PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2010. június 24.[1]

1. Jelen keresetlevelében az Egyesült Királyság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, betekintés céljából történő hozzáférésről szóló, 2008. június 23-i 2008/633/IB tanácsi határozatot[2] (a továbbiakban: megtámadott határozat).

I – Jogi háttér

A – *A schengeni megállapodások*

3. Mint ahogyan az ismeretes, az első schengeni megállapodásokat Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg, valamint Hollandia kötötte 1985-ben, amelyeknek célja belső határok nélküli térség (az ún. schengeni övezet) létrehozása volt. Később más tagállamok is csatlakoztak e megállapodásokhoz, majd 1997-ben az Amszterdami Szerződéssel a vonatkozó joganyag az Európai Unió joganyagának részévé vált. Különösen a Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv[3] (a továbbiakban: Schengeni Jegyzőkönyv) útján került erre sor, amely lehetővé tette megerősített együttműködés kialakítását az említett területen.

2. Nem engedélyezték az Egyesült Királyság részvételét a megtámadott határozat meghozatalában, mivel azt a schengeni megállapodásokkal létrehozott terület (a vízumok tárgykör) továbbfejlesztésének tekintették, amely megállapodásokban a tagállam nem vesz részt. Az Egyesült Királyság azonban úgy véli, hogy a megtámadott határozat a rendőrségi együttműködésből, és nem a vízumok tárgyköréből eredeztethető intézkedést jelent.

1 – Eredeti nyelv: olasz.

2 – HL L 218., 129. o.

3 – A schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló (2. számú) jegyzőkönyv. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a Schengeni Jegyzőkönyv (jelenleg a 19. számú) kis mértékben módosításra került. A jelen ügyben hivatkozott változat ugyanakkor a korábbi.

4. A Schengeni Jegyzőkönyv 4. cikkében a következőt írja elő:

„Írország, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, amelyekre nézve a schengeni vívmányok nem kötelezőek, bármikor kérhetik, hogy a schengeni vívmányok rendelkezései egy részének vagy egészének alkalmazásában részt vehessenek.

A Tanács a kérelemről az 1. cikkben említett tagjainak és az érintett államok kormánya képviselőinek egyhangú szavazatával határoz."

5. A Schengeni Jegyzőkönyvben előírtakkal összhangban az Egyesült Királyság azt kérte, hogy részt vehessen a schengeni vívmányok egy részének alkalmazásában, és erre lehetőséget is kapott. A Tanács 2000/365/EK határozatában[4] meghatározta a tagállami részvétel területeit. Nem vitás, és jelen eljárásban sem képezi vita tárgyát, hogy az Egyesült Királyság – a schengeni vívmányok keretében – nem vesz részt a vízumokra vonatkozó együttműködésben[5].

4 – A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának a schengeni vívmányok egyes rendelkezéseinek alkalmazásában való részvételére vonatkozó kéréséről szóló, 2000. május 29-i 2000/365/EK tanácsi határozat (HL L 131., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 178. o.).

5 – Az Egyesült Királyság – amint arra írásbeli észrevételeiben emlékeztet – a rendőrségre és a biztonságra vonatkozó rész tekintetében részt vesz a schengeni vívmányok jelentős részében, azonban nem vesz részt semmiben, ami a belső határok megszüntetésére és a személyek szabad mozgására vonatkozik.

B – *A vízuminformációs rendszer*

6. A vízuminformációs rendszert (a továbbiakban: VIS) a 2004/512/EK határozat[6] hozta létre a vízumok területén a tagállamok számára olyan közös rendszer kialakítása céljából, hogy lehetővé váljon különösen az, hogy az illetékes nemzeti hatóságok adatbázissal rendelkezzenek ezen a területen.

7. A 2004/512/EK határozatot a Szerződés harmadik részének IV. címe alá tartozó EK 66. cikk[7] mint jogalap alapján fogadták el, és az előírja, hogy „a Tanács […] intézkedéseket tesz a tagállamok közigazgatásának megfelelő szervezeti egységei, valamint ezen egységek és a Bizottság között az e cím által szabályozott területeken történő együttműködés biztosítására". A szóban forgó cím által szabályozott területek a „vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák".

8. A 2004/512/EK határozat (11) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„E határozat a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyeknek alkalmazásában az Egyesült Királyság […] a 2000/365/EK tanácsi határozatnak

6 – A Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló, 2004. június 8-i 2004/512/EK tanácsi határozat (HL L 213., 5. o.).

7 – E cikk jelenleg az EUMSZ 74. cikke.

megfelelően nem vesz részt; ezért az Egyesült Királyság nem vesz részt annak elfogadásában, az rá nézve nem kötelező erejű, és nem köteles azt alkalmazni."

9. Különösen a VIS-rendszerre vonatkozó részletes szabályozás létrehozása érdekében a 2004/512/EK határozatot a 767/2008/EK rendelet[8] követte. E rendelet jogalapja szintén az EK-Szerződés harmadik részének IV. címe. Amint azt a rendelet (29) preambulumbekezdése pontosítja, az Egyesült Királyság annak elfogadásában nem vesz részt, és az rá nézve nem kötelező.

C – *A megtámadott határozat*

10. A megtámadott határozat célja az Europol és a tagállamok illetékes hatóságai számára a különösen súlyos bűncselekmények megelőzése és kivizsgálása érdekében, meghatározott körülmények között, a vízuminformációs rendszerhez (VIS) történő hozzáférés lehetővé tétele. Mivel a VIS-rendszernek önmagában nem feladata a bűncselekmények megelőzése és szankcionálása, a megtámadott határozat ezt a különös hozzáférést kivételként kezeli. Közelebbről nézve itt „betekintési célú" hozzáférésről van szó, amely továbbá azon esetekre korlátozódik továbbá – ahogy azt az 1. cikk pontosítja –, amikor a betekintés célja a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése vagy az azok elleni küzdelem.

11. A megtámadott határozat jogalapja az EU 30. cikk (1) bekezdésének b) pontja és az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja[9].

12. A megtámadott határozat preambulumbekezdései a következőképpen szólnak:

„(1) […] A VIS létrehozása az egyik legfontosabb európai uniós kezdeményezés a jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térség megteremtését célzó szakpolitikák keretén belül. A VIS célkitűzése a közös vízumpolitika megvalósításának javítása, valamint egyértelműen meghatározott és ellenőrzött feltételekkel a belső biztonsághoz és a terrorizmus elleni küzdelemhez való hozzájárulás.

