# ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
# VERICE TRSTENJAK,
# της 10ης Ιουλίου 2007 [1]

## I — Εισαγωγή

1. Ασκώντας προσφυγή ακυρώσεως κατ' εφαρμογή του άρθρου 230 ΕΚ, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας (στο εξής: Ηνωμένο Βασίλειο) βάλλει κατά του κανονισμού (ΕΚ) 2252/2004 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με την καθιέρωση προτύπων για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τη χρήση βιομετρικών στοιχείων στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών (στο εξής: κανονισμός 2252/2004) [2].

2. Η παρούσα δίκη είναι συναφής με εκείνη στην υπόθεση C-77/05, με την οποία το Ηνωμένο Βασίλειο, ασκώντας επίσης προσφυγή ακυρώσεως, βάλλει κατά του κανονισμού (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (στο εξής: κανονισμός 2007/2004) [3]. Το Δικαστήριο δεν ένωσε προς συνεκδίκαση τις δύο υποθέσεις. Τις θεωρεί αποκλειστικά ως συναφείς και συνδεόμενες με το ίδιο ζήτημα υποθέσεις. Στις 13 Μαρτίου 2007 έλαβε χώρα κοινή για αμφότερες τις υποθέσεις συνεδρίαση.

3. Σε αμφότερες τις υποθέσεις τίθεται το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου το ζήτημα της ερμηνείας του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως το οποίο είναι ένα από τα προσαρτημένα στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας πρωτόκολλα. Πέραν του ερμηνευτικού αυτού ζητήματος, τίθεται το ακόμη ευρύτερο ζήτημα της εκτάσεως εφαρμογής του συστήματος της ενισχυμένης συνεργασίας εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

## II — Νομικό πλαίσιο

### Α — *Η Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*

4. Τα άρθρα 61 ΕΚ έως 69 ΕΚ, τα οποία απαντούν στο τρίτο μέρος, εντάσσονται

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η σλοβενική.
2 — ΕΕ L 385, σ. 1.
3 — ΕΕ L 349, σ. 1.

στον τιτλοφορούμενο «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ.

5. Το άρθρο 62 ΕΚ ορίζει: «Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 67, θεσπίζει, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ:

[...]

2) μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών τα οποία καθορίζουν:

α) προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα [...]»

6. Το άρθρο 69 ΕΚ ορίζει: «Ο παρών τίτλος εφαρμόζεται τηρουμένων των διατάξεων του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας και του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας και υπό την επιφύλαξη του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 14 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία.»

7. Κατά το άρθρο 311 ΕΚ: «Τα πρωτόκολλα που προσαρτώνται στην παρούσα Συνθήκη με κοινή συμφωνία των κρατών μελών αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της.»

Β — *Το Πρωτόκολλο για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως*

8. Το Πρωτόκολλο (αριθ. 2) για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (στο εξής: Πρωτόκολλο του Σένγκεν) αποτελεί μέρος των προσαρτώμενων στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας πρωτοκόλλων και κατέστη πρωτογενές δίκαιο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

9. Κατά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ελληνική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Αυστρίας, η Πορτογαλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας που έχουν υπογράψει τη Συμφωνία του Σένγκεν εξουσιοδοτούνται

να εγκαθιδρύσουν στενότερη συνεργασία μεταξύ τους στο πεδίο ισχύος των Συμφωνιών αυτών και των σχετικών διατάξεων που απαριθμούνται στο παράρτημα του Πρωτοκόλλου και στο εξής αποκαλούνται «το κεκτημένο Σένγκεν». Η συνεργασία αυτή θα λαμβάνει χώρα εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως με σεβασμό των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

10. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει: «Από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το κεκτημένο Σένγκεν, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων της συσταθείσας από τις Συμφωνίες του Σένγκεν εκτελεστικής επιτροπής, οι οποίες είχαν υιοθετηθεί πριν από την ημερομηνία αυτή, θα εφαρμόζεται αμέσως στα δέκα τρία κράτη μέλη που αναφέρονται στο άρθρο 1, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου. Από την ίδια ημερομηνία, το Συμβούλιο υποκαθιστά την προαναφερόμενη εκτελεστική επιτροπή.»

11. Το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει: «Μετά τον καθορισμό της νομικής βάσεως που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, η Δανία διατηρεί τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις σε σχέση με τους άλλους υπογράψαντες τις συμφωνίες του Σένγκεν, όπως και πριν από τον εν λόγω καθορισμό της νομικής βάσεως όσον αφορά τα μέρη εκείνα του κεκτημένου Σένγκεν για τα οποία ορίζεται ότι έχουν νομική βάση στον τίτλο IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.»

12. Κατά το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν:

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

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

13. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει:

«1. Προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν υπόκεινται στις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών.

Στο πλαίσιο αυτό, αν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο ή και τα δύο δεν έχουν γνωστοποιήσει γραπτώς στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, ότι επιθυμούν να συμμετάσχουν, η εξουσιοδότηση που αναφέρεται στο άρθρο 11 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρω-

παϊκής Κοινότητας ή στο άρθρο 40 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται ότι έχει δοθεί στα κράτη μέλη που αναφέρονται στο άρθρο 1 και στην Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο εφόσον οποιοδήποτε από τα δύο επιθυμεί να συμμετάσχει στους εν λόγω τομείς συνεργασίας.

2. Οι σχετικές διατάξεις των Συνθηκών που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 ισχύουν ακόμη και αν το Συμβούλιο δεν θέσπισε τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο.»

14. Το άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου ορίζει ότι «[η] Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας συνδέονται με την εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν και με την περαιτέρω ανάπτυξή του βάσει της Συμφωνίας που υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο στις 19 Δεκεμβρίου 1996 [...]».

15. Το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου ορίζει ότι «[γ]ια τους σκοπούς των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το κεκτημένο Σένγκεν και [τα λοιπά] μέτρα τα οποία λαμβάνονται από τα όργανα εντός του πεδίου ισχύος του θεωρούνται κεκτημένο που πρέπει να γίνει πλήρως αποδεκτό από όλα τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη».

16. Ο ορισμός του κεκτημένου Σένγκεν δίδεται σε παράρτημα του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Κατ' αυτό, το κεκτημένο περιλαμβάνει τη Συμφωνία που υπογράφηκε στο Σένγκεν στις 14 Ιουνίου 1985 μεταξύ των Κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ενώσεως Benelux, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορά τους· τη Σύμβαση για την εφαρμογή της Συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορά τους, η οποία συνήφθη στις 19 Ιουνίου 1990 μεταξύ του Βασιλείου του Βελγίου, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, καθώς και την Τελική Πράξη και τις κοινές δηλώσεις που προσαρτώνται σ' αυτήν· τα Πρωτόκολλα και τις Συμφωνίες προσχωρήσεως στη Συμφωνία του 1985 και στη Σύμβαση εφαρμογής του 1990 με την Ιταλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία, την Ελλάδα, την Αυστρία, καθώς και τη Δανία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία, καθώς και τις Τελικές Πράξεις και τις δηλώσεις που προσαρτώνται σε αυτές, και τις αποφάσεις και δηλώσεις της εκτελεστικής επιτροπής η οποία συνεστήθη με τη Σύμβαση εφαρμογής του 1990, καθώς και οι πράξεις που εκδόθηκαν προς εφαρμογή της Συμβάσεως από τα όργανα στα οποία η εκτελεστική επιτροπή απένειμε εξουσία λήψεως αποφάσεων.

Γ — *Το Πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας*

17. Το Πρωτόκολλο για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας (στο

εξής: Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV), το οποίο προσαρτάται επίσης στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, διέπει τη συνεργασία των δύο αυτών κρατών μελών σε περίπτωση προτάσεων υποβαλλομένων στο πλαίσιο του τίτλου IV ΕΚ.

