimu, teisingesnė būtų ta nuomonė, pagal kurią teisė priimti tokį sprendimą suteikiama tik tiems, kurie sukūrė šį duomenų banką ir jį naudoja.

80. Vis dėlto pabaigai lieka viena problema, kurios negalima nepaisyti ir kuri turbūt bus pats kebliausias ir sudėtingiausias šios bylos klausimas. Kalbu apie tai, kokį vaidmenį reikėtų suteikti tam teisiniam pagrindui, kurį Taryba pasirinko nagrinėjamam teisės aktui priimti.

81. Konkrečiai kalbant, kaip matėme iš bylos šalių argumentų santraukos, Jungtinė Karalystė tvirtina, kad ES VI antraštinės dalies kaip teisinio pagrindo pasirinkimas reiškia, jog ginčijamas sprendimas yra ne Šengeno teisyną vizų srityje plėtojimo, o policijos bendradarbiavimo priemonė, kurioje atitinkamai Jungtinei Karalystei turėjo būti leista dalyvauti.

79. Žinoma, pirmenybė teiktina galimybei bent jau tais pačiais tikslais dalytis su vizomis susijusia informacija, esančia, viena vertus, VIS ir, kita vertus, atitinkamuose Jungtinės Karalystės ir Airijos duomenų bankuose.

82. Iš esmės ankstesniame punkte pateiktas argumentas neatsiejamas nuo idėjos, kad

sprendimo grindimas ES VI antraštine dalimi prieštarauja jo priskyrimo Šengeno teisyno plėtojimo vizų srityje priemonėms.

83. Vis dėlto reikia turėti omenyje, kad Šengeno teisyną sudaro ir policijos bendradarbiavimo priemonės[23]. Kaip žinia, skirtingai nei vizų atveju, Jungtinė Karalystė bent jau iš dalies dalyvauja šiame Šengeno bendradarbiavimo sektoriuje[24]. Tačiau tai rodo, kad policijos bendradarbiavimo priemonė pati savaime gali patekti į Šengeno bendradarbiavimo sritį, ir iš esmės nėra jokių kliūčių teisės aktą, pagrįstą ES VI antraštine dalimi, kvalifikuoti patenkantį į Šengeno teisyno taikymo sritį.

84. Todėl ginčijamo sprendimo grindimas ES 30 ir ES 34 straipsniais dar nereiškia, kad šis sprendimas jau nebegali plėtoti Šengeno teisyno.

85. Tačiau Jungtinė Karalystė neigia ne tai, kad ginčijamu sprendimu plėtojamas Šengeno teisynas apskritai, o tai, kad juo plėtojamas *Šengeno teisynas vizų srityje*. Vis dėlto šiuo aspektu norėčiau pažymėti, kad, atsižvelgiant į jau pateiktus pastebėjimus, teisės akto tikslo priskyrimas „policijos“ tikslams dar nekeičia to, kad, žiūrint į turinį, iš esmės tai yra sprendimas, susijęs su naudojimosi VIS procedūromis.

86. Be to, reikia priminti, kad Jungtinė Karalystė dalyvavimas netgi tose Šengeno priemonėse, kurios yra susijusios su policijos bendradarbiavimu, nėra automatiškas. Ji dalyvauja tik tose situacijose, kurios tiesiogiai numatytos.

87. Todėl manau, kad Tarybos pasirinkimas ginčijamą sprendimą laikyti ir plėtojančiu Šengeno teisyną vizų srityje, ir grįsti jį ES sutarties VI antraštine dalimi buvo teisingas, nors ir neįprastas. Ginčijamas sprendimas patenka į Šengeno bendradarbiavimo sritį, o jo teisinį pagrindą sudaro Europos Sąjungos taisyklės, reglamentuojančios policijos bendradarbiavimą. Tačiau kadangi ginčijamas sprendimas yra teisės aktas, susijęs su naudojimusi VIS, jį priėmė „VIS šalys“. Todėl manau, kad Jungtinės Karalystės ieškinį reikėtų atmesti.

23 — Žr., pavyzdžiui, Šengeno konvencijos (OL L 239, 2000, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 19 sk., 2 t., p. 9) 39 ir paskesnius straipsnius.

24 — Plg. su Sprendimo 2000/365 1 straipsniu.

88. Apibendrindamas norėčiau akcentuoti svarbų veiksnį, t. y. gana specifinį šios bylos pobūdį. Teisingumo Teismui atmetus Jungtinės Karalystės ieškinį jokiu būdu neturėtų būti suabejota teisinio pagrindo svarba Europos Sąjungos teisėje. Akivaizdu, kad būtent pasirinktas teisinis pagrindas lemia teisės akto priėmimo procedūrą. Vis dėlto reikia pripažinti, kad tvirtesnis Šengeno bendradarbiavimas sudaro tam tikrą paralelią taisyklių sistemą Europos Sąjungos teisėje. Šengeno bendradarbiavimo srityje Europos Sąjungos teisės nuostatos yra taikomos su vienintele išimtimi (kuri suveikė nagrinėjamoje byloje), kylančia iš to, kad tam tikrais atvejais sprendimuose dalyvaujančių valstybių skaičius nėra tipinis, palyginti su „įprastais“ Europos Sąjungos teisės aktais.

VI — Išvada

89. Todėl, atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

— atmesti ieškinį,

— priteisti iš Jungtinės Karalystės bylinėjimosi išlaidas,

— nurodyti Komisijai ir Ispanijos Karalystei padengti savo bylinėjimosi išlaidas.