[…]

8 – A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) szóló, 2008. július 9-i 767/2008 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 218., 60. o.).

9 – A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével e rendelkezéseket hatályon kívül helyezték, és a rendőrségi együttműködésre vonatkozó joganyag az EUMSZ-be került át, amely jelenleg ugyanazon cím alatt szerepel (harmadik rész, V. fejezet) azon rendelkezésekkel, amelyeken a vízumokra vonatkozó megerősített együttműködés alapul. Ez az új helyzet érdekes távlatokat nyit meg, amelyekre a tárgyaláson is történt utalás: a Tanács úgy vélte, hogy amennyiben most kellene elfogadni a megtámadott határozatot, úgy az más jogalapon nyugodhatna. Ezen észrevételek azonban nem relevánsak a jelen jogvita eldöntése szempontjából.

(5) Ez a határozat kiegészíti [...] a 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet oly módon, hogy jogalapot teremt az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe alapján a kijelölt hatóságok és az Europol számára a VIS-hez történő hozzáféréshez.

(6) Döntő jelentőségű annak biztosítása, hogy a kellően feljogosított, a VIS-hez hozzáférési jogosultsággal rendelkező alkalmazottak köre azokra korlátozódjon, akiknek az adatokat ismerniük kell, és akik az adatbiztonságról és az adatvédelmi szabályokról kellő ismeretekkel rendelkeznek.

[...]

(13) E határozat a schengeni vívmányok azon rendelkezéseinek továbbfejlesztését képezi, amelyeknek alkalmazásában az Egyesült Királyság [...] a 2000/365/EK tanácsi határozatnak megfelelően nem vesz részt. Az Egyesült Királyság ezért nem vesz részt ennek a határozatnak az elfogadásában, az az Egyesült Királyságot nem kötelezi, és rá nézve nem alkalmazandó.

[...]

(15) Ugyanakkor [...] a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat értelmében a VIS-ben tárolt információkat az Egyesült Királyság és Írország számára eljuttathatják azon tagállamok illetékes hatóságai, amelyeknek a kijelölt hatóságai e határozat értelmében hozzáféréssel rendelkeznek a VIS-hez. Az Egyesült Királyság és Írország nemzeti vízumnyilvántartásában tárolt információk kiadhatók más tagállamok bűnüldöző hatóságai részére. A schengeni vívmányokban való részvételük jelenlegi helyzetéből fakadóan az Egyesült Királyság és Írország központi hatóságainak a VIS-hez való bármilyen közvetlen hozzáférési formájához a Közösség és e tagállamok közötti megállapodás lenne szükséges, amelyet esetlegesen egyéb, a hozzáférés feltételeit és eljárásait részletező szabályok egészítenének ki.

[...]"

II – A Bíróság előtti eljárás

13. A Bíróság Hivatalához 2008. november 10-én benyújtott keresetlevelében az Egyesült Királyság a megtámadott határozat megsemmisítését kéri, mivel annak meghozatalából a tagállamot kizárták.

14. A Bizottság által támogatott Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant.

15. A felek a 2010. április 14-i tárgyaláson adták elő szóbeli előterjesztéseiket. Ennek keretében a Spanyol Királyság a Tanács kereseti kérelmének támogatása érdekében adta elő szóbeli észrevételeit.

III – Előzetes észrevételek

16. A felek által felhozott érvek részletes vizsgálata és azok megalapozottságának értékelése előtt a jogvita kereteit kell előzetesen pontosan meghatározni. Vannak ugyanis olyan tényezők, amelyek a felek között nem képezik vita tárgyát, noha azokat az eljárás folyamán megvitatták.

17. Először is nem vitatott, hogy az Egyesült Királyság nem vesz részt a schengeni vívmányok vízumokra vonatkozó részének alkalmazásában, amely rész többek között magában foglalja a VIS-rendszert.

18. Másodszor minden fél egyetért a megtámadott határozat elfogadása tekintetében alkalmazott jogalap helyessége tekintetében (azaz, mint azt láthattuk, az EU 30. cikkel és az EU 34. cikkel).

19. Jogi szempontból az egyedüli kérdés, amelyben a felek nem értenek egyet, és amelyben ekként a Bíróságnak kell eldöntenie, az az, hogy helyes-e a megtámadott határozatot a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésére szolgáló jogi aktusnak minősíteni.

IV – A felek érvei

A – *Az Egyesült Királyság álláspontja*

20. Az Egyesült Királyság a megtámadott határozat megsemmisítését kéri az EU 35. cikk (6) bekezdése értelmében lényeges eljárási követelmények és/vagy a Szerződés megsértésére való hivatkozással. Az Egyesült Királyság álláspontjának lényege különösen az, hogy a hivatkozott határozat nem a közös vízumpolitikára vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztését képezi, hanem rendőrségi együttműködésre vonatkozó intézkedés, amit többek között a Tanács által annak elfogadására alkalmazott jogalap tanúsít.

21. Az Egyesült Királyság elismeri, hogy – a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően – amennyiben a megtámadott határozatot a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének kellene tekinteni, akkor annak meghozatalában e tagállam semmilyen

módon nem jogosult részt venni. Mivel azonban ennek eshetőségét ki kell zárni, a rendőrségi együttműködésben részt vevő Egyesült Királyság számára lehetővé kellett volna tenni a jogi aktus meghozatalában való részvételt.

22. Az Egyesült Királyság állítása szerint a határozatra irányuló eredeti javaslatban maga a Bizottság ismerte el az előbbi tagállamnak a VIS-hez történő hozzáférési rendszerbeli részvételhez való jogát a terrorizmus és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzéséhez és az azok elleni küzdelemhez kapcsolódó okokból.

23. Ahogy azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata is jelzi, annak meghatározásához, hogy a megtámadott határozat a schengeni együttműködés mely területéhez kapcsolódik, annak céljára és tartalmára szükséges utalni. A határozatnak viszont sem a célja, sem a tartalma nincs kapcsolatban a vízumpolitikával, mivel a jogi aktus egyetlen célja a meghatározott bűncselekmények elleni még hatékonyabb küzdelem lehetővé tétele.