18. Το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου ορίζει ότι, «[υπό] την επιφύλαξη του άρθρου 3, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν στη θέσπιση από το Συμβούλιο προτεινόμενων μέτρων βάσει του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας [...]».

19. Κατά το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV:

«[Δυνάμει] του άρθρου 1 και υπό την επιφύλαξη των άρθρων 3, 4 και 6, διατάξεις του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, μέτρα θεσπιζόμενα δυνάμει του τίτλου αυτού, διατάξεις οποιασδήποτε διεθνούς συμφωνίας συναπτόμενης από την Κοινότητα δυνάμει του τίτλου αυτού και αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία τέτοιων διατάξεων ή μέτρων δεν έχουν δεσμευτική ισχύ ούτε εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο ή στην Ιρλανδία· αυτές οι διατάξεις, τα μέτρα ή οι αποφάσεις δεν θίγουν καθ' οιονδήποτε τρόπο τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εν λόγω κρατών μελών, ούτε θίγουν καθ' οιονδήποτε τρόπο το κοινοτικό κεκτημένο, και ούτε αποτελούν μέρος του κοινοτικού δικαίου, όπως εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία.»

20. Το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV ορίζει:

«Το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία μπορούν, εντός τριών μηνών από την υποβολή στο Συμβούλιο προτάσεως ή πρωτοβουλίας βάσει του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να γνωστοποιήσουν γραπτώς στον Πρόεδρο του Συμβουλίου ότι επιθυμούν να συμμετάσχουν στη θέσπιση και εφαρμογή οποιωνδήποτε τέτοιων προτεινόμενων μέτρων, κατόπιν δε τούτου δικαιούνται να το πράξουν. [...]

2. Αν μετά την παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος δεν μπορεί να θεσπιστεί με τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας μέτρο που αναφέρεται στην παράγραφο 1, το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίσει ένα τέτοιο μέτρο σύμφωνα με το άρθρο 1 χωρίς τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου ή της Ιρλανδίας. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται το άρθρο 2.»

21. Το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV ορίζει:

«Το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία μπορούν, ανά πάσα στιγμή μετά από τη θέσπιση μέτρου από το Συμβούλιο σύμφωνα με τον τίτλο IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, να κοινοποιήσουν

στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή την πρόθεσή τους να δεχθούν το εν λόγω μέτρο. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται mutatis mutandis η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 11, παράγραφος 3, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.»

22. Το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV ορίζει ότι τα άρθρα 3 και 4 ισχύουν υπό την επιφύλαξη του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

Δ — *Το Πρωτόκολλο για τη θέση της Δανίας*

23. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας, το οποίο προσαρτάται επίσης στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ορίζει:

«1. Η Δανία αποφασίζει, εντός εξαμήνου αφότου το Συμβούλιο αποφασίσει μετά από πρόταση ή πρωτοβουλία να αναπτύξει περαιτέρω το κεκτημένο Σένγκεν δυνάμει των διατάξεων του τίτλου IV της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αν θα εφαρμόσει την απόφαση αυτή στο εθνικό δίκαιό της. Αν αποφασίσει να την εφαρμόσει, η απόφαση αυτή θα δημιουργήσει υποχρέωση διεθνούς δικαίου μεταξύ της Δανίας και των άλλων κρατών μελών που αναφέρονται στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, καθώς και της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου σε περίπτωση που τα εν λόγω κράτη μέλη συμμετάσχουν στους τομείς αυτούς συνεργασίας.

2. Αν η Δανία αποφασίσει να μην εφαρμόσει απόφαση του Συμβουλίου όπως ορίζεται στην παράγραφο 1, τα κράτη μέλη τα οποία μνημονεύονται στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως θα εξετάσουν τα μέτρα που ενδείκνυνται να λάβουν.»

Ε — *Οι προσαρτώμενες στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δηλώσεις*

24. Σύμφωνα με την αφορώσα το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δήλωση (δήλωση αριθ. 45):

«Τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη καλούν το Συμβούλιο να ζητεί τη γνώμη της Επιτροπής πριν αποφασίσει επί αιτήματος κατά το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμά-

τωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως εκ μέρους της Ιρλανδίας ή του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας προκειμένου να συμμετάσχουν σε ορισμένες ή όλες τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν.

Αναλαμβάνουν επίσης τη δέσμευση να καταβάλουν κάθε προσπάθεια προκειμένου να δώσουν στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας τη δυνατότητα να κάνουν χρήση των διατάξεων του άρθρου 4 του εν λόγω Πρωτοκόλλου, αν το επιθυμούν, ώστε να μπορέσει το Συμβούλιο να λάβει τις αποφάσεις που αναφέρονται στο άρθρο αυτό μέχρι την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του εν λόγω Πρωτοκόλλου ή οποτεδήποτε αργότερα.»

25. Σύμφωνα με την αφορώσα το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δήλωση (δήλωση αριθ. 46):

«Τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν τη δέσμευση να καταβάλουν κάθε προσπάθεια προκειμένου να καταστεί δυνατή η δράση μεταξύ όλων των κρατών μελών στους τομείς του κεκτημένου Σένγκεν, ειδικότερα όταν η Ιρλανδία ή το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας θα έχουν αποδεχθεί ορισμένες ή όλες τις διατάξεις του κεκτημένου αυτού σύμφωνα με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.»

ΣΤ — *Ο κανονισμός 2252/2004*

26. Κατά τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2252/2004:

«Τα ελάχιστα πρότυπα ασφαλείας για τα διαβατήρια διατυπώθηκαν με ψήφισμα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στα πλαίσια του Συμβουλίου, τη 17η Οκτωβρίου 2000 [...]. Είναι πλέον σκόπιμο να βελτιωθεί το εν λόγω ψήφισμα με τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου, ώστε να προκύψουν ενισχυμένα και εναρμονισμένα πρότυπα ασφαλείας για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, με σκοπό την καταπολέμηση της πλαστογραφήσεως και παραποιήσεως. Συγχρόνως, ενδείκνυται να ενσωματωθούν βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία στα διαβατήρια ή στα ταξιδιωτικά έγγραφα, ώστε να προκύπτει αξιόπιστη αντιστοιχία μεταξύ του πραγματικού κατόχου και του εγγράφου.»

27. Κατά την τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού:

«Η εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας και η ενσωμάτωση βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων συνιστούν σημαντικό βήμα προς τη χρήση νέων στοιχείων, ενόψει μελλοντικών εξελίξεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με τα οποία αυξάνεται η ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων και καθιερώνεται μια πιο αξιόπιστη αντιστοιχία μεταξύ του κατόχου και του διαβατηρίου ή του ταξιδιωτικού εγγράφου, που συμβάλλει σημαντικά

στη μέριμνα για την προστασία από δόλια χρήση του. Στα πλαίσια αυτά είναι σκόπιμο να ληφθούν υπόψη οι προδιαγραφές του Οργανισμού Διεθνούς Πολιτικής Αεροπορίας (OACI), ιδίως δε εκείνες που ορίζονται στο έγγραφο αριθ. 9303 σχετικά με τα αναγνώσιμα από μηχάνημα ταξιδιωτικά έγγραφα.»

28. Κατά την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού:

«Ο παρών κανονισμός περιορίζεται στην εναρμόνιση των χαρακτηριστικών ασφαλείας, στα οποία περιλαμβάνονται τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών. Ο καθορισμός των αρχών και των φορέων που εξουσιοδοτούνται να έχουν πρόσβαση στα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο μέσον αποθηκεύσεως των εγγράφων είναι θέμα εθνικής νομοθεσίας, υπό την επιφύλαξη των τυχόν σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως ή διεθνών συμφωνιών.»

29. Σύμφωνα με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2252/2004 «ο παρών κανονισμός συνιστά ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν, στις οποίες δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με την απόφαση 2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στην έκδοσή του και δεν δεσμεύεται από αυτόν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή του».

