OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PAOLA MENGOZZIEGO przedstawiona w dniu 24 czerwca 2010 r.[1]

1. Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (WE) nr 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania[2] (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

I — Ramy prawne

A — *Porozumienie z Schengen*

2. Zjednoczonemu Królestwu odmówiono prawa do udziału w przyjęciu zaskarżonej decyzji, uzasadniając to faktem, że decyzja ta stanowi rozwinięcie dziedziny prawa stworzonej przez porozumienia z Schengen (dotyczących polityki wizowej), w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy. Zjednoczone Królestwo twierdzi natomiast, że zaskarżona decyzja należy do zakresu współpracy policyjnej, a nie polityki w zakresie wiz.

3. Jak wiadomo, pierwsze porozumienia z Schengen zostały zawarte w 1985 r. pomiędzy Francją, Niemcami, Belgią, Luksemburgiem i Niderlandami w celu stworzenia obszaru bez granic wewnętrznych (zwanego „obszarem Schengen"). Inne państwa członkowskie przystępowały do tych porozumień sukcesywnie, a w 1997 r. podczas przyjęcia Traktatu z Amsterdamu, omawiany zbiór przepisów został włączony w ramy Unii Europejskiej. Konkretnie odbyło się to w drodze szczególnego protokołu będącego załącznikiem do traktatu[3] (zwanego dalej „Protokołem z Schengen"), który pozwolił na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie.

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Dz.U. L 218, s. 129.

3 — Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej. Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony Protokół z Schengen stał się protokołem nr 19 i został nieznacznie zmodyfikowany. W niniejszej sprawie należy zatem odwołać się do wersji poprzednio obowiązującej.

4. Protokół z Schengen przewiduje w art. 4:

„Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są związane dorobkiem Schengen, mogą w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku.

Rada rozstrzyga o takim wniosku, stanowiąc na zasadzie jednomyślności swych członków wymienionych w artykule 1 i przedstawiciela rządu państwa, którego ten wniosek dotyczy".

5. Zgodnie z zapisem Protokołu z Schengen, Zjednoczone Królestwo wystąpiło z wnioskiem o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen, który to wniosek został przyjęty. Decyzją 2000/365/WE [4] Rada określiła zakres uczestnictwa tego państwa członkowskiego. Jest bezsprzeczne i nie jest przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, że Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w ramach dorobku Schengen we współpracy w dziedzinie polityki wizowej [5].

B — *Wizowy System Informacji*

6. Wizowy System Informacji (zwany dalej „VIS") został ustanowiony mocą decyzji 2004/512/WE [6] w celu stworzenia wspólnego dla państw członkowskich systemu dotyczącego polityki wizowej, który umożliwi właściwym organom krajowym dostęp do bazy danych w tej dziedzinie.

7. Podstawą prawną przyjęcia decyzji 2004/512/WE był art. 66 WE [7], będący częścią tytułu IV, trzeciej części traktatu, który stanowi, że „Rada [...] przyjmuje środki w celu zapewnienia współpracy między właściwymi służbami administracyjnymi państw członkowskich w dziedzinach określonych w niniejszym tytule, jak również między tymi służbami a Komisją". Dziedziny regulowane w przytoczonym tytule zostały określone w sposób następujący: „wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób".

8. Motyw 11 decyzji 2004/512/WE otrzymał następujące brzmienie:

„Niniejsza decyzja stanowi kontynuację rozwijania postanowień dorobku Schengen, w którym nie bierze udziału Zjednoczone Królestwo, zgodnie z decyzją Rady

4 — Decyzja Rady z dnia 29 maja 2000 r. dotycząca wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowaniu wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 131, s. 43)

5 — Zjednoczone Królestwo, jak przypomina rząd tego państwa w swych uwagach na piśmie, uczestniczy w znacznej części dorobku Schengen w dziedzinie współpracy policyjnej i polityki bezpieczeństwa, nie uczestniczy natomiast we współpracy dotyczącej zniesienia granic wewnętrznych i przepływu osób.

6 — Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (Dz.U L 213, s. 5)

7 — Któremu obecnie odpowiada art. 74 TFUE.

2000/365/WE […]. Zjednoczone Królestwo nie bierze wobec tego udziału w przyjęciu niniejszej decyzji, nie jest nią związane i nie uczestniczy w jej stosowaniu".

9. W następstwie przyjęcia decyzji 2004/512/WE oraz w celu ustanowienia przepisów szczególnych dotyczących systemu VIS przyjęto rozporządzenie nr 767/2008 [8]. Podstawą prawną tego rozporządzenia jest również tytuł VI, część trzecia traktatu WE. Jak wynika z motywu 29 tego rozporządzenia Zjednoczone Królestwo nie uczestniczyło w jego przyjęciu i nie jest nim związane.

C — *Zaskarżona decyzja*

10. Celem zaskarżonej decyzji jest zapewnienie, w pewnych szczególnych okolicznościach, dostępu do VIS ? Europolowi i właściwym organom państw członkowskich, w celu zapobiegania i ścigania niektórych szczególnie poważnych przestępstw. Biorąc pod uwagę, że VIS nie ma sam w sobie funkcji związanych z zapobieganiem i ściganiem przestępstw, ten szczególny dostęp przewidziany w zaskarżonej decyzji ma zatem charakter wyjątku. Chodzi tu szczególnie o dostęp w celu „przeglądania", jak stwierdza art. 1, ograniczony do przypadków, w których przeglądanie ma na celu zapobieganie lub karanie przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw.

11. Podstawą prawną zaskarżonej decyzji jest art. 30 ust. 1 lit. b) UE oraz art. 34 ust. 2 lit. c) UE [9].

12. W preambule zaskarżona decyzja stanowi:

„1. […] Ustanowienie VIS stanowi jedną z podstawowych inicjatyw podejmowanych w ramach polityk Unii Europejskiej, które służą tworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Celem VIS powinna być lepsza realizacja wspólnej polityki wizowej, powinien on także służyć zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego i zwalczaniu terroryzmu w jasno określonych i kontrolowanych warunkach.