24. Az Egyesült Királyság kormánya szerint alapvető ellentmondás miatt téves a Tanács azon döntése, hogy a megtámadott határozatot a vízumokra vonatkozó schengeni együttműködés továbbfejlesztésének tekinti: a Tanács ugyanis egyidejűleg nem alkalmazhatta volna jogalapként az EU-Szerződés VI. címének rendőrségi együttműködésre vonatkozó cikkeit, és – elfogadása céljából – nem minősíthette az intézkedést a vízumpolitikához kapcsolódóként. Amennyiben a megtámadott határozat valóban a vízumok területére vonatkozott volna, jogalapját az EK-Szerződés harmadik részének IV. címéből kellett volna meríteni.

25. Az Egyesült Királyság végezetül elismeri, hogy álláspontjának esetleges elfogadása problémát okozhat Izland, Norvégia és Svájc tekintetében, azoknak a megtámadott határozattal létrehozott rendszerben való részvételére vonatkozóan. Ezen országok ugyanis részt vesznek a vízumokra vonatkozó schengeni együttműködésben, nem vesznek részt ugyanakkor a rendőrségi együttműködésben. Az Egyesült Királyság mindazonáltal egyrészről megjegyzi, hogy a megtámadott határozat jogi minősítésének e harmadik országokra gyakorolt esetleges következményei nem módosíthatják e minősítés szükségszerűen objektív jellegét. Másrészről a tagállam teljes mértékű támogatásáról és nyitottságáról biztosít a tekintetben, hogy egy olyan megoldás születhessen, amely minden esetben lehetővé teszi e harmadik országok rendszerben való részvételét.

B – *A Tanács álláspontja*

26. A Tanács az Egyesült Királyság által felhozott valamennyi érvet vitatja.

27. A Tanács előzetesen jelzi, hogy a jelenleg hatályban lévő jogi szabályozás alapján

az Egyesült Királyságnak már lehetősége van a VIS-rendszerben szereplő adatokhoz való hozzáférésre a 2006/960/IB kerethatározat[10] alapján: az egyetlen különbség, hogy a jelenlegi rendszerben ez a hozzáférés közvetett, míg az Egyesült Királyság – a megtámadott határozatban való részvétel révén – közvetlen hozzáféréshez kíván jutni.

28. A Tanács vitatja az Egyesült Királyság azon érvelését, amely szerint a megtámadott határozat elfogadásának módja ellentmondásos. A Tanács véleménye szerint ugyanis az a körülmény, hogy az intézkedés jogalapja az EU VI. címben található az EU IV. cím helyett, nem bír jelentőséggel annak eldöntése szempontjából, hogy a megtámadott határozat a vízumpolitikára vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztését képezi-e vagy sem. Egyik rendelkezés sem igényel ugyanis szükségszerű kapcsolatot a jogalap megválasztása és a schengeni vívmányok azon területe között, amelybe valamely meghatározott intézkedés tartozik.

29. A megtámadott határozat által kitűzött konkrét cél a VIS-re vonatkozó szabályozásnak néhány, a vízumokkal kapcsolatos adatbankhoz a bűncselekmények elleni küzdelem és a bűncselekmények megelőzése céljából történő hozzáférésre vonatkozó különös szabállyal való kiegészítése. Következésképpen a jogalap megválasztása helyes, mivel az EU 30. cikk (1) bekezdésének b) pontja olyan együttműködést ír elő, amely magában foglalja „a vonatkozó információknak elsősorban az Europolon keresztül történő összegyűjtését, tárolását, feldolgozását, elemzését és cseréjét".

30. A Tanács vitatja az Egyesült Királyság által javasolt azon megközelítést, amely szerint kizárólag az intézkedés tartalma és célja képez olyan szempontokat, amelyek annak meghatározására szolgálnak, hogy valamely intézkedés a schengeni vívmányok meghatározott területéhez tartozik-e. A Bíróság e területre vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem kötelez ilyen egységes megközelítésre. A Tanács szerint a jogi aktus tartalma és tárgya mellett azonban elengedhetetlen figyelembe venni a schengeni vívmányok egységességének követelményét. E követelmény például a 2000/365/EK határozatban vált nyilvánvalóvá.

31. A Tanács szerint a megtámadott határozat mind funkcionális, mind tartalmi szempontból a VIS-rendelethez kapcsolódik. Az, hogy a megtámadott határozat jogalapja eltér a VIS rendeletétől, semmilyen következménynyel nincs arra a lehetőségre nézve, hogy a szóban forgó intézkedést a VIS-rendelet továbbfejlesztésének és kiegészítésének tekintsék. A Tanács elismeri, hogy a megtámadott határozatot – önálló vizsgálata esetén – nem lehetne a schengeni megállapodásokhoz kapcsolódónak tekinteni: ami számít, az az, hogy ez a határozat objektív kapcsolatot képez a

10 – Az információknak és bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről szóló, 2006. december 18-i 2006/960/IB tanácsi kerethatározat (HL L 386., 89. o.).

VIS-re vonatkozó rendelkezésekkel. Azt is szem előtt kell tartani, hogy a VIS-rendszer – ellentétben azzal, amit úgy tűnik, az Egyesült Királyság kíván előadni – nem két elkülönülő céllal – azaz a vízumpolitika kezelése és a bűncselekmények megelőzése és szankcionálása – rendelkező rendszer. A VIS-nek – amint azt a Tanács hangsúlyozza – egyetlen elsődleges célja van; a belépési vízumokra vonatkozó információk cseréjének lehetővé tétele a bevándorlással és a beutazások ellenőrzésével foglalkozó nemzeti hatóságok számára: a rendszerhez rendőrségi céllal történő hozzáférés lehetőségét az elsődleges célhoz képest másodlagosnak és kiegészítő jellegűnek kell tekinteni. Egyebekben lényeges – amint azt a Tanács megjegyzi –, hogy a rendőrségi célú hozzáférés kizárólag betekintési célú hozzáférés a VIS-adatok kiegészítésének vagy módosításának lehetősége nélkül.

32. A Tanács megjegyzi azt is, hogy az Egyesült Királyság álláspontját követve Izland, Norvégia és Svájc sem tartozna a határozat hatálya alá: ez azzal az ellentmondásos eredménnyel járna, hogy e harmadik országok, még ha teljes joggal részt is vesznek a VIS-rendszer kezelésében és használatában, ahhoz nem férnének hozzá a bűncselekmények megelőzése és üldözése céljából. Ebből a szempontból e tagállamok hátrányosabb helyzetben lennének azon államokhoz (Egyesült Királyság, Írország) képest, amelyek nem vesznek részt a VIS-ben.