30. Το άρθρο 1 του κανονισμού 2252/2004 ορίζει:

«1. Τα διαβατήρια και ταξιδιωτικά έγγραφα που εκδίδουν τα κράτη μέλη πληρούν τα ελάχιστα πρότυπα ασφαλείας που παρατίθενται στο παράρτημα.

2. Τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα περιλαμβάνουν μέσον αποθηκεύσεως το οποίο περιέχει εικόνα του προσώπου. Τα κράτη μέλη προβλέπουν επίσης την ενσωμάτωση δακτυλικών αποτυπωμάτων υπό μορφή που εξασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα. Τα δεδομένα ενσωματώνονται κατά τρόπο ασφαλή και το μέσον αποθηκεύσεως διαθέτει επαρκή χωρητικότητα και ικανότητα προκειμένου να διασφαλίζεται η ακεραιότητα, η αυθεντικότητα και η εμπιστευτικότητα των δεδομένων.

3. Ο παρών κανονισμός ισχύει για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών. Δεν αφορά τα έγγραφα ταυτότητας που εκδίδουν τα κράτη μέλη για τους υπηκόους τους ή τα προσωρινά διαβατήρια και ταξιδιωτικά έγγραφα με ισχύ έως και δώδεκα μηνών.»

31. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού 2252/2004:

«Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5, παράγραφος 2, θεσπίζονται πρόσθετες τεχνικές προδιαγραφές για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα, οι οποίες αφορούν τα παρακάτω θέματα:

α) πρόσθετα χαρακτηριστικά και απαιτήσεις ασφαλείας, περιλαμβανομένων ενισχυμένων προτύπων για την καταπολέμηση της πλαστογραφήσεως, απομιμήσεως και παραποιήσεως·

β) τεχνικές προδιαγραφές σχετικές με το μέσον αποθηκεύσεως των βιομετρικών χαρακτηριστικών και την ασφάλειά του, περιλαμβανομένης της προλήψεως της προσβάσεως χωρίς άδεια·

γ) απαιτήσεις σχετικές με την ποιότητα και τα κοινά πρότυπα όσον αφορά την εικόνα του προσώπου και τα δακτυλικά αποτυπώματα.»

32. Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού:

«1. Σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 5, παράγραφος 2, μπορεί να αποφασιστεί ότι οι προδιαγραφές του άρθρου 2 είναι απόρρητες και δεν δημοσιεύονται. Στην περίπτωση αυτή, γνωστοποιούνται μόνο σε φορείς που ορίζονται από τα κράτη μέλη ως αρμόδιοι για την εκτύπωση των σχετικών εγγράφων, καθώς και σε πρόσωπα που έχουν λάβει τη δέουσα εξουσιοδότηση από κράτος μέλος ή από την Επιτροπή.

2. Έκαστο κράτος μέλος ορίζει αρμόδιο φορέα για την εκτύπωση των διαβατηρίων και ταξιδιωτικών εγγράφων και γνωστοποιεί την ονομασία του εν λόγω φορέα στην Επιτροπή και στα λοιπά κράτη μέλη. Επιτρέπεται να ορισθεί ο ίδιος φορέας από δύο ή περισσότερα κράτη μέλη. Έκαστο κράτος μέλος δύναται να αλλάξει το φορέα που έχει ορίσει. Στην περίπτωση αυτή ενημερώνει την Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη.»

## III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

33. Η Επιτροπή υπέβαλε στις 18 Φεβρουαρίου 2004 πρόταση του κανονισμού 2252/2004 στο Συμβούλιο.

34. Το Ηνωμένο Βασίλειο κοινοποίησε στο Συμβούλιο στις 19 Μαΐου 2004 την πρόθεσή του να συμμετάσχει στην υιοθέτηση της προτάσεως κανονισμού δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

35. Παρά την κοινοποίηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 2252/2004, της 13ης Δεκεμβρίου 2004, επειδή η πρόταση κανονισμού 2252/2004 ενέπιπτε, κατ' αυτό, σε προτάσεις και πρωτοβουλίες που έχουν ως θεμέλιο το τμήμα αυτό του κεκτημένου Σένγκεν στο οποίο δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με την απόφαση 2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου [4].

36. Εκτιμώντας ότι η αδυναμία συμμετοχής του στη θέσπιση του κανονισμού 2252/2004 στοιχειοθετούσε παράβαση του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο άσκησε προσφυγή ακυρώσεως στις 17 Φεβρουαρίου 2005.

37. Προς στήριξη των αιτημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου παρεμβαίνουν στη δίκη η Δημοκρατία της Ιρλανδίας και η Σλοβακική Δημοκρατία.

38. Το Βασίλειο της Ισπανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων παρεμβαίνουν υπέρ των αιτημάτων του Συμβουλίου.

39. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει τον κανονισμό 2252/2004·

— να αποφασίσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 231 ΕΚ, ότι, κατόπιν της ακυρώσεως του κανονισμού περί διαβατηρίων και εν αναμονή της εκδόσεως νέας επί του θέματος κανονιστικής ρυθμίσεως, οι διατάξεις του ως άνω κανονισμού εξακολουθούν να εφαρμόζονται, εξαιρουμένων εκείνων που έχουν ως αποτέλεσμα να αποκλείουν το Ηνωμένο Βασίλειο από τη συμμετοχή του στην εφαρμογή του·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

40. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

4 — Απόφαση της 29ης Μαΐου 2000, σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν (ΕΕ L 131, σ. 143).

— να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

41. Η Ιρλανδία και η Σλοβακία διατυπώνουν τα ίδια αιτήματα με εκείνα του Ηνωμένου Βασιλείου.

42. Η Επιτροπή, το Βασίλειο της Ισπανίας και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών διατυπώνουν τα ίδια αιτήματα με εκείνα του Συμβουλίου.

43. Κατά τη συνεδρίαση της 13ης Μαρτίου 2007, η οποία χώρησε από κοινού και για την υπόθεση C-77/05, το Ηνωμένο Βασίλειο, το Συμβούλιο, η Ιρλανδία, η Σλοβακία, η Επιτροπή, οι Κάτω Χώρες και η Ισπανία υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις και απάντησαν στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου.

## IV — Λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

### Α — *Το Ηνωμένο Βασίλειο*

44. Οι παρατηρήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου σε αμφότερες τις υποθέσεις εκκινούν από τη διάκριση μεταξύ δύο τύπων μέτρων θεμελιούμενων στο κεκτημένο Σένγκεν. Τα μέτρα της πρώτης κατηγορίας εμπίπτουν στο σύνολό τους στο κεκτημένο Σένγκεν (πλήρως ενσωματούμενα στο Σένγκεν μέτρα, στο εξής: ενσωματούμενα μέτρα), ενώ τα μέτρα της δεύτερης κατηγορίας συνδέονται προς το κεκτημένο Σένγκεν (συνδεόμενα με το Σένγκεν μέτρα, στο εξής: συνδεόμενα μέτρα). Τα ενσωματούμενα μέτρα συνδέονται άρρηκτα με το κεκτημένο Σένγκεν, όπως, επί παραδείγματι, τα μέτρα περί τροποποιήσεως των διατάξεων του ως άνω κεκτημένου στα οποία δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο. Αντιθέτως, η δεύτερη κατηγορία μέτρων δεν συνδέεται στενά με το κεκτημένο Σένγκεν, μολονότι ενδέχεται τα συναφή μέτρα να έχουν θεσπιστεί για την επίτευξη προβλεπόμενου με το κεκτημένο Σένγκεν στόχου. Η ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν δεν απειλείται σε περίπτωση συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στη δεύτερη κατηγορία μέτρων. Ο κανονισμός 2007/2004 και ο κανονισμός 2252/2004 εμπίπτουν στη δεύτερη κατηγορία μέτρων. Όσον αφορά τον κανονισμό 2252/2004, το Ηνωμένο Βασίλειο εμμένει επί του ότι πρόκειται για συνδεόμενο μέτρο το οποίο δεν αντικαθιστά ούτε τροποποιεί οποιαδήποτε επιταγή.