[…]

8 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. L 218, s. 60)

9 — Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony postanowienia te zostały uchylone i dziedzina współpracy policyjnej została uregulowana przez TFUE, w którym jest częścią tego samego tytułu (tytuł V trzeciej części), co postanowienia, na których opiera się wzmocniona współpraca w zakresie polityki wizowej. To nowe umiejscowienie otwiera interesujące perspektywy, do których odwoływano się również w trakcie rozprawy – jeśli decyzja ta miałaby być przyjmowana dziś, twierdzi Rada, opierałaby się na innej postawie prawnej. Uwagi te są jednak pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu.

5. Niniejsza decyzja uzupełnia rozporządzenie (WE) nr 767/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady […], w zakresie w jakim stanowi ona podstawę prawną na mocy tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej dla upoważnienia wyznaczonych organów i Europolu do uzyskania dostępu do VIS.

6. […] Ważne jest zapewnienie, aby odpowiednio upoważniony personel, który ma prawo dostępu do VIS, składał się jedynie z osób zakwalifikowanych według zasady ograniczonego dostępu i mających odpowiednią wiedzę o bezpieczeństwie danych i zasadach ochrony danych.

[…]

13. Niniejsza decyzja stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE […]. W związku z tym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w jej przyjęciu, nie jest nią związane ani nie podlega jej stosowaniu.

[…]

15. Jednak zgodnie z decyzją ramową Rady 2009/960/WSiSW […], informacje zgromadzone w VIS mogą być przekazywane Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii przez właściwe organy tych państw członkowskich, których wyznaczone organy mają dostęp do VIS zgodnie z niniejszą decyzją. Informacje zgromadzone w krajowych rejestrach wizowych Zjednoczonego Królestwa i Irlandii mogą być przekazywane właściwym organom ochrony porządku publicznego pozostałych państw członkowskich. Uzyskanie przez centralne organy Zjednoczonego Królestwa i Irlandii jakiegokolwiek bezpośredniego dostępu do VIS, w obecnych warunkach uczestniczenia tych państw w stosowaniu dorobku Schengen, wymagałoby porozumienia między Wspólnotą a tymi państwami członkowskimi, ewentualnie uzupełnionego innymi przepisami określającymi warunki i tryb takiego dostępu.

[…]".

II — Postępowanie przed Trybunałem

13. Skargą złożoną w sekretariacie Trybunału w dniu 10 listopada 2008 r. Zjednoczone Królestwo wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, w zakresie w jakim decyzja ta wykluczyła to państwo członkowskie z udziału w procedurze jej przyjęcia.

14. Rada wspierana przez Komisję wnosi o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

15. Trybunał wysłuchał stanowisk stron na rozprawie w dniu 14 kwietnia 2010 r. Królestwo Hiszpanii przedstawiło w trakcie tejże rozprawy uwagi wspierające wnioski Rady.

III — Uwagi wstępne

16. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy argumentów stron i oceny ich zasadności, należy najpierw precyzyjnie określić przedmiot sporu. Niektóre elementy bowiem mimo faktu, że były przedmiotem dyskusji w trakcie postępowanie nie są sporne między stronami.

17. Po pierwsze, jest bezsporne, że Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w części dorobku Schengen dotyczącej polityki wizowej, obejmującej w szczególności VIS.

18. Po drugie, strony są zgodne co do prawidłowego wyboru podstawy prawnej zaskarżonej decyzji (mianowicie art. 30 i art. 34 UE).

19. Z prawnego punktu widzenia, jedynym aspektem, co do którego strony nie są zgodne, i który winien zatem zostać wyjaśniony przez Trybunał, jest poprawność kwalifikacji zaskarżonej decyzji jako aktu, będącego rozwinięciem dorobku z Schengen w zakresie polityki wizowej.

IV — Argumenty stron

A — *Stanowisko Zjednoczonego Królestwa*

20. Zjednoczone Królestwo wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, w rozumieniu art. 35 ust. 6 UE, powołując się na naruszenie istotnych przepisów proceduralnych oraz postanowień traktatu. Zjednoczone Królestwo wychodzi z założenia, że przytoczona decyzja nie stanowi rozwinięcia przepisów z dziedziny wspólnej polityki wizowej, lecz środek z zakresu współpracy policyjnej, na co wskazuje między innymi podstawa prawna, na której oparła się Rada przyjmując tę decyzję.

21. Zjednoczone Królestwo przyznaje, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że w przypadku gdyby zaskarżona decyzja została zakwalifikowana jako rozwinięcie dorobku Schengen w zakresie polityki wizowej, nie

miałoby ono żadnego prawa do udziału w jej przyjęciu. Jednakże ze względu na fakt, iż ewentualność taką należy wykluczyć, Zjednoczone Królestwo, które uczestniczy we współpracy policyjnej, winno było zostać dopuszczone do udziału w przyjęciu tego aktu.

22. Komisja w pierwotnym projekcie decyzji uznała, zdaniem Zjednoczonego Królestwa, jego prawo do udziału w mechanizmie dostępu do VIS, z powodów związanych z zapobieganiem i walką z terroryzmem i innymi poważnymi przestępstwami.

23. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału w celu określenia do jakiej dziedziny współpracy z Schengen należy zaskarżona decyzja, trzeba odwołać się do jej celu i treści. Jednakże ani cel, ani treść spornej decyzji nie ma żadnego związku z polityką wizową, ponieważ wyłącznym celem tego aktu jest umożliwienie skuteczniejszej walki z niektórymi formami przestępczości.

24. Wedle rządu Zjednoczonego Królestwa, wybór Rady by uznać, iż zaskarżona decyzja jest wynikiem rozwoju współpracy z Schengen w dziedzinie polityki wizowej, jest obarczony podstawową wewnętrzną sprzecznością – Rada nie miała uprawnień, by posłużyć się postanowieniami tytułu VI traktatu UE, dotyczącymi współpracy policyjnej, jako podstawą prawną i jednocześnie zakwalifikować ten akt w kontekście procesu prawodawczego, jako środek związany z polityką wizową. Jeżeli rzeczywiście zaskarżona decyzja mogła należeć do dziedziny polityki wizowej, jej podstawa prawna znajdowałaby się w tytule IV trzeciej części traktatu WE.