C – A Bizottság és a Spanyol Királyság álláspontja

33. A Bizottság a Tanács támogatása érdekében avatkozott be, és osztja ez utóbbi érvelését. A Bizottság különösen ragaszkodik a schengeni vívmányok egységességének elvéhez, és ahhoz, hogy lehetetlen a VIS-t kettős céllal rendelkező rendszernek tekinteni.

34. Ami a végül a megtámadott határozat meghozatalához vezető eredeti javaslatot illeti, a Bizottság pontosítja, hogy ez a javaslat nem vetítette előre a határozat Egyesült Királyságra történő esetlegesen teljes körű alkalmazásának lehetőségét: a javaslat ugyanis arra korlátozódott, hogy az Egyesült Királyság és Írország viszonylatában közvetett hozzáférést biztosítson.

35. A Spanyol Királyság, amely kizárólag szóbeli észrevételeket tett, úgy véli, hogy a Tanács álláspontja a helyes. E tagállam szerint különösen, még ha a megtámadott határozatot kizárólag a tartalom és a cél szempontjai alapján kellene is megvizsgálni, azt akkor is a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének kellene tekinteni: a megtámadott határozat tartalma és célja ugyanis egyszerűen az azon adatbázishoz való hozzáférés módjaira vonatkozik, amely – ahogyan azt mindenki elismeri – a schengeni megerősített együttműködés azon területéhez tartozik, amely együttműködésben az Egyesült Királyság nem vesz részt.

V – Értékelés

működését – módosítás nélkül – lehetővé tegye mindaddig, amíg a Tanács új határozatot fogad el.

A – *Előzetes észrevételek*

1. Az Egyesült Királyság keresetéről

36. Az Egyesült Királyság atipikus módon fogalmazta meg a Bíróság elé terjesztett keresetét. Egyrészről ugyanis e tagállam a megtámadott határozat megsemmisítését kéri. Másrészről a határozat rendelkezései hatályának fenntartását kéri, az e tagállamnak a határozatban előírt, a VIS-hez való hozzáférési rendszerben való részvételét kizáró rendelkezések kivételével.

37. Formális nézőpontból az Egyesült Királyság kereseti kérelmének második része valószínűleg a megtámadott határozat bizonyos joghatásainak a jogalkotó újabb fellépéséig történő fenntartására irányuló – az EK 231. cikk szerinti – kérelemnek tekinthető.

38. A tárgyaláson az Egyesült Királyság fenntartotta, hogy a megtámadott határozat bizonyos joghatásainak fenntartására irányuló kérelmét valójában a megtámadott határozat egészére vonatkozónak kell tekinteni. Ennek fenntartása tehát kizárólag azt a célt szolgálja, hogy a meglévő rendszer folyamatos

39. Látok némi következetlenséget aközött, amit az Egyesült Királyság keresetlevelében kér (lásd különösen a 116. pont b) alpontját), és amit a tárgyaláson előadott. Keresetlevelében ugyanis a megtámadott határozat rendelkezéseinek hatályban tartására irányuló kérelme kifejezetten a határozat azon részeire korlátozódott, amelyek nem zárják ki az Egyesült Királyságot a VIS-hez való, rendőrségi célú hozzáférésből, úgyhogy úgy tűnik, e tagállam átmenetileg ténylegesen azt kéri, hogy azonnal hozzáférhessen ezen adatbázishoz. A tárgyaláson ugyanakkor – amint azt láthattuk – az Egyesült Királyság elismerte, hogy rendőri hatóságaik a határozat megsemmisítése esetén is csak új intézkedés elfogadását követően férhetnek hozzá közvetlenül a vízumadatbázishoz.

40. E kérdés azonban számomra másodlagosnak tűnik. Itt ugyanis nem állnak fenn a megtámadott határozat mindössze részleges megsemmisítéséhez, következésképpen pedig a határozat bizonyos részeinek ideiglenes hatályban tartásához szükséges objektív feltételek.

41. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha e részek attól

„elválaszthatóak", és azzal a feltétellel, hogy a részleges megsemmisítés ugyanezen aktus lényeges tartalmát megváltoztatná[11].

42. Itt azonban az Egyesült Királyság által panaszolt hibák nem kizárólag a megtámadott határozat valamely meghatározott részére, hanem a határozat egészére vonatkoznak. Az a döntés, hogy valamely tagállam egy jogi aktus meghozatalában részt vehet-e vagy sem, a határozatnak nyilvánvalóan nem olyan részét képezi, amely egyszerűen elválasztható annak többi részétől. Nyilvánvaló ugyanis, hogy amennyiben azt feltételezzük, hogy az Egyesült Királyságnak és Írországnak joga van részt venni a megtámadott jogi aktus meghozatalában, e tagállamoknak joga/kötelezettsége véleményt nyilvánítani és szavazni az intézkedés egészéről. Amint azt a Tanács írásbeli észrevételeiben helyesen kiemelte, az ilyen jellegű esetleges jogsértés a megtámadott határozat egészének újragondolását vonná maga után. Más szóval az uniós jogalkotónak úgymond ismét elölről kellene kezdenie.

43. Következésképpen az Egyesült Királyság által felhozott érvek elfogadása esetén a Bíróság kizárólag a megtámadott határozat teljes megsemmisítéséről dönthet.

11 – A C-295/07. P. sz., Bizottság kontra Département du Loiret ügyben 2008. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-9363. o.) 105–106. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

2. A Bizottság eredeti javaslatáról

44. Az Egyesült Királyság – amint azt láthattuk – úgy véli, hogy a Bizottság által megfogalmazott, a megtámadott határozatra irányuló eredeti javaslat lehetővé tette volna az Egyesült Királyság rendőri hatóságai számára az információkhoz való hozzáférést. A tagállam szerint mindez álláspontjának helyességét mutatja, mivel megerősítené, hogy a megtámadott határozat nem tekinthető a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének.

45. Ezzel kapcsolatosan mindenekelőtt megjegyzem, hogy nyilvánvaló, hogy a Bizottság eredeti javaslatának vizsgálata – bármennyire is szolgáltathat az ügy egyedi körülményeinek tisztázásához hasznos tényezőket – mindenképp irreleváns a megtámadott határozat esetleges jogszerűtlenségének megállapítása szempontjából.