45. Σύμφωνα με το κύριο επιχείρημα του Ηνωμένου Βασιλείου, το Συμβούλιο ενήργησε παρανόμως καθόσον εμπόδισε το πρώτο να συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού 2252/2004. Το Ηνωμένο Βασίλειο κοινοποίησε την επιθυμία του να συμμετάσχει στη θέσπιση του κανονισμού 2252/2004 δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και του άρθρου 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, η συμπεριφορά του Συμβουλίου συνιστά παράβαση των ουσιωδών τύπων κατά την έννοια του άρθρου 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

46. Το Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρεί ότι το άρθρο 10 ΕΚ, το οποίο εμπίπτει στον πρώτο πυλώνα, και η αρχή περί συνεργασίας, η οποία απαντά στον τίτλο VI ΕΕ [5], διασφαλίζουν επαρκώς την αρχή περί ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν έναντι όλων των ενδεχομένων καταχρήσεως. Εν προκειμένω, η στάση του Συμβουλίου είναι εξαιρετικά τυπολατρική δοθέντος ότι αφορά τη θέσπιση προγενέστερων μέτρων υπό τη μορφή διακυβερνητικής συνεργασίας και όχι σε κοινοτική κλίμακα. Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει συμφέρον τα εξωτερικά σύνορα Σένγκεν να αποτελούν αντικείμενο κοινής επιτηρήσεως.

47. Το Ηνωμένο Βασίλειο επικρίνει την ερμηνεία του Συμβουλίου, σύμφωνα με την οποία η εφαρμογή του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν εξαρτάται από την προηγούμενη εφαρμογή του άρθρου 4 αυτού. Το Συμβούλιο ερμήνευσε εσφαλμένα το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν υπό την έννοια ότι μπορούσε να εφαρμοστεί αποκλειστικά επί του τμήματος εκείνου του κεκτημένου Σένγκεν το οποίο εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο δυνάμει της εκδοθείσας κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 του ως άνω Πρωτοκόλλου αποφάσεως. Το Ηνωμένο Βασίλειο αποκαλεί την ερμηνεία αυτή θεωρία της «σχέσεως αλληλεξαρτήσεως». Κατ' αυτό, παρόμοια ερμηνεία αντίκειται προς το ίδιο το γράμμα του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, προς τη φύση του άρθρου 5 αυτού και προς την προσαρτημένη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δήλωση αριθ. 46. Αντί της θεωρίας της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως, το Ηνωμένο Βασίλειο προτείνει την εφαρμογή της θεωρίας της «ανεξαρτησίας», δυνάμει της οποίας η εφαρμογή του άρθρου 5 είναι ανεξάρτητη από εκείνη του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν καθόσον τα άρθρα 4 και 5 δεν τελούν σε αμοιβαία σχέση εξαρτήσεως ή υπεροχής.

48. Κατά της θεωρίας της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως συνηγορεί το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, οι εκδιδόμενες με νομικό θεμέλιο το ως άνω άρθρο πράξεις εφαρμόζονται εντός όλων των κρατών μελών. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο οι συναφείς διατάξεις των Συνθηκών διέπουν τα της εμβαθύνσεως του κεκτημένου Σένγκεν. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν δεν διέπει μηχανισμό opting-out αλλά μηχανισμό ενισχυμένης συνεργασίας. Εξ αυτού έπεται ότι η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν εξαρτάται από την ομοφωνία των λοιπών κρατών μελών που συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν (στο εξής: μέλη κράτη Σένγκεν). Τα επιχειρήματα δια των οποίων καταβάλλεται προσπάθεια να καταδειχθεί ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου Σένγκεν είναι ασαφές και ατελές καθόσον αφορά τα δικαιώματα συμμετοχής της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου δεν είναι πειστικά. Για το Ηνωμένο Βασίλειο δεν απαιτείται η ομοφωνία των λοιπών κρατών μελών Σένγκεν δοθέντος ότι η γραπτή κοινοποίηση στην οποία προέβη το Ηνωμένο Βασίλειο κατ' εφαρμογή του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αποκλείει ή (απενεργοποιεί) τον μηχανισμό της ενισχυμένης συνεργασίας.

49. Όσον αφορά τη θεωρία της ανεξαρτησίας, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι αυτή συνάδει προς το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Ο βασικός στόχος

5 — Απόφαση της 16ης Ιουνίου 2005, C-105/03, Pupino (Συλλογή 2005, σ. I-5285, σκέψη 42).

του άρθρου αυτού είναι να καταστήσει σαφές ότι, κατά το Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν έχουν το δικαίωμα να καταστούν κοινωνοί των στοιχείων εκείνων του κεκτημένου Σένγκεν, η νομική βάση των οποίων απαντά, σύμφωνα με την απόφαση 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου, στον τίτλο IV [6]. Πάντως, αν το Ηνωμένο Βασίλειο προβαίνει σε γραπτή κοινοποίηση προς το Συμβούλιο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, και αν η νομική βάση της προτάσεως στην οποία το Ηνωμένο Βασίλειο επιθυμεί να συμμετάσχει είναι ο τίτλος IV, εφαρμόζεται το Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV. Επιπλέον, η θεωρία της ανεξαρτησίας συνάδει επίσης και προς την επιταγή της προασπίσεως της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν. Η χωρίς προγενέστερη έγκριση συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στο κεκτημένο αυτό δεν απειλεί την ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν εφόσον το άρθρο 10 ΕΚ και το άρθρο 3, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, το οποίο παρέχει την υπό ορισμένες προϋποθέσεις δυνατότητα θεσπίσεως οποιουδήποτε μέτρου χωρίς τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου, επιτρέπουν επαρκώς την προάσπιση της ακεραιότητας αυτής.

50. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το Πρωτόκολλο του Σένγκεν εμπεριέχει δύο μηχανισμούς ενισχυμένης συνεργασίας. Το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου προσδιορίζει τον πρώτο μηχανισμό και εφαρμόζεται με σκοπό την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και στο κοινοτικό δίκαιο. Το δεύτερο τμήμα, το οποίο καθορίζει το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου, διέπει την εμβάθυνσή του. Όταν πρόκειται για ένταξη στο κεκτημένο Σένγκεν, τα άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προβλέπουν διαφορετική διαδικασία από εκείνη η οποία εφαρμόζεται όταν πρόκειται αποκλειστικά και μόνο για την εμβάθυνση του κεκτημένου.

51. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, η μόνη ευλογοφανής ερμηνεία του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν είναι ότι το άρθρο αυτό εφαρμόζεται μόνον όσον αφορά τα μέτρα αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν στα οποία δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο. Συγκεκριμένα, αν το άρθρο αυτό αναφερόταν σε μέτρα στα οποία συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο, τότε το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου για τη θέση της Δανίας, επί παραδείγματι, θα έπρεπε να περιλαμβάνει διατάξεις για την περίπτωση κατά την οποία το Ηνωμένο Βασίλειο θα αποφάσιζε να μη συμμετάσχει στο ως άνω μέτρο.

52. Το Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρεί επίσης ότι η ερμηνεία του άρθρου 5 σύμφωνα με τη θεωρία της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως, όπως προτείνει το Συμβούλιο, παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία συμμετέσχον επανειλημμένα στην εμβάθυνση του κεκτημένου Σένγκεν μολονότι δεν έθεσαν σε εφαρμογή τη διαδικασία του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Μεγάλος αριθμός εξαιρέσεων, σύμφωνα με τις οποίες επετράπη συμμετοχή χωρίς την εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου, αποδεικνύει ότι δεν διακυβευόταν η ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν.

6 — Απόφαση της 20ής Μαΐου 1999, περί καθορισμού, σύμφωνα με τις συναφείς διατάξεις της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομικής βάσεως κάθε μιας από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κεκτημένο Σένγκεν (ΕΕ L 176, σ. 17).