25. Zjednoczone Królestwo przyznaje wreszcie, że ewentualne przyjęcie jego stanowiska może stwarzać problemy w odniesieniu do uczestnictwa Islandii, Norwegii i Szwajcarii w systemie stworzonym mocą zaskarżonej decyzji. Państwa te bowiem uczestniczą we współpracy z Schengen w zakresie polityki wizowej, nie uczestnicząc we współpracy policyjnej. Zjednoczone Królestwo zwraca jednakże uwagę, że po pierwsze, ewentualne skutki prawnej kwalifikacji zaskarżonej decyzji dla państw trzecich, nie mogą zmienić obiektywnego charakteru kwalifikacji samej w sobie. Po drugie, to państwo członkowskie deklaruje swą przychylność i otwartość względem poszukiwania rozwiązania, które umożliwi tym państwom członkowskim uczestnictwo w systemie.

B — *Stanowisko Rady*

26. Rada kwestionuje całość argumentacji Zjednoczonego Królestwa.

27. Tytułem wstępu Rada wskazuje, że na podstawie obowiązujących ram prawnych,

Zjednoczone Królestwo ma możliwość, na mocy decyzji ramowej 2006/960/WSiSW [10], uzyskania dostępu do danych zawartych w VIS, z tą wyłączną różnicą, że w ramach aktualnego systemu dostęp ten jest pośredni, podczas gdy Zjednoczone Królestwo życzyłoby sobie uzyskać, będąc adresatem zaskarżonej decyzji, dostęp bezpośredni.

28. Rada nie zgadza się z argumentem Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym sposób przyjęcia zaskarżonej decyzji był wewnętrznie sprzeczny. W ocenie Rady bowiem okoliczność, że podstawa prawna środka znajduje się w tytule VI UE, a nie w tytule IV WE nie ma żadnego znaczenia dla ustalenia, czy zaskarżona decyzja stanowi bądź nie rozwinięcie dorobku Schengen w zakresie polityki wizowej. Żaden przepis nie wymaga bowiem istnienia koniecznego związku pomiędzy podstawą prawną a dorobkiem Schengen, do którego zakresu może należeć określony środek.

29. Celem zaskarżonej decyzji jest właśnie uzupełnienie przepisów regulujących VIS pewnymi szczególnymi przepisami dotyczącymi dostępu do wizowej bazy danych w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości. W konsekwencji wybór podstawy prawnej jest prawidłowy, zważając na fakt, że art. 30 ust. 1 lit. b) UE przewiduje współpracę obejmującą „gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę istotnych informacji, […] zwłaszcza za pośrednictwem Europolu […]".

30. Rada kwestionuje podejście sugerowane przez Zjednoczone Królestwo, zgodnie z którym kryteria oceny przynależności określonej dziedziny do dorobku Schengen sprowadzają się wyłącznie do treści i celu podlegającego klasyfikacji przepisu. Orzecznictwo Trybunału w tym zakresie nie wymaga tak jednolitego podejścia. W opinii Rady, poza treścią i celem aktu, wydaje się w istocie konieczne uwzględnienie również kryterium wewnętrznej spójności dorobku Schengen. Kryterium to zostało uwydatnione dla przykładu w decyzji 2000/365/WE.

31. W opinii Rady zaskarżona decyzja jest powiązana z rozporządzeniem VIS, tak z punktu widzenia funkcjonalnego jak i ze względów materialnych. Fakt, że zaskarżona decyzji opiera się na innej podstawie prawnej niż rozporządzenie VIS nie ma żadnego wpływu na możliwość uznania spornego środka za rozwinięcie i uzupełnienie rozporządzenia VIS. Rada przyznaje, że rozpatrywana odrębnie zaskarżona decyzja nie może być uznana za pozostającą w związku z dorobkiem Schengen; znaczenie ma jednak fakt, że decyzja ta pozostaje w obiektywnym

10 — Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 386, s. 89)

związku z przepisami w zakresie VIS. Należy jakkolwiek pamiętać, że VIS nie jest, jak zdaje się pragnie go przedstawić Zjednoczone Królestwo, systemem o dwóch różnych celach, mianowicie zarządzania polityką wizową oraz zapobiegania i ścigania przestępstw. VIS, podkreśla Rada, ma jeden podstawowy cel, tj. umożliwienie wymiany informacji w zakresie wiz pomiędzy organami krajowymi właściwymi w sprawach imigracji i kontroli granicznej: możliwość dostępu do tego systemu w celach policyjnych winna być zatem traktowana jako wtórna i pomocnicza w stosunku do podstawowego celu. W pozostałym zakresie znaczenie ma fakt, jak zwraca uwagę Rada, że dostęp do systemu ze względów policyjnych dotyczyłby wyłącznie konsultacji, bez możliwości wprowadzania czy zmiany danych VIS.

32. Rada zwraca uwagę również na fakt, że zgodnie ze stanowiskiem Zjednoczonego Królestwa, Islandia, Norwegia i Szwajcaria zostałyby wykluczone z zakresu zastosowania decyzji, co paradoksalnie skutkowałoby wyłączeniem tych państw trzecich, które uczestniczą w pełni w zarządzaniu i użytkowaniu VIS, od dostępu do niego w celach zapobiegania i ścigania przestępstw. W ten sposób państwa te znalazłyby się w niekorzystnej sytuacji względem państw (Zjednoczone Królestwo i Irlandia), które nie uczestniczą w VIS.

C — *Stanowisko Komisji i Królestwa Hiszpanii*

33. Komisja jest interwenientem, wspierającym stanowisko Rady i podzielającym jej argumenty. W szczególności Komisji podkreśla zasadę spójności dorobku Schengen oraz niemożliwości traktowania VIS jako systemu o dwojakim celu.

34. Komisja uściśla, odnosząc się do swego projektu, który został następnie przyjęty jako zaskarżona decyzja, że projekt ten nie uwzględniał możliwości nieograniczonego jego stosowania względem Zjednoczonego Królestwa. Projekt decyzji ograniczał się bowiem do przewidzenia pośredniego dostępu dla Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.