46. A megjegyzendő legfontosabb tényező azonban valami más. A Bizottság javaslata a megtámadott határozathoz képest teljesen más nézőpontba illeszkedik. Azon túl ugyanis, hogy a határozat a VIS-hez történő közvetlen hozzáférést írta elő a schengeni tagállamok rendőri hatóságai számára, előírta egyrészt a VIS-rendszerben részt vevő tagállamok, illetve másrészt a VIS-ben részt nem vevő államok (Egyesült Királyság és Írország) adatbázisainak megosztását. Teljesen logikus tehát, hogy ez a javaslat abból az előfeltevésből indult ki, hogy az Egyesült Királyságnak is részt kell vennie e határozat jóváhagyásában,

mivel e tagállamnak is biztosítania kell majd a vízumokkal kapcsolatos saját adatbázisához való hozzáférést.

47. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a Bizottság eredeti javaslatában sem írták elő az ezen adatbázishoz való közvetlen hozzáférés lehetőségét a VIS-ben részt nem vevő tagállamok számára: a javaslat 6. cikke ugyanis közvetett hozzáférési rendszert alakított ki, amely a VIS-rendszerben részt vevő valamely állam hatóságain keresztüli kérelmen alapul.

48. A megtámadott határozat úgymond a bizottsági javaslatban eredetileg szereplő törekvések átalakítását jelenti: a megtámadott határozat ugyanis olyan intézkedés, amely kizárólag a VIS-rendszerhez nyomozási tevékenység és szankcionálás céljából történő hozzáféréssel foglalkozik, és nem tartalmaz rendelkezéseket a VIS-rendszerben részt vevő és az abban részt nem vevő államok közötti adatcseréről.

49. Végezetül úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság eredeti javaslatának vizsgálata nem tartalmaz a megtámadott határozat jogszerűségének megítélése szempontjából döntő tényezőket.

B – *A megtámadott határozat minősítése*

50. A probléma, amelyet a jelen ügyben a Bíróságnak meg kell oldania, kizárólag annak megállapításából áll, hogy a megtámadott határozat a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésére szolgáló jogi aktusnak tekinthető-e vagy sem.

51. A felek egyetértenek a tekintetben, hogy igenlő válasz esetén az Egyesült Királyságot helyesen zárták ki a megtámadott határozat meghozatalából. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ugyanis egyértelműen megerősítette, hogy a schengeni vívmányokra vonatkozó területre visszavezethető valamely eszköz elfogadásában való részvétel azon tagállamok részére van fenntartva, amelyek ezen a területen részt vesznek. Ez mondta ki a Bíróság 2007. december 18-án hozott két, olyan ügyre vonatkozó ítéletében, amelyekben szintén az Egyesült Királyság és a Tanács volt az ügyben részt vevő két fél[12].

52. Ezekben az ítéletekben valamely intézkedés schengeni vívmányokkal való kapcsolata meglétének, illetve hiányának meghatározásakor a Bíróság *analóg módon* alkalmazta valamely uniós jogi aktus jogalapjának megválasztására alkalmazandó kritériumokat. A Bíróság különösen kimondta, hogy „valamely közösségi jogi aktusnak [...] a schengeni vívmányokon alapuló javaslatkénti vagy kezdeményezéskénti minősítésének olyan objektív elemeken kell alapulnia, amelyek alkalmasak a bírósági felülvizsgálatra, ilyen

12 – A C-77/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11459. o.) 62. pontja és a C-137/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11593. o.) 50. pontja.

elemnek számít többek között a jogi aktus célja és tartalma."[13]

53. A vizsgált ügyben – amennyiben kizárólag a megtámadott határozat céljára kellene hivatkozni – az Egyesült Királyság valószínűleg elérné a kért megsemmisítést. Amint ugyanis arról a jogalap (amelyek – szeretnék emlékeztetni – az EU VI. címében szereplő rendelkezések) Tanács által történő megválasztása is tanúskodik, a határozat olyan cél megvalósítását célozza, amely kétségtelenül a rendőrségi együttműködésre vonatkozó jogi aktusok sajátja. Maga a Tanács is elismeri ezt a körülményt.

54. Ettől eltér – és bizonyos mértékben kevésbé egyértelmű – azonban a jogi aktus tartalmára vonatkozó okfejtés. Vélhetnénk úgy, hogy – mivel a megtámadott határozat tartalmát egy sor, a VIS-rendszerhez rendőrségi céllal történő hozzáférést lehetővé tevő rendelkezés adja – az intézkedés tartalmára vonatkozó kritérium ugyancsak annak olyan minősítéséhez vezet, amely szerint az intézkedés az EUSZ VI. cím hatálya alá tartozik.

55. Meg kell azonban jegyezni, hogy a megtámadott határozat konkrétan nem a személyes adatok *általánosságban vett* rendőrségi célokból[14] történő cseréjére vonatkozik. Éppen ellenkezőleg, a megtámadott határozat előírja az arra vonatkozó részletes szabályokat, hogy kivételes esetben és különleges körülmények fennállása esetén lehetővé váljon rendőrségi célokból a hozzáférés egy olyan adatbázishoz (VIS), amelynek felállítására nem ilyen jellegű célokból került sor. A felek mindegyike egyetért abban, hogy a VIS-rendszer általános és domináns használata a határ- és belépés-ellenőrzéshez kapcsolódik, nem pedig a bűncselekmények megelőzéséhez vagy üldözéséhez. Más szóval a jogalkotó úgy döntött, hogy a megtámadott határozatot pusztán a *VIS kezelésére szolgáló intézkedésként* hozza meg, amely egyes esetekben lehetővé teszi e rendszer használatát más célból, mint amely célból rendesen felhasználható.

56. Következésképpen a megtámadott határozat tartalma – leginkább és a rendőrségi együttműködés megvalósítására irányuló rendelkezések sorát megelőzően – a VIS kezelésére vonatkozó intézkedések együtteséből, azaz az EK-Szerződés IV. címe alapján létrehozott, a vízumokra vonatkozó és a schengeni megerősített együttműködés területének részét képező adatbázisból áll, amely együttműködésben az Egyesült Királyság nem vesz részt.

57. Valamely jogi aktus jogalapjának meghatározásához felhasználható kritériumok

13 – A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott C-77/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 77. pontja. A Bíróság ezért felhívta néhány „klasszikus" ítéletét a jogalap kiválasztása vonatkozásában: C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács (ún. titán-dioxid) ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja; a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-7879. o.) 45. pontja és a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9097. o.) 61. pontja.

14 – Ilyen célú – a 2006/960/IB határozattal bevezetett rendszer –, amint azt láthattuk, már létezett (lásd a fenti 10. lábjegyzetet): ennek alapján mindazonáltal, amint emlékezhetünk rá, az információkhoz való hozzáférés közvetett, nem pedig közvetlen volt, mint az a megtámadott határozat értelmében.

analóg alkalmazása tehát nem teszi lehetővé annak a problémának az egyértelmű megoldását, hogy a megtámadott határozatot lehet-e a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének tekinteni.