53. Επίσης, η ευρεία και ασαφής ερμηνεία της εννοίας του μέτρου αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν, κατά την πρακτική του Συμβουλίου, αντίκειται προς την αρχή της ασφαλείας δικαίου. Παρόμοια μέθοδος ελέγχου σε δύο στάδια, όπως εφαρμόζεται από το Συμβούλιο προκειμένου να προσδιοριστεί αν πρόκειται για μέτρο αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν, δεν συνάδει προς το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Το δεύτερο στάδιο της μεθόδου ελέγχου, το οποίο εισάγει το κριτήριο βάσει του οποίου προσδιορίζεται αν το συγκεκριμένο ζήτημα είναι ουσιώδες για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός χώρου όπου η επιτήρησή του έχει καταργηθεί εντός των κοινών συνόρων, είναι υπερβολικά ασαφής για να καταστήσει τη μέθοδο σύμφωνη προς τις επιταγές περί ασφαλείας δικαίου.

54. Γεγονός είναι ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν επιθυμεί την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων όπως έπραξαν τα κράτη Σένγκεν. Πάντως, η βούληση αυτή δεν σημαίνει ότι υφίσταται θεωρητικός κίνδυνος για τα κράτη Σένγκεν να διακυβεύεται η ακεραιότητα του κεκτημένου Σένγκεν.

55. Τέλος, η αρχή περί ίσης μεταχειρίσεως των υπηκόων της Ενώσεως στο πλαίσιο των ελέγχων των διαβατηρίων που διενεργούνται στα εξωτερικά σύνορα σημαίνει μολονοτούτο ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία έπρεπε να συμμετάσχουν στον κανονισμό 2252/2004. Αν η τεχνική υποδομή αναγνωρίσεως των διαβατηρίων στους συνοριακούς σταθμούς διελεύσεως των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δεν προσφέρεται για την ανάγνωση των διαβατηρίων των υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, τότε οι υπήκοοι των δύο αυτών κρατών αντιμετωπίζονται, χωρίς τούτο να δικαιολογείται, κατά τρόπο διαφορετικό από εκείνο έναντι των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών.

56. Επικουρικώς και μόνον, αν το Δικαστήριο καλούνταν να εκτιμήσει ότι η θεωρία της ανεξαρτησίας είναι ορθή, το Ηνωμένο Βασίλειο φρονεί ότι το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν δεν μπορεί συνακόλουθα να εφαρμόζεται στα συνδεόμενα μέτρα. Το άρθρο αυτό εφαρμόζεται μόνο στα ενσωματούμενα μέτρα. Επειδή ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εντάσσεται στην κατηγορία των τελευταίων, το Ηνωμένο Βασίλειο θα έπρεπε να συμμετάσχει στη θέσπισή του.

Β — *Οι παρεμβαίνοντες προς στήριξη των αιτημάτων του Ηνωμένου Βασιλείου*

57. Αναφερόμενη στις αρχές περί ερμηνείας των διεθνών συνθηκών, όπως αυτές εξαγγέλλονται στα άρθρα 31 και 32 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των συνθηκών, η Ιρλανδία ισχυρίζεται ότι ουδείς λόγος υφίσταται να μη γίνει δεκτή η σαφής διατύπωση των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Η Ιρλανδία υποστηρίζει τη θεωρία του Ηνωμένου

Βασιλείου περί της σχέσεως ανεξαρτησίας μεταξύ των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου, επικαλούμενη το άρθρο 6 αυτού, καθώς και το άρθρο 6, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2002/192/ΕΚ του Συμβουλίου [7]. Αν και στην απόφαση αυτή γίνεται επίσης λόγος για μέτρα που αποτελούν τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν και θεσπίστηκαν μετά την έναρξη ισχύος του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, τούτο δεν σημαίνει ότι αρκεί μια δυναμική ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο δεν δύναται να τροποποιήσει το πρωτογενές δίκαιο με απόφασή του. Η Ιρλανδία υποστηρίζει περαιτέρω ότι η πρακτική του Συμβουλίου είναι ικανή να παρεμποδίσει δυσανάλογα τη συμμετοχή της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

58. Η *Σλοβακία* υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο. Εφόσον ένα κράτος μέλος δεν συμμετέχει στο κεκτημένο Σένγκεν τούτο δεν πρέπει να αποτελέσει κριτήριο αποκλεισμού της συμμετοχής του δυνάμει του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ή του άρθρου 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Η Σλοβακία εκτιμά ότι, για να χωρήσει η εξέταση, απαιτούνται συμπληρωματικά στοιχεία, προτείνει δε, συνακόλουθα, διαφορετική μέθοδο ελέγχου δυνάμενη να εφαρμοστεί επίσης και στα δύο άρθρα 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Αφού ολοκληρωθεί η ως άνω μέθοδος ελέγχου, η θεμελιούμενη στο άρθρο 5, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν συνεργασία μπορεί να απορριφθεί μόνον αν είναι σαφές, χωρίς καμία εύλογη αμφιβολία, ότι διακυβεύονται η ακεραιότητα και η συνοχή του κεκτημένου Σένγκεν. Η συμμετοχή κράτους μέλους, μη κράτους Σένγκεν, πρέπει να είναι προδήλως και ευθέως ασυμβίβαστη με τους στόχους του κεκτημένου Σένγκεν, τούτο δε σημαίνει στην πράξη ότι πρέπει όντως να οδηγεί σε περιορισμό της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας ενός μέτρου που αποτελεί τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν.

59. Η *Σλοβακία* παρατηρεί επίσης ότι η θέση του Συμβουλίου ότι το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αφορά τη συμμετοχή σε μέτρα εμβαθύνσεως σημαίνει ότι το άρθρο 5 του ιδίου Πρωτοκόλλου περιττεύει.

Γ — *Το Συμβούλιο*

60. Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η υποστηριζόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρία της ανεξαρτησίας δεν συμβιβάζεται με την αρχή της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν και αντιφάσκει επίσης προς την δομή και τη λογική του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν και του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Η θεωρία της ανεξαρτησίας θέτει σε κίνδυνο την αρχή της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν, κυρίως δε αν εφαρμοστεί σε συνδυασμό με τον περιορισμό στα ενσωματούμενα μέτρα. Το Συμβούλιο αντικρούει την άποψη ότι το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αποσκοπεί στη χορήγηση δικαιωμάτων στο Ηνωμένο Βασί-

7 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, σχετικά με το αίτημα της Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν (ΕΕ L 64, σ. 20).

λειο και στην Ιρλανδία. Σκοπεί μάλλον στο να διαφυλάξει τη δράση των κρατών Σένγκεν έναντι των εμποδίων της αναπτύξεως της ενισχυμένης συνεργασίας εκ μέρους ενός ή πλειόνων κρατών. Ο ανωτέρω σκοπός του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προκύπτει από την αντιπαραβολή του με το άρθρο 4. Επομένως, δεν μπορεί να διατυπώνεται η άποψη ότι η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο συμμετέχουν αυτομάτως αφού προηγουμένως ειδοποιήσουν σχετικώς το Συμβούλιο.

61. Κατά το Συμβούλιο, η διαφύλαξη της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν είναι η ratio legis του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Υφίσταται σαφής αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της καταργήσεως των συνόρων στα εσωτερικά σύνορα και των συνοδευτικών μέτρων.

62. Επιπλέον, τα εμπίπτοντα στην ενισχυμένη συνεργασία Σένγκεν μέτρα είναι αλληλένδετα και αλληλοεξαρτώμενα. Ως εκ τούτου, ενδέχεται η ακεραιότητα να διακυβευθεί ακόμα και αν τα συναφή δεν αποτελούν μέτρα χαρακτηριζόμενα από το Ηνωμένο Βασίλειο ως ενσωματούμενα μέτρα, ενώ διαπιστώνεται, κατόπιν διενεργείας του ελέγχου σε δύο στάδια, ότι πρόκειται για ζήτημα συνδεόμενο με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός χώρου όπου έχουν καταργηθεί τα εσωτερικά σύνορα.