35. Królestwo Hiszpanii, które przedstawiło wyłącznie uwagi ustne, podziela, słuszne jego zdaniem, stanowisko Rady. To państwo członkowskie twierdzi w szczególności, że nawet jeśliby zbadać zaskarżoną decyzję wyłącznie na podstawie kryterium treści i celu, to mimo wszystko należałoby traktować ją jako rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej. Zarówno bowiem treść, jak i cel zaskarżonej decyzji odnoszą się po prostu do sposobów dostępu do bazy danych, która w zgodnej opinii, należy do dziedziny wzmocnionej współpracy z Schengen, w której nie uczestniczy Zjednoczone Królestwo.

V — Ocena

A — *Uwagi wstępne*

1. W przedmiocie żądania Zjednoczonego Królestwa

36. Zjednoczone Królestwo sformułowało w sposób nietypowy żądanie jakie wnosi do Trybunału. Z jednej strony bowiem to państwo członkowskie wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji; z drugiej zaś – o utrzymanie w mocy jej przepisów, za wyjątkiem tych, które wyłączają uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa w przewidzianym w decyzji mechanizmie dostępu do VIS.

37. Z formalnego punktu widzenia druga część żądania Zjednoczonego Królestwa może być rozumiana jako żądanie sformułowane w sensie art. 231 WE, utrzymania w mocy niektórych skutków zaskarżonej decyzji do momentu nowej interwencji prawodawcy.

38. Na rozprawie Zjednoczone Królestwo stwierdziło, że jego żądanie o utrzymanie w mocy niektórych skutków zaskarżonej decyzji winno być w istocie rozumiane jako odnoszące się do całości zaskarżonej decyzji. Celem jej utrzymania w mocy byłaby kontynuacja istniejącego systemu, bez jakichkolwiek zmian, aż do momentu przyjęcia przez Radę nowej decyzji.

39. Zwracam uwagę na fakt, że istnieje pewna niespójność pomiędzy żądaniem Zjednoczonego Królestwa sformułowanym w skardze [w szczególności pkt 116 lit. b)], a jego twierdzeniami przedstawionymi w trakcie rozprawy. W skardze bowiem żądanie utrzymania w mocy przepisów zaskarżonej decyzji jest ograniczone w szczególności do tych jej części, które nie wyłączają dostępu Zjednoczonego Królestwa do VIS dla celów policyjnych, z tym skutkiem, że wydaje się, iż to państwo członkowskie w rzeczywistości wnosi o tymczasowy, bezpośredni dostęp do tej bazy danych. Na rozprawie natomiast, jak wynika z powyższych uwag, Zjednoczone Królestwo uznało, iż również w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, wyłącznie po przyjęciu nowej decyzji w tym zakresie, organy policji będą mogły skorzystać z bezpośredniego dostępu do bazy danych dotyczącej spraw wizowych.

40. Kwestia ta ma jednak, moim zdaniem, raczej drugoplanowe znaczenie. Nie zachodzą bowiem obiektywne przesłanki, konieczne dla stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części, a tym samym, przesłanki tymczasowego utrzymania w mocy jedynie niektórych jej części.

41. Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału stwierdzenie nieważności w części aktu prawnego jest możliwe jedynie w przypadku, gdy dotyczy to części, które mogą zostać

oddzielone od reszty aktu oraz pod warunkiem, że konsekwencją stwierdzenia nieważności aktu w części nie jest zmiana jego istoty [11].

42. Braki, na które powołuje się Zjednoczone Królestwo nie dotyczą natomiast jedynie szczególnej części zaskarżonej decyzji, ale dotyczą jej całości. Decyzja o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu niektórych państw członkowskich do udziału w procedurze stanowienia aktu z pewnością nie stanowi części tego aktu, która mogłaby zostać swobodnie odłączona od pozostałej jego części. Jest zatem oczywiste, że przyjmując, iż Zjednoczone Królestwo i Irlandia miały prawo uczestniczenia w procedurze stanowienia zaskarżonego aktu, to te państwa członkowskie miały prawo/obowiązek wyrażenia swego stanowiska i głosowania w przedmiocie całości omawianego aktu. Jak słusznie podkreśliła Rada w swych uwagach na piśmie, taka ewentualna niezgodność z prawem wymagałaby ponownego rozpatrzenia decyzji w jej całości. Innymi słowy prawodawca Unii musiałby rozpocząć cały proces od nowa.

43. W konsekwencji, w przypadku przyjęcia argumentów Zjednoczonego Królestwa, orzeczenie Trybunału mogłoby polegać wyłącznie na stwierdzeniu nieważności decyzji w całości.

11 — Wyrok z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-295/07 P Komisja przeciwko Département du Loiret, Zb.Orz. s. I-9363, pkt 105, 106 i przytoczone tam orzecznictwo.

2. W przedmiocie pierwotnego projektu Komisji

44. Zjednoczone Królestwo twierdzi, jak wynika z wcześniejszych uwag, że pierwotny projekt zaskarżonej decyzji autorstwa Komisji przewidywał możliwość dostępu do informacji przez organy policyjne Zjednoczonego Królestwa. Wskazywałoby to, zdaniem tego państwa członkowskiego, na słuszność jego stanowiska, potwierdzając tezę, że zaskarżona decyzja nie może być traktowana jako rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej.

45. W tym zakresie zwracam przede wszystkim uwagę, że jest oczywiste, że analiza pierwotnego projektu Komisji, w zakresie w jakim może dostarczyć użytecznych informacji dla wyjaśnienia szczególnych okoliczności danego przypadku, pozostaje jednak bez znaczenia dla ustalenia ewentualnej niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

46. Natomiast ważniejszym elementem oceny, na który należy zwrócić uwagę jest inny aspekt decyzji. Projekt Komisji przyjmował względem zaskarżonej decyzji zupełnie inną optykę. Poza bezpośrednim dostępem organów policji państw Schengen do VIS, projekt przewidywał w istocie udostępnienie baz danych zarówno państw uczestniczących w VIS, jak i państw członkowskich nieuczestniczących w VIS (Zjednoczonego Królestwa i Irlandii). Tym samym jest całkowicie logiczne, że projekt ów zakładał uczestnictwo

Zjednoczonego Królestwa w przyjęciu decyzji skoro państwo to winno było udzielić dostępu do swojej bazy danych w sprawach wizowych.