58. Úgy vélem továbbá, hogy általánosságban a határozat céljának és tartalmának elszigetelt és elvont vizsgálata nem elegendő olyan esetben, amikor a kérdés nem a jogalap megválasztására, hanem – mint itt – a schengeni vívmányokkal való kapcsolatra irányul.

59. Elsőként ugyanis azt kell megjegyezni, hogy – amint azt láthattuk – a Bíróság e tekintetben nem pusztán és egyszerűen a jogalap megválasztására vonatkozó saját ítélkezési gyakorlatára hivatkozik. A Bíróság ugyanis kifejezetten kimondta, hogy az annak kritériumaira való hivatkozás *analógia útján* történik: nem vezethető le ezáltal automatikusan az, hogy ugyanúgy kell eljárni.

60. Másodsorban a jogalap megválasztására vonatkozó ítélkezési gyakorlat azt sem erősíti meg, hogy *kizárólagosan* a jogi aktus tartalmára és céljára kell hivatkozni. Ez az ítélkezési gyakorlat kimondja azonban a jogalkotói döntések bírósági felülvizsgálatát lehetővé tevő objektív tényezőkre való hivatkozás szükségességét. E tényezők közé tartozik tipikusan a tartalom és a cél, amelyekre gyakran hivatkozik a Bíróság is: mindazonáltal ezek semmiképpen sem az egyedüliként figyelembe vehető lehetséges tényezők[15].

61. Úgy tűnik számomra, hogy most a vizsgált ügyben – ahogy azt láthattuk – létezik egy további figyelembe veendő objektív tényező: a megtámadott határozat *tárgyi értelemben* egy, a schengeni együttműködés keretében, olyan területen (vízumok) létrehozott adatbázisra (a VIS-re) vonatkozik, amelyben az Egyesült Királyság nem vesz részt. Ez a tényező kétségtelenül azt jelzi, hogy erős kötelék áll fenn a megtámadott határozat és a vízumokra vonatkozó schengeni együttműködés között.

62. Harmadrészt a Bíróság emlékeztetett arra, hogy – amint e tekintetben egyebekben állandó az ítélkezési gyakorlat – valamely rendelkezést sosem lehet elszigetelten értelmezni, hanem mindig azon adott kontextusban, amelyhez kapcsolódik[16].

63. Negyedrészt végezetül, a schengeni együttműködés teljes egészében különleges jellege – mivel az uniós tagállamok csak egy részére vonatkozik a megerősített együttműködés – a következő további elv figyelembevételét teszi szükségessé: a schengeni vívmányok sértetlensége

15 – Lásd például a 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítélet (EBHT 1987., 1493. o.) 11. pontját; a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott „titándioxid" ügyben hozott ítélet 10. pontját és a C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 25. pontját. Lásd továbbá a 2/00. sz. 2001. december 6-án hozott vélemény (EBHT 2001., I-9713. o.) 22. pontját.

16 – A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott C-77/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 55. pontja.

és egységessége[17]. Ez az elv tükröződik vissza különösen a hivatkozott 2000/365/EK határozat második preambulumbekezdésében[18].

64. A Bíróság ítélkezési gyakorlata is figyelembe vette annak szükségességét – még ha e pont tekintetében nem is rendelkezik kifejezetten –, hogy el kell kerülni a schengeni vívmányok azáltal történő széttördelését és torzítását, hogy túl „könnyű" részvételi módot engednek azon tagállamoknak, amelyek nem vesznek részt teljes körűen a schengeni együttműködésben. A Bíróság különösen megerősítette, hogy a schengeni vívmányok továbbfejlesztését célzó intézkedéseknek „összhangban kell állniuk azon rendelkezésekkel, amelyek végrehajtására vagy fejlesztésére hivatottak, így azok mind e rendelkezéseknek, mind pedig e rendelkezéseket megalapozó elveknek az elfogadását feltételezik"[19].

65. Az imént hivatkozott pont nem a jelen ügyhöz hasonló esetre vonatkozik: abban az ügyben ugyanis a Bíróság abból az előfeltevésből indult ki, hogy az értékelendő intézkedés kétségtelenül a schengeni vívmányok továbbfejlesztése, miközben jelen ügyben éppen annak ilyenné való minősítése képezi a vita tárgyát. Az idézet ugyanakkor – véleményem szerint – jól mutatja annak szükségességét, hogy el kell kerülni a schengeni vívmányok olyan értelmezését, amelynek végső eredménye az lenne, hogy látszólag felületes módon, de valójában lényegesen megváltoztatná azok hatályát és jellemzőit[20].

66. Úgy vélem, hogy általánosságban a schengeni vívmányok sértetlenségének és egységességének elve azt követeli meg, hogy e vívmányok továbbfejlesztésének tekintenek *minden olyan intézkedést, amely enélkül gyakorlatilag nem létezhetne*. A jelen ügyben – amint az teljességgel nyilvánvaló – a VIS-rendszer adataihoz való hozzáférés előfeltétele e rendszer megléte, amely rendszer kizárólagos alapja a vízumokra vonatkozó schengeni együttműködés.

67. Következésképpen a sértetlenség és egységesség elve alapján úgy lehet tekinteni, hogy a megtámadott határozat a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztése.

68. Ezen a ponton tehát egy olyan helyzet áll elő, amelyben a különböző értelmezési kritériumok alkalmazása két egymással ellentétes eredményre vezet. Egyrészről a megtámadott határozat céljának vizsgálata a határozatnak a

17 – Ezen elvvel kapcsolatosan lásd általánosságban Trstenjak főtanácsnok fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott C-137/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 2007. július 10-én ismertetett indítványának 108–112. pontját.

18 – E preambulumbekezdés azt jelzi különösen, hogy „a schengeni vívmányokat olyan összefüggő egészként tervezték meg és működtetik, amelyet a személyeknek a közös határaikon történő ellenőrzése megszüntetésének elvét elfogadó valamennyi államnak teljes körűen el kell fogadnia és alkalmaznia kell".

19 – A fenti 12. lábjegyzetben hivatkozott C-77/05. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 61. pontja.