63. Το Συμβούλιο παρατηρεί επίσης ότι, προκειμένου να προστατευθεί η αρχή της ακεραιότητας και συνοχής του κεκτημένου Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν θα διέθετε πλέον τη δυνατότητα, μετά από τυχόν δήλωση και σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασία, να επιλέξει μονομερώς (opt-out) τη μη συμμετοχή του στην εμβάθυνση του κεκτημένου. Ως πιθανό δείγμα τυχόν μη συμμορφώσεως στα πλαίσια της εμβαθύνσεως του κεκτημένου Σένγκεν το Συμβούλιο αναφέρει τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου σε μέτρα επαναπατρισμού των αλλοδαπών και μη συμμετοχής του την άρνηση επανόδου εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

64. Ο συσχετισμός της υπεροχής ή της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως των άρθρων 5 και 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν καθίσταται επίσης αναγκαίος ώστε να αποφεύγεται η ενεργοποίηση του μηχανισμού του άρθρου 4 στο πλαίσιο διαδικασίας βάσει του άρθρου 5. Το άρθρο 10 ΕΚ και η αρχή περί συνεργασίας δεν αποτελούν επαρκή προστασία της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν. Η παραπομπή στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV είναι πεπλανημένη καθόσον το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του δυνάμει της αρχής ότι, σε περίπτωση συγκρούσεως, το Πρωτόκολλο του Σένγκεν χαρακτηρίζεται ως lex specialis σε σχέση με το Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV. Ο προβλεπόμενος στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV μηχανισμός προαιρετικής συμμετοχής αφορά αποκλειστικά τα θεσπιζόμενα δυνάμει του τίτλου IV ΕΚ μέτρα και όχι τα μέτρα αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν. Αν γίνονταν δεκτοί οι ισχυρισμοί του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με τη θεωρία της ανεξαρτησίας, τότε δεν θα είχε νόημα το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Το Ηνωμένο Βασίλειο θα μπορούσε απλώς να εφαρμόσει το άρθρο 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV και να κοινοποιήσει την πρόθεσή του να συμμετάσχει σε μέτρα βασιζόμενα στον τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ, μέτρα τα οποία θεμελιώνονται παράλληλα και στο κεκτημένο Σένγκεν.

Πάντως, αν συνέβαινε αυτό, θα καταστρατηγούνταν η προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν προστασία.

65. Το Συμβούλιο απορρίπτει τους ισχυρισμούς του Ηνωμένου Βασιλείου ως προς την ευρεία και ασαφή ερμηνεία της εννοίας του μέτρου αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν και παρατηρεί ότι ο απλός έλεγχος σε δύο στάδια επιτρέπει να προσδιοριστεί αν πρόκειται ή όχι για μέτρο εμβαθύνσεως. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, προσδιορίζεται πόσο στενός είναι ο δεσμός μεταξύ του προτεινόμενου μέτρου και της καταργήσεως των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα για να μπορεί να εκτιμηθεί αν πρόκειται για μέτρο αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν. Κατά το πρώτο στάδιο της ανωτέρω μεθόδου, ελέγχεται η ίδια η εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν σε σχέση με το μέτρο. Η έκταση εφαρμογής του κεκτημένου αυτού μπορεί να συναχθεί από την απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1999 σχετικά με ορισμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της Συμφωνίας που έχουν συνάψει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, η Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας για τη σύνδεση των δύο αυτών κρατών με την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν [8]. Το δεύτερο στάδιο του συναφούς ελέγχου συνίσταται στο ερώτημα αν πρόκειται για ζήτημα ουσιώδες ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός χώρου όπου ο έλεγχος των προσώπων καταργείται στα εσωτερικά σύνορα και θεσπίζεται κοινό σύστημα επιτηρήσεως των εξωτερικών συνόρων, σύστημα το οποίο δεσμεύει και τις χώρες Νορβηγία και Φινλανδία και εμπεριέχεται σε έγγραφο της 22ας Οκτωβρίου 1999 προς την προεδρία, το οποίο εξετάσθηκε και εγκρίθηκε από την Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER). Σκοπός της μεθόδου αυτής είναι να διασφαλιστεί εντός του Συμβουλίου μεγαλύτερη συνοχή κατά τη συζήτηση νομικών πράξεων που εμπίπτουν στη συνεργασία Σένγκεν. Η εξέταση αυτή συνιστά καθοριστικής σημασίας αρωγό για την επιλογή της ορθής διαδικασίας. Είναι αστήρικτη η ένσταση ότι είχε ως αποδέκτη την μικτή επιτροπή για τη Νορβηγία και την Ισλανδία. Το περιεχόμενο των μέτρων που θεσπίζει η ως άνω μικτή επιτροπή και εκείνων που θεμελιώνονται στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν δεν διαφέρει.

66. Η προτεινόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο διάκριση μεταξύ συνδεόμενων και ενσωματούμενων μέτρων δεν ευρίσκει έρεισμα στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Το Πρωτόκολλο του Σένγκεν αντιμετωπίζει το κεκτημένο Σένγκεν ως ενιαίο σύνολο. Το Συμβούλιο θα μπορούσε να είχε υιοθετήσει την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου επ' ευκαιρία της εκδόσεως της αποφάσεως 1999/435 [9], αλλά δεν το έπραξε.

67. Όσον αφορά τον ισχυρισμό του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με τη συμμετοχή σε μέτρα του κεκτημένου Σένγκεν, το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι η θέση του Ηνωμένου Βασιλείου μπορεί να προσδιοριστεί βάσει

8 — ΕΕ L 176, σ. 31.

9 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1999, για τον ορισμό του κεκτημένου Σένγκεν προκειμένου να προσδιοριστεί, δυνάμει των ιδίων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η νομική βάση για κάθε μία από τις διατάξεις ή αποφάσεις που συνιστούν το κεκτημένο Σένγκεν (ΕΕ L 176, σ. 1).

συγκεκριμένης εξετάσεως. Όταν πρόκειται για πρόταση, η νομική βάση της οποίας απαντά στον τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ, η οποία δεν συνεπάγεται ανάπτυξη κεκτημένου Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο μπορεί να συμμετάσχει (opt-in) δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Αντιθέτως, όταν πρόκειται για πρόταση η οποία συνεπάγεται ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, το Συμβούλιο εκτιμά τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Αν το Ηνωμένο Βασίλειο συμμετέχει σε τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν, όπως προβλέπει η απόφαση 2000/365, μπορεί να συμμετάσχει στην έκδοση πράξεων χωρίς προηγούμενη επί τούτου γνωστοποίηση. Αντιθέτως, αν από την ως άνω απόφαση προκύπτει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στον οικείο τομέα του κεκτημένου Σένγκεν, τότε οφείλει, προκειμένου να συνεργαστεί, να ενεργήσει σύμφωνα με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

68. Η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στη θέσπιση μέτρων εμπιπτόντων στο κεκτημένο Σένγκεν εξηγείται, κατά την άποψη του Συμβουλίου, από την ειδική φύση της συνεργασίας σε κάθε επί μέρους περίπτωση. Έτσι, επί παραδείγματι, ο κανονισμός 334/2002 [10] εκδόθηκε με νομική βάση το πρώην άρθρο 100 Γ της Συνθήκης ΕΚ προτού το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματωθεί στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Όσον αφορά τις λοιπές νομικές πράξεις, είναι εκτελεστικής μάλλον παρά κανονιστικής φύσεως, ήτοι πράξεις εμπίπτουσες στο εκτελεστικό πεδίο, όπως επί παραδείγματι η απόφαση 2004/573/ΕΚ [11]. Όσον αφορά την οδηγία 2001/40 [12] και την απόφαση 2004/191 [13], το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι πρόκειται για μέτρα αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν, στα οποία δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο. Η συμμετοχή στην έκδοση των προαναφερθέντων δύο μέτρων στηρίζεται στο γεγονός ότι η οδηγία διέπει αποκλειστικά την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων σχετικά με την απομάκρυνση αλλοδαπών. Αφορά την απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι θα μπορούσαν να αποφύγουν ευχερώς την απομάκρυνση και να εισέλθουν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