47. Należy poza tym odnotować, że również w pierwotnym projekcie Komisji nie przewidziano, dla państw członkowskich nieuczestniczących w VIS, możliwości bezpośredniego dostępu do bazy danych. Artykuł 6 projektu, przewidywał w istocie mechanizm pośredniego dostępu, oparty miedzy innymi na wnioskach przekazywanych za pośrednictwem organów jednego z państw uczestniczących w VIS.

48. Zaskarżona decyzja stanowi, powiedzmy, uszczuplenie pierwotnych ambicji zawartych w projekcie Komisji, gdyż jest w rzeczywistości aktem, który dotyczy wyłącznie dostępu do VIS dla celów wykrywania i karania przestępstw, nie zawierając żadnych przepisów w zakresie wymiany informacji pomiędzy państwami uczestniczącymi w VIS i państwami, które w systemie tym nie biorą udziału.

49. Konkludując, jestem zdania, że analiza pierwotnego projektu Komisji nie dostarcza żadnego decydującego elementu, który pozwoliłby orzec w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

B — *Kwalifikacja zaskarżonej decyzji*

50. Kwestia, której rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie należy do Trybunału, polega wyłącznie na ustaleniu czy zaskarżona decyzja może być uważana za akt stanowiący rozwinięcie dorobku z Schengen w zakresie polityki wizowej.

51. Strony są zgodne co do faktu, że w przypadku odpowiedzi twierdzącej, Zjednoczone Królestwo zostało słusznie wyłączone z udziału w procedurze przyjęcia zaskarżonej decyzji. Orzecznictwo Trybunału potwierdziło bowiem w sposób jednoznaczny, że udział w przyjmowaniu środka z zakresu dorobku z Schengen jest ograniczony wyłącznie do państw członkowskich, które w dorobku tym uczestniczą. Orzecznictwo to wynika z dwóch wyroków ogłoszonych w dniu 18 grudnia 2007 r. w sprawach pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Radą [12].

52. W wyrokach tych Trybunał, w celu ustalenia związku pomiędzy przyjmowanym środkiem a dorobkiem Schengen, posłużył się per analogiam kryteriami, które stosuje się w przypadku wyboru podstawy prawnej aktu Unii. W szczególności Trybunał orzekł, że „kwalifikacja aktu wspólnotowego jako propozycji lub inicjatywy formułowanej na podstawie dorobku Schengen […] musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą

12 — Wyroki z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawach C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11459, pkt 62 i C-137/05, Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-11593, pkt 50.

zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu" [13].

53. W niniejszym przypadku, jeśliby odwoływać się wyłącznie do celu zaskarżonej decyzji, Zjednoczone Królestwo uzyskałoby prawdopodobnie żądane stwierdzenie nieważności decyzji. Jak w istocie świadczy również wybór podstawy prawnej dokonany przez Radę (którą stanowią, jak przypomnę, przepisy tytułu VI TUE), decyzja zmierza do realizacji celu, który niewątpliwie jest właściwy aktom z zakresu współpracy policyjnej. Z tezą tą zgadza się również Rada.

54. Jeśli chodzi natomiast o treść aktu, sytuacja kształtuje się odmiennie i w pewnym sensie mniej przejrzyście. Można by przyjąć, że skoro treść zaskarżonej decyzji składa się z zespołu przepisów, które pozwalają na dostęp do VIS ze względów policyjnych, również kryterium, które odwołuje się do treści środka przemawia za uznaniem jej za środek objęty zakresem tytułu VI TUE.

55. Należy jednak podkreślić, że na poziomie szczegółowych rozwiązań, zaskarżona decyzja nie dotyczy wymiany danych osobowych w celach policyjnych, *w sensie ogólnym* [14]. Przeciwnie, zawiera ona przepisy szczególne, umożliwiające, w drodze wyjątku i w szczególnych okolicznościach, dostęp w celach policyjnych do bazy danych (VIS), która nie została stworzona w tym celu. Obydwie strony postępowania są zgodne co do faktu, że normalne i przeważające wykorzystanie VIS jest związane z kontrolą graniczną i kontrolą wjazdu na terytorium Unii, a nie z zapobieganiem i ściganiem działalności przestępczej. Innymi słowy prawodawca zdecydował, że zaskarżona decyzja stanowić będzie jedynie *środek zarządzania VIS*, który pozwala na jego wykorzystanie w niektórych przypadkach, w innych celach niż te, w których jest wykorzystywany zazwyczaj.

56. W konsekwencji na treść zaskarżonej decyzji składa się, bardziej niż zespół przepisów zmierzających do stworzenia współpracy policyjnej, przede wszystkim ogół przepisów odnoszących się do zarządzania VIS, tj. bazą danych dotyczącą spraw wizowych, stworzoną na podstawie tytułu IV traktatu WE i będącą częścią wzmocnionej współpracy z Schengen, w której nie uczestniczy Zjednoczone Królestwo.

57. Stosowanie przez analogię kryteriów wykorzystywanych w celu określenia podstawy

13 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 77. Trybunał przypomniał w ten sposób niektóre „klasyczne" wyroki w dziedzinie wyboru podstawy prawnej: wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, „zwany wyrokiem w sprawie Dwutlenek tytanu", Rec. s. I-2867, pkt 10; wyroki: z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7879, pkt 45; z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9097, pkt 61.

14 — System o takim celu, jak to zostało wskazane powyżej, istniał już wprowadzony decyzją 2006/960/WSiSW (zob. ww. przypis 10): na tej podstawie jednak, jak przypomniano powyżej, dostęp do informacji miał charakter pośredni a nie bezpośredni jak w zaskarżonej decyzji.

prawnej aktu nie pozwala zatem na rozstrzygnięcie w sposób jednoznaczny kwestii ewentualnego zakwalifikowania zaskarżonej decyzji jako rozwinięcia dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej.