20 – A jogi érvelés keretében kifejtett egységességre vonatkozó fogalom természetét tekintve lásd az általam a C-429/07. sz., X ügyben 2009. március 5-én ismertetett indítványom 28. pontját és 6. lábjegyzetét (2009. június 11-én hozott ítélet, EBHT 2009., I-4833. o.).

rendőrségi együttműködés „rendes” eszközeként való minősítéséhez vezet. Másrészről viszont a schengeni vívmányok sértetlensége és egységessége elvének alkalmazása a határozatnak a vízumokra vonatkozó megerősített együttműködés továbbfejlesztésének, és így maguk a schengeni vívmányok eszközeként történő minősítéséhez vezet. A megtámadott határozat tartalmának a vizsgálata – mint azt láthattuk – az egyik és a másik minősítéshez is vezethet.

69. Következésképpen meg kell határozni azt a kritériumot, amely lehetővé teszi a két lehetséges nézet közül valamelyik elsődleges érvényesülését.

70. A vizsgált ügyben fennálló helyzet véleményem szerint nem teszi lehetővé azon kritériumok analóg módon történő alkalmazását, amelyeket a jogalap kiválasztása tekintetében a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a két lehetséges megközelítés közötti bizonytalan helyzetre vonatkozóan kidolgozott.

71. Elsősorban ugyanis nem alkalmazható az az elv, amely szerint amennyiben több lehetséges jogalap van valamely uniós jogi aktushoz, azt kell alkalmazni, amelyik a kitűzött elsődleges célnak megfelel[21]. Ez az elv ugyanis kizárólag akkor alkalmazható – amint az a Bíróság megfogalmazása alapján egyébként nyilvánvaló –, amikor a minősítendő jogi norma által elérendő több cél miatt több lehetséges jogalap létezik. Jelen esetben azonban a probléma nem annyira a több *cél* megléte, hanem inkább azon ellentétes eredmény, amelyhez a norma jogi minősítésének két különböző *kritériuma* vezet (egyrészt a célnak, másrészt a schengeni vívmányok sértetlensége és egységessége elvének figyelembevétele).

72. Másodsorban nem lehetséges azon elv alkalmazása sem, amelyet egyébként a Bíróság ítélkezési gyakorlata kivételként ismer el, és amely szerint valamely intézkedés két különböző jogalapra is alapítható[22]. Jelen ügyben azonban a fent említett két kritérium alkalmazása két egymással kölcsönösen összeegyeztethetetlen eredményhez vezet. Nem képzelhető el tehát, hogy egy jogi aktust egyidejűleg el lehet fogadni a rendőrségi együttműködés rendes intézkedéseként, valamint a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének intézkedéseként: itt ugyanis két esetről van szó, amelyek fogalmilag az államok két különböző csoportjára vonatkoznak (az uniós tagállamokra az első esetben, az uniós tagállamok egy részére és néhány harmadik államra a második esetben).

21 – Lásd a C-91/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2008. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-3651. o.) 73. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

22 – Lásd különösen a C-211/01. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8913. o.) 40. pontját és a C-94/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1. o.) 36. pontját.

73. Úgy tűnik számomra, hogy a probléma egyik lehetséges megoldása az egymással ellentétes kritériumok úgymond „különleges súlyára" történő hivatkozás. Főszabályként ugyanolyan fontossággal és jelentőséggel bíró kritériumokról van szó, amelyek azonban hierarchiába rendezhetők, figyelembe véve egyikük elsődleges érvényesülését a másikkal szemben az egyes helyzetek meghatározott körülményei alapján. A követendő logika gyakorlatilag ugyanaz, amelyet a Bíróság követ a jogi aktus jogalapjának meghatározása során, amikor annak két különböző alkotóeleme van, ezekben az esetekben az alkalmazandó jogalap az elsődleges alkotóelemhez kötődik. Esetünkben a két kritérium közül annak kell érvényesülnie, amely az adott körülmények között megfelelőbbnek tűnik a jogvita tárgyát adó jogi aktus tartalmát figyelembe véve.

74. A jelen ügyben a céllal kapcsolatos kritériumot a megtámadott határozat „rendőrségi" jellege támasztja alá. A schengeni vívmányok sértetlenségének és egységességének elvével kapcsolatos kritérium ellenben a szóban forgó jogi aktus tárgyi tényezőire utal, amely jogi aktus a vízumok kezelésére létrehozott adatbázist (a VIS-t) használja fel.

75. Úgy vélem, hogy a Bíróság elé terjesztett e konkrét ügyben a „schengeni tényező", azaz a VIS-adatbázis súlya nagyobb, mint a „rendőrségi együttműködés tényezőé", amely ugyanakkor az első elemhez képest kiegészítő és alárendelt jelleggel rendelkezik. Mindez azért van így, mert – a jogalkotó által megválasztott megközelítésben – a megtámadott határozat mindenekelőtt a VIS-adatbázis kezelésére szolgáló intézkedés. Más szóval, a megtámadott határozat tartalma nem kizárólag a bűncselekmények megelőzését és üldözését célzó jogi normák összességét jelenti, hanem és elsősorban a VIS-rendszerbe való betekintésre vonatkozó jogi normák összességét.

76. Nem elhanyagolható ezzel kapcsolatosan az Egyesült Királyság által a tárgyaláson elismert azon tény, amely szerint az Egyesült Királyság jelenleg akkor sem tudna közvetlenül hozzáférni a VIS-hez, ha e lehetőséget elismernék a számára. E tagállam ugyanis nem rendelkezik a szükséges infrastruktúrával (a VIS-szel való „fizikai" kapcsolattal). Ez az infrastruktúra továbbá nem hozható létre a megtámadott határozat alapján: ez ugyanis nem tartalmaz technikai értelemben semmilyen rendelkezést, megerősítve ezzel annak kiegészítő jellegét az EK-Szerződés IV. címe alapján elfogadott, a VIS-t szabályozó normatív joganyaghoz képest.

77. Amint azt a Tanács többször hangsúlyozta írásbeli észrevételeiben, amennyiben a megtámadott határozatot a rendőrségi együttműködés „rendes" intézkedésének kellene minősíteni, az arra az ellentmondásos eredményre vezetne, hogy a különösen súlyos bűncselekmények megelőzése, valamint üldözése céljából lehetővé tenné a VIS-rendszerhez való hozzáférést azon országok (Egyesült Királyság, Írország) számára, amelyek nem járulnak hozzá az adatbázis kezeléséhez, miközben ezt a hozzáférést megtagadnák azon országoktól (Svájc, Norvégia,

Izland), amelyek hozzájárulnak a VIS kezeléséhez és finanszírozásához, amely rendszert e tagállamok a „rendes” céljaikból (azaz alapvetően a határellenőrzések során) napi szinten használnak.