69. Τα συνδεόμενα με τον έλεγχο των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα μέτρα εμπίπτουν στο κεκτημένο Σένγκεν. Μεταξύ των μέτρων αυτών καταλέγονται όσα θεμελιώνονται στον κανονισμό 2252/2004, καθόσον ο έλεγχος των διαβατηρίων πραγματοποιείται στην πράξη τα εξωτερικά σύνορα. Το άρθρο 62, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, ΕΚ, νομική βάση του κανονισμού 2252/2004, επιβεβαιώνει τη σύνδεση μεταξύ του κανονισμού και των εξωτερικών συνόρων. Ο έλεγχος των διαβατηρίων είναι ουσιώδης για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός χώρου όπου έχει καταργηθεί η επιτήρηση των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα. Το Ηνωμένο Βασίλειο δεν

10 — Κανονισμός (ΕΚ) του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2002, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1683/95 για την καθιέρωση ενιαίου τύπου θεωρήσεων (ΕΕ L 53, σ. 7).

11 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, περί διοργανώσεως κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομακρύνσεως (ΕΕ L 261, σ. 28).

12 — Οδηγία 2001/40/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομακρύνσεως υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 149, σ. 34).

13 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 23ης Φεβρουαρίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση των κριτηρίων και των πρακτικών λεπτομερειών εφαρμογής για την αντιστάθμιση των οικονομικών ανισορροπιών που προκύπτουν από την εφαρμογή της οδηγίας 2001/40/ΕΚ σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομακρύνσεως υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ L 60, σ. 55).

ζήτησε να συμμετάσχει στον συγκεκριμένο τομέα του κεκτημένου Σένγκεν. Επομένως, η απόφαση 2000/365 δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τη συμμετοχή του ως άνω κράτους μέλους στο συγκεκριμένο τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν.

*Δ — Οι παρεμβαίνοντες υπέρ των αιτημάτων του Συμβουλίου*

70. Κατά την Επιτροπή, η θέση του Συμβουλίου σχετικά με τη διαπλοκή των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν είναι ορθή. Μολονότι δεν συμμερίζεται την άποψη του Ηνωμένου Βασιλείου ως προς τη διάκριση μεταξύ των ενσωματούμενων και συνδεόμενων μέτρων, η Επιτροπή εκτιμά ότι ο κανονισμός 2252/2004 αποτελεί μέτρο ενσωματώσεως καθόσον συνδέεται αναπόσπαστα με το κεκτημένο Σένγκεν, σε ένα μέρος του οποίου δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο.

71. Κατά την Επιτροπή, το ουσιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της ενισχυμένης συνεργασίας και του κεκτημένου Σένγκεν έγκειται στην αρχή της ακεραιότητας. Ως εκ τούτου, ο βασικός στόχος συνίσταται στη διαφύλαξη της ακεραιότητας και συνοχής του κεκτημένου Σένγκεν. Κατά την άποψή της, το Πρωτόκολλο του Σένγκεν προβλέπει ασφαλώς μερική συνεργασία συγκεκριμένου κράτους μέλους, πλην όμως δεν αφήνει στην ελεύθερη βούληση του κράτους αυτού να επιλέγει κατά το δοκούν σε ποιο μέρος του κεκτημένου θα συνεργαστεί γεγονός το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε ένα συνονθύλευμα (patchwork) συνεργασιών και υποχρεώσεων.

72. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί κεχωρισμένως και εκτός του πλαισίου του Πρωτοκόλλου στο σύνολό του. Επομένως, είναι πεπλανημένη η θεωρία της ανεξαρτησίας όσον αφορά τη διαπλοκή των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου. 80. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η έκφραση «[προτάσεις και πρωτοβουλίες] για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν», η οποία απαντά στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, δεν είναι ανακριβής και αόριστη. Όταν πρόκειται για την εμβάθυνση του κεκτημένου Σένγκεν, η έκδοση πράξεων, η νομική βάση των οποίων είναι το άρθρο αυτό, δεν διαφέρει από τον προσδιορισμό της νομικής βάσεως για την έκδοση μέτρων του κοινοτικού δικαίου. Η σε δύο στάδια μέθοδος ελέγχου που επεξεργάστηκε το Συμβούλιο σχετικά με τον ορισμό της εμβαθύνσεως είναι ορθή και επαρκής.

73. Τέλος, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός 2252/2004 σκοπεί στη θέσπιση των ελάχιστων προτύπων ασφαλείας για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα. Περισσότερο αξιόπιστος δεσμός μεταξύ του κατόχου του διαβατηρίου και του ιδίου του διαβατηρίου μπορεί έτσι να επιτευχθεί χάρη στη βιομετρία. Ο στόχος αυτός συνδέεται άρρηκτα με την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, τα οποία συνιστούν την ίδια την ουσία της συνεργασίας Σένγκεν. Οι υπήκοοι του Ηνωμένου Βασιλείου δεν αποτελούν αντικείμενο δυσμενούς διακρίσεως καθόσον το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στον κανονισμό 2252/2004. Η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν τη δυνατότητα να

ενσωματώσουν βιομετρικά στοιχεία στα διαβατήριά τους δυνάμει επίσης των κανόνων του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπλοΐας.

74. Το *Βασίλειο της Ισπανίας* παρατηρεί ότι η ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν από το Ηνωμένο Βασίλειο συνιστά απειλή για τα ήδη θεσπισθέντα στον τομέα της ενισχυμένης συνεργασίας μέτρα και ως εκ τούτου θέτει σε κίνδυνο την αρχή της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν. Κατά την άποψή του, από μια συστηματική, τελεολογική και ιστορική ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν δεν απορρέει δικαίωμα του Ηνωμένου Βασιλείου περί συμμετοχής. Όσον αφορά τα επικουρικά επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου, το Βασίλειο της Ισπανίας εκτιμά ότι εναπόκειται στο Συμβούλιο να αποφασίσει ποια μέτρα εντάσσονται στην περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν.

75. Υποστηρίζοντας την άποψη του Συμβουλίου ως προς τη σχέση αλληλεξαρτήσεως των άρθρων 5 και 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, οι *Κάτω Χώρες* διευκρίνισαν κατά τη συνεδρίαση ότι το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου απαιτεί ομόφωνη απόφαση των κρατών Σένγκεν και του Ηνωμένου Βασιλείου. Η δυνατότητα των κρατών μελών να αποφασίζουν κατά το δοκούν να συμμετάσχουν σε ένα μόνο τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν προσκρούει στην προϋπόθεση περί ομοφωνίας, σύμφωνα με την οποία διαφυλάσσεται η συνοχή του κεκτημένου. Αν το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ερμηνευόταν όπως προτείνει το Ηνωμένο Βασίλειο τούτο θα σήμαινε ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να μη συμμετέχουν στην εμβάθυνση του κεκτημένου Σένγκεν μολονότι συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν.

## V — Η άποψη της γενικής εισαγγελέα

76. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσέδωσε νέα διάσταση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση [14]. Η εν λόγω Συνθήκη εγκαθίδρυσε χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης [15]. Η θεωρία δίδει έμφαση στο ότι η έννοια της ενισχυμένης συνεργασίας εφαρμόζεται και στην ανάπτυξη και παγίωση του χώρου αυτού [16], ο οποίος, υπό το φως του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, περιλαμβάνει το κεκτημένο Σένγκεν [17]. Το κεκτημένο αυτό εξελήφθη αρχικώς ως στοιχείο του δημόσιου διεθνούς δικαίου και ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και στο κοινοτικό δίκαιο δυνάμει του άρθρου

14 — Thym, D., *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2004, σ. 79. Σύμφωνα με τον συγγραφέα, πρόκειται για νέο βαθμό ολοκληρώσεως μετά την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς και της νομισματικής ενώσεως.