58. Jestem poza tym zdania, że oddzielone od kontekstu i abstrakcyjne badanie celu i treści decyzji, nie jest wystarczające w przypadku, w którym wątpliwość nie dotyczy wyboru podstawy prawnej, ale jak w niniejszej sprawie, związku z dorobkiem Schengen.

59. Należy bowiem zwrócić w pierwszej kolejności uwagę, że jak wynika z wcześniejszych rozważań, Trybunał nie dokonał w tym zakresie, zwykłego i prostego odesłania do swego orzecznictwa w przedmiocie wyboru podstawy prawnej. Trybunał orzekł bowiem w sposób wyraźny, że odwołanie do kryteriów tego orzecznictwa zostało dokonane w drodze analogii – nie jest zatem przyjęte, że należy postępować w sposób identyczny.

60. Po drugie, orzecznictwo dotyczące wyboru podstawy prawnej nie potwierdza bynajmniej, że należy odwoływać się *wyłącznie* do treści i celu aktu. Orzecznictwo to stwierdza jednak konieczność odwołania do elementów obiektywnych, które umożliwiają kontrolę sądową wyborów dokonanych przez prawodawcę. Pośród takich elementów obiektywnych znajdują się zazwyczaj i są często przywoływane przez Trybunał – treść i cel aktu, nie będąc jednak w żaden sposób, jedynymi elementami, które należy uwzględnić [15].

61. W rozważanej sprawie pojawia się inny element obiektywny, który moim zdaniem należy wziąć pod uwagę. Jak to zostało wykazane zaskarżona decyzja dotyczy z materialnego punktu widzenia bazy danych (VIS) ustanowionej w ramach współpracy z Schengen w dziedzinie (polityki wizowej), w której nie uczestniczy Zjednoczone Królestwo. Element ten wskazuje, ponad wszelką wątpliwość, na istnienie bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną decyzją a współpracą z Schengen w dziedzinie polityki wizowej.

62. Po trzecie, Trybunał przypomniał, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, przepis nie powinien być nigdy interpretowany w oderwaniu od jego kontekstu, ale zawsze w kontekście w który się wpisuje [16].

63. Wreszcie, po czwarte, szczególny charakter współpracy z Schengen, jako wzmocnionej współpracy, która dotyczy jedynie części państw członkowskich Unii, wymaga uwzględnienia dodatkowej zasady, mianowicie – integralności i spójności dorobku

15 — Zobacz, przykładowo, wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86, Komisja przeciwko Radzie Rec. s. 1493, pkt 11; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Dwutlenek tytanu, pkt 10 i wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie Rec. s. I-5755, pkt 25. Zobacz także opinię 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r. Rec. s. I-9713, pkt 22.

16 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 55.

Schengen [17]. Zasada ta znajduje swe odzwierciedlenie w szczególności w motywie 2 przywołanej decyzji 2000/365/WE [18].

64. Również orzecznictwo Trybunału, który jednak nie zajął jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, wyraża konieczność unikania sytuacji, w której dorobek Schengen zostałby rozczłonkowany i zniekształcony, dopuszczając przesadnie „łatwe" formy uczestnictwa państw członkowskich, które nie uczestniczą w pełni we współpracy z Schengen. Trybunał potwierdził w szczególności, że przepisy stanowiące rozwinięcie dorobku Schengen „powinny być zgodne z postanowieniami, których wykonanie stanowią lub które rozwijają, tak iż zakładają one akceptację zarówno owych postanowień, jak i zasad, które leżą u ich podstaw" [19].

65. Zacytowany powyżej fragment nie dotyczy sytuacji identycznej z okolicznościami niniejszej sprawy. W sprawie tej bowiem Trybunał wyszedł z założenia, że badany akt był bez wątpienia rozwinięciem dorobku Schengen, podczas gdy w niniejszym przypadku taka jego kwalifikacja jest właściwym przedmiotem dyskusji. Cytat wskazuje jednak wyraźnie, moim zdaniem, na konieczność uniknięcia sytuacji, w której dorobek Schengen będzie przedmiotem zabiegów interpretacyjnych, prowadzących ostatecznie do, pozornie nieznacznej a w rzeczywistości istotnej zmiany jego zakresu i charakteru [20].

66. W mojej ocenie, zasada integralności i spójności dorobku Schengen wymaga co do zasady, aby uznać za rozwinięcie tego dorobku *każdy środek, który nie mógłby bez niego konkretnie zaistnieć*. W niniejszym przypadku dostęp do danych VIS zakłada w sposób oczywisty, istnienie tego systemu, którego wyłączną podstawą jest współpraca z Schengen w dziedzinie polityki wizowej.

67. W konsekwencji zasada integralności i spójności prowadzi do uwzględnienia zaskarżonej decyzji jako rozwinięcia dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej.

68. Znaleźliśmy się w ten sposób w sytuacji, w której zastosowanie różnych kryteriów interpretacyjnych powoduje powstanie dwóch wzajemnie sprzecznych skutków. Z jednej strony analiza celu zaskarżonej decyzji przeważa w kierunku uznania decyzji

17 — W odniesieniu do tej zasady, ogólnie, zob. opinię rzecznik generalnej V. Trstenjak przedstawioną w dniu 10 lipca 2007 r. w sprawie C-137/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie (ww. w przypisie 12, pkt 108–112 opinii).

18 — Motyw ten wskazuje w szczególności, że „dorobek Schengen został stworzony i funkcjonuje jako spójny zespół, który musi być w pełni przyjęty i zastosowany przez wszystkie państwa popierające zasadę zniesienia kontroli osób na ich wspólnych granicach".

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie C-77/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, pkt 61.

20 — W przedmiocie charakteru pojęcia spójności na gruncie debaty prawniczej zob. opinię mojego autorstwa przedstawioną w dniu 5 marca 2009 r. w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 11 czerwca 2009 r., sprawa C-429/07 X (Zb.Orz. s. I-4833, pkt 28 i przypis 6 opinii).

za „normalny" środek współpracy policyjnej. Z drugiej zaś strony zastosowanie zasady integralności i spójności dorobku Schengen prowadzi do zakwalifikowania jej jako środka będącego rozwinięciem wzmocnionej współpracy w dziedzinie polityki wizowej, a tym samym dorobku Schengen. Badanie treści zaskarżonej decyzji z kolei prowadzić może, jak wynika z wcześniejszych uwag, w kierunku pierwszej lub drugiej kwalifikacji.