78. Az Egyesült Királyság a megtámadott határozatot az információcserére szolgáló intézkedésként igyekszik bemutatni, azzal érvelve, hogy amennyiben az Egyesült Királyság és Írország ebben részt vehetnének, e tagállamok rendelkezésre bocsátanák a vízumokra vonatkozóan rendelkezésükre álló adatokat. Ez az érvelés mindazonáltal véleményem szerint megközelítésbeli hibát rejt. Az érvelés ugyanis akkor lenne helytálló, ha a jogalkotó a megtámadott határozatot a Bizottság eredeti javaslata szerint ténylegesen az adatcserére szolgáló intézkedésként értelmezte volna. Mivel azonban – ahogy azt láthattuk – a megtámadott határozat valójában csupán a VIS-adatbázis kezelésére és szervezésére vonatkozó intézkedés, úgy vélem, hogy helyesebb az a megközelítés, amely az ehhez hasonló intézkedések elfogadását azokra korlátozza, amelyek ezen adatbázist létrehozták és kezelik.

79. Természetesen teljességgel elvárható egyrészről a VIS-ben, másrészről az Egyesült Királyság és Írország megfelelő adatbázisaiban szereplő vízumokra vonatkozó információk megosztásának megvalósítása legalább bizonyos célok érdekében. Mindazonáltal ez kizárólag a megtámadott intézkedés esetében fennállótól teljesen eltérő megközelítésben történhet, azaz kifejezetten az ezen adatok megosztására és cseréjére szánt intézkedésen keresztül.

C – *A Tanács által választott jogalap*

80. Mindazonáltal végezetül marad egy utolsó probléma, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni, és amely talán a jelen ügy legérzékenyebb és legnehezebb pontját képezi. Arra a lehetséges szerepre utalok, amelyet a Tanács által a szóban forgó jogi aktus elfogadásához alkalmazott jogalapnak kell tulajdonítani.

81. Amint az a felek észrevételeinek összefoglalásából látható, az Egyesült Királyság különösen ragaszkodik ahhoz, hogy az EUSZ VI. címén alapuló jogalap felhasználása azt jelzi, hogy a megtámadott határozat nem a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztését, hanem a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos intézkedést képez, amelynek meghozatalában következésképpen engedélyezni kellett volna az Egyesült Királyság részvételét.

82. Az előző pontban kifejtett érvelés lényegében azon elgondolásból ered, amely szerint

összeegyeztethetetlen az, hogy a határozat az EUSZ VI. címén alapul, és a határozat vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének minősítése.

83. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy a schengeni vívmányok magukban foglalják a rendőrségi együttműködésre vonatkozó intézkedéseket is[23]. Igaz, hogy az Egyesült Királyság – ellentétben a vízumokra vonatkozó tárgykörrel – legalább részben részt vesz a schengeni együttműködés e területén[24]: ez azonban azt bizonyítja, hogy önmagában valamely rendőrségi intézkedés tartozhat a schengeni együttműködés hatálya alá, és nem áll fenn elvi akadálya annak, hogy egy EUSZ VI. címén alapuló intézkedést a schengeni vívmányok hatálya aló tartozónak minősítsenek.

84. Az, hogy a megtámadott határozat jogalapját az EU 30. cikk és az EU 34. cikk képezi, nem zárja ki tehát, hogy maga a határozat a schengeni vívmányok továbbfejlesztése legyen.

85. Amit azonban az Egyesült Királyság vitat, az az, hogy a megtámadott határozat *a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok* – és nem általában a schengeni vívmányok – *továbbfejlesztésének* tekinthető. E tekintetben ugyanakkor megjegyzem, hogy a fent kifejtett észrevételek alapján az, hogy az intézkedés célja „rendőrségi" cél, nem zárja ki azt, hogy a tartalom szempontjából alapvetően a VIS-rendszer kezelésének módjára vonatkozó határozatról van szó.

86. Figyelembe kell továbbá venni, hogy az Egyesült Királyság nem vesz részt automatikusan a rendőrségi együttműködésre vonatkozó schengeni intézkedések alkalmazásában sem. Részvétele azon esetekre korlátozódik, amelyekben ez kifejezetten előírták.

87. Következésképpen úgy vélem, hogy még ha atipikus is, de helyes a Tanács azon döntése, hogy a megtámadott határozatot egyidejűleg tekintette a vízumokra vonatkozó schengeni vívmányok továbbfejlesztésének és az EU VI. címén alapuló jogi aktusnak. A megtámadott határozat olyan intézkedés, amely a schengeni együttműködés hatálya alá tartozik, és amelynek jogalapját a rendőrségi együttműködésre irányadó uniós jogi normák adják. Mivel ugyanakkor a megtámadott határozat a VIS-rendszer kezelésére vonatkozó jogi aktus, a „VIS-államok" fogadták el azt. Az Egyesült Királyság keresetét ezért véleményem szerint el kell utasítani.

23 – Lásd különösen a Schengeni Megállapodás 39. és azt követő cikkeit (HL L 239., 2000. szeptember 22., 1. o.).

24 – Lásd a fent hivatkozott 2000/365/EK határozat 1. cikkét.

88. Végezetül szeretnék kiemelni egy fontos tényezőt, azaz a jelen ügy teljesen sajátos természetét. Az Egyesült Királyság keresetének a Bíróság általi esetleges elutasítása semmiképpen sem jelentheti azt, hogy a jogalap által az uniós jogban játszott szerep fontossága megkérdőjeleződne. Főszabályként nyilvánvaló, hogy a jogi aktus jogalapjának megjelölése határozza meg elfogadásának módját. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a schengeni megerősített együttműködés az uniós jogban egyfajta párhuzamos joganyagot képez. Az uniós jogi szabályok mindig alkalmazandók a schengeni együttműködés keretében, az abból eredő egyedüli korlátozással (amely jelen esetben is fennáll), hogy bizonyos esetekben a döntéshozatalban részt vevő tagállamok száma nem felel meg annak a számnak, amely az uniós „rendes" jogi aktusok elfogadása esetén jellemző.

VI – Végkövetkeztetések

89. A fenti megfontolások összességére tekintettel javaslom, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– az Egyesült Királyságot kötelezze a költségek viselésére;

– állapítsa meg, hogy a Bizottság és a Spanyol Királyság maga viseli saját költségeit.