69. W konsekwencji konieczne jest dokonanie wyboru kryterium, które przeważy na rzecz jednego z dwóch możliwych rozwiązań.

70. Specyfika badanego przypadku nie pozwala, w mojej opinii, na zastosowanie w drodze analogii kryteriów sformułowanych przez Trybunał w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej, w przypadkach braku pewności wobec dwóch możliwych rozwiązań.

71. Po pierwsze bowiem, nie znajduje tu zastosowania zasada, zgodnie z którą w przypadku wielu możliwych podstaw prawnych aktu Unii, należy posłużyć się tą, która najpełniej koresponduje z podstawowym celem aktu [21]. Zasada ta, jak wynika jasno z jej sformułowania przez Trybunał, jest bowiem stosowana wyłącznie w przypadku wielości możliwych podstaw prawnych wynikających z wielości celów jakie realizuje dana norma prawna, dla której poszukuje się kwalifikacji. W niniejszym przypadku natomiast trudność polega nie tyle na istnieniu wielu celów jakie realizuje dany akt, ale na wewnętrznie sprzecznym skutku zastosowania dwóch różnych kryteriów prawnej kwalifikacji danej normy (z jednej strony kryterium opartego na celu aktu, a z drugiej – kryterium integralności i spójności dorobku Schengen).

72. Po drugie, nie jest bynajmniej możliwe zastosowanie zasady, której orzecznictwo Trybunału nadało ponadto charakter wyjątku – dopuszczającej możliwość oparcia aktu prawnego na dwóch podstawach prawnych [22]. W niniejszej sprawie bowiem zastosowanie dwóch wymienionych wyżej kryteriów powoduje wzajemnie wykluczające się skutki. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie, by akt prawny mógł być jednocześnie ustanowiony jako zwykły środek współpracy policyjnej oraz środek stanowiący rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej. Chodzi tu bowiem o dwie sytuacje, które z definicji dotyczą dwóch różnych grup państw (państw członkowskich Unii w pierwszym przypadku oraz części państw członkowskich Unii i niektórych państw trzecich w drugim przypadku).

21 — Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-91/05 Komisja przeciwko Radzie Zb.Orz. s. I-3651, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Zobacz, dla przykładu, wyroki: z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie Rec. s. I-8913, pkt 40; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-94/03 Komisja przeciwko Radzie Zb.Orz. s. I-1, pkt 36.

73. Wydaje mi się, że rozwiązanie należy znaleźć odwołując się, że się tak wyrażę, do „szczególnego ciężaru" sprzecznych kryteriów. Chodzi tu co do zasady o kryteria o jednakowej wadze i znaczeniu, które jednak mogą zostać umieszczone w porządku hierarchicznym, uznając, na podstawie szczególnych okoliczności każdego przypadku, iż jedno przeważa nad drugim. W istocie właściwa tu logika pokrywa się z logiką stosowaną przez Trybunał w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej aktu w sytuacji, w której zawiera on dwa odmienne składniki. W takim przypadku należy posłużyć się podstawą prawną związaną z głównym składnikiem aktu. W niniejszym przypadku pomiędzy dwoma możliwymi kryteriami należy wybrać to, które w szczególnych okolicznościach wydaje się stosowniejsze z punktu widzenia treści aktu i przedmiotu sporu.

74. W niniejszej sprawie kryterium celu opiera się na „policyjnej" funkcji zaskarżonej decyzji. Kryterium integralności i spójności dorobku Schengen natomiast, odwołuje się do elementów materialnych spornego aktu, który dotyczy posługiwania się bazą danych (VIS), stworzoną w celu zarządzania polityką wizową.

75. „W mojej opinii, w konkretnym przypadku, który jest niniejszym poddany ocenie Trybunału, waga »elementu Schengen«, tj. bazy danych VIS, jest większa od wagi elementu współpracy policyjnej", który ma jednocześnie w stosunku do niego charakter uzupełniający i zależny. Stąd też, z perspektywy wyboru prawodawcy, zaskarżona decyzja jest przede wszystkim środkiem zarządzania bazą danych VIS. Innymi słowy treść zaskarżonej decyzji nie jest wyłącznie zespołem norm służących zapobieganiu i ściganiu czynów zabronionych, ale również i przede wszystkim zespołem norm regulujących wgląd do VIS.

76. W tym zakresie, nie sposób pominąć faktu, że jak uznało na rozprawie samo Zjednoczone Królestwo, nie ma ono w obecnej sytuacji możliwości bezpośredniego dostępu do VIS, nawet jeśli możliwość taka zostałaby mu przyznana. To państwo członkowskie nie dysponuje bowiem konieczną infrastrukturą („fizycznym" połączeniem z VIS). Infrastruktura taka nie może z pewnością zostać stworzona na podstawie zaskarżonej decyzji, gdyż decyzja ta nie zawiera żadnych przepisów o charakterze technicznym, potwierdzając tym samym jej aspekt uzupełniający w stosunku do zespołu norm regulujących VIS, przyjętych na podstawie tytułu IV traktatu WE.

77. Jak wielokrotnie podkreślała Rada w swych uwagach na piśmie, skutkiem uznania zaskarżonej decyzji za „normalny" środek współpracy policyjnej byłaby sytuacja paradoksalna – udzielenia dostępu do VIS, w celu zapobiegania i ścigania szczególnie niebezpiecznych czynów zabronionych, państwom (Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii), które nie uczestniczą w zarządzaniu tą bazą danych, oraz odmowy dostępu państwom

(Szwajcarii, Norwegii i Islandii), które przyczyniają się do zarządzania tą bazą danych i finansowania VIS, którym posługują się na porządku dziennym w „normalnych" celach (tj. zasadniczo kontroli granicznej).

78. Zjednoczone Królestwo usiłuje przedstawić zaskarżoną decyzję jako środek wymiany informacji, utrzymując, że w przypadku włączenia Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w zakres obowiązywania decyzji, te państwa członkowskie udostępniłyby będące w ich posiadaniu dane z dziedziny polityki wizowej. Takie wnioskowanie wynika jednak, moim zdaniem, z błędnej perspektywy. Byłoby ono słuszne natomiast, gdyby zaskarżona decyzja została pomyślana przez prawodawcę jako środek wymiany danych, jak w pierwotnym projekcie Komisji. Skoro jednak, jak wynika z poprzedzających uwag, zaskarżona decyzja jest w rzeczywistości wyłącznie środkiem zarządzania i organizacji bazy danych VIS, moim zdaniem, właściwsze będzie rozwiązanie, które ogranicza prawo przyjęcia takiego środka wyłącznie do podmiotów, które stworzyły tę bazę i nią zarządzają.

79. Oczywiście jest jak najbardziej pożądaną sytuacja, w której udostępnione zostają, przynajmniej w niektórych celach, informacje w dziedzinie polityki wizowej, zawarte z jednej strony w VIS, z drugiej zaś strony w odpowiadających mu bazach danych Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Jednakże mogłoby to mieć miejsce wyłącznie przy przyjęciu zupełnie innego niż w zaskarżonej decyzji, rozwiązania, tj. za pomocą środka szczególnie poświęconego udostępnieniu lub wymianie takich danych.

C — *Wybór podstawy prawnej przez Radę*

80. Reasumując, pozostaje nierozwiązana ostatnia kwestia, której nie sposób pominąć, a która stanowi być może najdelikatniejsze i najtrudniejsze zagadnienie niniejszej sprawy. Odnoszę się w tym miejscu do roli podstawy prawnej, którą posłużyła się Rada przyjmując sporny akt.

81. W szczególności, jak wynika z podsumowania argumentów stron, Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że posłużenie się podstawą prawną z tytułu VI TUE oznaczałoby, że zaskarżona decyzja nie stanowi rozwinięcia dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej, ale środek współpracy policyjnej, do udziału w którym w konsekwencji winno zostać dopuszczone.

82. W istocie argument przedstawiony w poprzednim punkcie, wychodzi z założenia, iż

pomiędzy faktem oparcia decyzji na tytule VI TUE oraz uznaniem jej za rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej istnieje wewnętrzna sprzeczność.

83. Należy jednak przypomnieć, że dorobek Schengen obejmuje również przepisy regulujące współpracę policyjną [23]. Prawdą jest, że Zjednoczone Królestwo uczestniczy, przynajmniej częściowo w tej dziedzinie współpracy z Schengen, w odróżnieniu od dziedziny polityki wizowej [24], co wskazuje jednak, że środek z zakresu współpracy policyjnej może wchodzić w zakres współpracy z Schengen, oraz że nie ma zasadniczych przeszkód, by uznać środek oparty na tytule VI TUE za należący do dorobku Schengen.

84. Fakt, że podstawę prawną zaskarżonej decyzji stanowią art. 30 i 34 UE nie wyklucza możliwości, by decyzja ta była rozwinięciem dorobku Schengen.

85. Niemniej jednak Zjednoczone Królestwo kwestionuje fakt, że zaskarżona decyzja może być uznana za *rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej*, a nie za rozwinięciem dorobku Schengen w sensie ogólnym. W tym zakresie jednak chciałbym podkreślić, mając na względzie moje wcześniejsze uwagi, że okoliczność, iż celem omawianego środka jest cel „policyjny" nie zmienia faktu, że z punktu widzenia jego treści, jest to zasadniczo decyzja dotycząca sposobów zarządzania VIS.

86. Poza tym należy pamiętać, że Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy automatycznie również w środkach z zakresu Schengen dotyczących współpracy policyjnej. Jego udział jest ograniczony do wyraźnie przewidzianych przypadków.

87. W konsekwencji pragnę podkreślić, że wybór Rady – uznania zaskarżonej decyzji, jednocześnie za rozwinięcie dorobku Schengen w dziedzinie polityki wizowej oraz za akt prawny oparty na tytule VI traktatu UE, jest słuszny, mimo że nietypowy. Zaskarżona decyzja jest środkiem, który wchodzi w zakres współpracy z Schengen, a którego podstawę prawną stanowią normy prawa Unii regulujące współpracę policyjną. Jednak z uwagi na fakt, że zaskarżona decyzja jest aktem dotyczącym zarządzania VIS, została ona przyjęta przez „państwa VIS". Skarga Zjednoczonego Królestwa winna zatem, w mojej opinii, zostać oddalona.

23 — Zobacz np. art. 39 i nast. porozumienia z Schengen Dz.U. z 22.9.2000, L 239, s. 1.

24 — Zobacz art. 1 cytowanej decyzji 2000/365/WE.

88. Konkludując, pragnę zwrócić uwagę na istotny element, jakim jest szczególny charakter niniejszej sprawy. Ewentualne oddalenie przez Trybunał skargi Zjednoczonego Królestwa nie może w żaden sposób prowadzić do podważenia istotnej roli jaką odgrywa, w kontekście prawa Unii, podstawa prawna aktu. Nie budzi wątpliwości, że co do zasady wskazanie podstawy prawnej aktu determinuje sposób jego przyjęcia. Należy jednak uwzględnić fakt, że wzmocniona współpraca z Schengen stanowi w pewien sposób, paralelny zespół norm w ramach unijnego systemu prawnego. Przepisy prawa Unii znajdują zawsze zastosowanie do sytuacji z zakresu współpracy z Schengen, z jednym wyjątkiem (który zaistniał w niniejszej sprawie), wynikającym z faktu, że w niektórych przypadkach liczba państw uczestniczących w decyzjach nie jest taka jak zazwyczaj w przypadku „zwykłych" aktów Unii.

VI — Wnioski

89. W świetle powyższych uwag proponuję Trybunałowi, by:

— oddalił skargę;

— obciążył Zjednoczone Królestwo kosztami postępowania;

— orzekł, że Komisja i Królestwo Hiszpanii pokryją własne koszty.