15 — Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι, για τις ανάγκες του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, η Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποίησε τον τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και προσέθεσε νέο τίτλο IV στη Συνθήκη ΕΚ.

16 — Bribosia, H., «Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne, Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam», *Cahiers de droit européen*, 2000, τεύχη 1-2, σ. 57, ειδικότερα σ. 88. Όσον αφορά τη σημασία της ενισχυμένης συνεργασίας, παραπέμπω στην ομιλία του πρώην Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors ενώπιον της βελγικής Γερουσίας τον Μάρτιο του 2007, περίληψη του οποίου δημοσιεύεται στο υπ' αριθ. 9407 τεύχος της Agence Europe, της 17ης Απριλίου 2007.

17 — Βλ. Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 83. Ο συγγραφέας αναφέρεται επίσης στο άρθρο 43, στοιχείο β΄, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με το οποίο τυχόν πρόταση για ενισχυμένη συνεργασία δεν επηρεάζει τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

2, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν [18].

77. Το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει, στο πλαίσιο των υποθέσεων C-77/05 και C-137/05, Πρωτόκολλα αφορώντα κυρίως την ενισχυμένη συνεργασία [19]. Η κλασσική έννοια της ευρωπαϊκής ολοκληρώσεως είναι απόρροια της εννοίας της ενοποιήσεως, ήτοι της θεσπίσεως ομοιόμορφων κανόνων εφαρμοζόμενων κατά τρόπο ομοιόμορφο εντός όλων των κρατών μελών [20]. Λόγω των τροποποιήσεων που επήλθαν στις ιδρυτικές Συνθήκες διά των οποίων η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Ενώσεως διευρύνθηκε και λόγω νέων προσχωρήσεων στην Ένωση, γενεσιουργών μεγαλύτερου βαθμού ετερόκλιτων δομών και συμφερόντων, η έννοια της ενοποιήσεως δεν μπορεί πλέον να εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο όπως κατά την εποχή όπου η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα απαριθμούσε μόνον έξι ή εννέα μέλη [21]. Η ενισχυμένη συνεργασία είναι η νομική έκφραση της εξισορροπήσεως μεταξύ διευρύνσεως και εμβαθύνσεως της Ενώσεως [22]. Κατά τη θεωρία, το κεκτημένο Σένγκεν συνιστά ειδική, τροποποιημένη μορφή ενισχυμένης συνεργασίας, η οποία καθιερώθηκε μεταξύ ορισμένων κρατών μελών μέσω διεθνών συνθηκών [23], ήτοι διά της Συμφωνίας της 14ης Ιουνίου 1985, η οποία υπογράφηκε στο Σένγκεν μεταξύ των Κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ενώσεως της Benelux, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, για τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (στο εξής: Συμφωνία του Σένγκεν) καθώς και διά της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 για τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, η οποία συνήφθη στις 19 Ιουνίου 1990 (στο εξής: Σύμβαση εφαρμογής) εκτός του θεσμικού πλαισίου της τότε Κοινότητας και νυν Ενώσεως [24]. Ως αυτοτελείς πράξεις του διεθνούς δικαίου, οι δύο συμφωνίες έπαυσαν να ισχύουν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ [25].

18 — Boer den, M., «Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2000, τεύχος 7, σ. 336, ειδικότερα σ. 337· Bender, T., «Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza», *ZaöRV*, 2001, σ. 730, ειδικότερα σ. 743· Gautier, M., «Accords de Schengen», τεύχος 2630 του JurisClasseur Europe Traité, σημείο 38· Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 82. Ο τελευταίος υπογραμμίζει ότι το Πρωτόκολλο του Σένγκεν εφαρμόζεται στον πρώτο και στον τρίτο πυλώνα, λόγω για τον οποίο θεσπίστηκε ως παράρτημα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης ΕΚ.

19 — Με την απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2006, C-503/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2006, σ. I-1097, σκέψη 34), το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν εφαρμόζονται μόνον αν και στον βαθμό που συμβιβάζονται με το δίκαιο της Ενώσεως και της Κοινότητας». Το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ορίζει ότι η ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα του κεκτημένου Σένγκεν πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και με σεβασμό των Συνθηκών. Η ως άνω διάταξη αποτελεί ιδιαίτερη έκφραση της εξαγγελλόμενης στο άρθρο 43, παράγραφος 1, ΕΕ αρχής, σύμφωνα με την οποία η ενισχυμένη συνεργασία πρέπει να τηρεί τις Συνθήκες και το θεσμικό πλαίσιο της Ενώσεως καθώς και το κοινοτικό δίκαιο.

20 — Bender, T., όπ.π. υποσημείωση 18, σ. 730, 731 και 767.

21 — Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3η έκδοση, Παρίσι, 2004, σ. 161. Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι η ενισχυμένη συνεργασία είναι αποτέλεσμα της διαπιστώσεως ότι είναι αδύνατον όλα τα κράτη μέλη να βαδίζουν προς την ολοκλήρωση με την ίδια ταχύτητα.

22 — Blanke, Titel VII, Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit, στο συλλογικό Grabitz/Hilf, παράγραφος 1.

23 — Αναφερόμενη στο άρθρο 134 της Συμβάσεως εφαρμογής, η θεωρία εμμένει επί του ότι, εξ αρχής, το κεκτημένο Σένγκεν δεν είναι στην πραγματικότητα αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο [Van Simaeys, B., Carlier, J.-Yves, «Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice» στο συλλογικό έργο *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions* (επιμέλεια: Lejeune, Y.), Βρυξέλλες, 1999, σ. 250].

24 — Blanke, όπ.π. υποσημείωση 22, σημείο 9, Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 18, σημεία 1 και 2. Η ανάπτυξη εκτός του πλαισίου της ιδρυτικής Συνθήκης υπαγορεύθηκε από το γεγονός ότι η Κοινότητα ήταν μεν αρμόδια σε θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, αλλά στερούνταν αρμοδιότητας να ρυθμίσει τη νομική κατάσταση των υπηκόων τρίτων κρατών.

25 — Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 18, σημείο 3. Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενέταξε στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως το απορρέον από τις Συμφωνίες του Σένγκεν κεκτημένο.

78. Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι το πρωτογενές δίκαιο δεν γνωρίζει τη διάκριση μεταξύ ενσωματούμενων μέτρων (Schengen-integral measures) και συνδεόμενων μέτρων (Schengen linked measures). Τούτο αναγνωρίζεται ακόμη και από το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο, με το υπόμνημά του αντικρούσεως, ισχυρίζεται ότι η ως άνω διάκριση είναι ένα μέσο αναλύσεως προκειμένου να εντοπιστεί ο μικρός αριθμός περιπτώσεων όπου δικαιολογούνταν ο αποκλεισμός της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου από τη συμμετοχή στη θέσπιση μέτρων για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν [26].

79. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν αναφέρεται σε προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν [27]. Κατά τη συζήτηση ακροατηρίου όλοι οι διάδικοι αναφέρθηκαν στην «ανάπτυξη» του κεκτημένου Σένγκεν. Κατόπιν αυτού, απαιτείται να προσδιοριστεί αν είναι συνώνυμες οι φράσεις «για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν» και «ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν».

80. Κατά το παράγωγο δίκαιο, επί παραδείγματι η έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2001/51/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 (στο εξής: οδηγία 2001/51) [28], στις μεν αγγλική και ισπανική αποδόσεις χρησιμοποιεί την ίδια έκφραση με εκείνη του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, όχι όμως και στη σλοβενική, γαλλική, γερμανική και ιταλική αποδόσεις [29]. Στη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού (ΕΚ) 377/2004 του Συμβουλίου, της 19ης Φεβρουαρίου 2004, για τη δημιουργία δικτύου αξιωματικών συνδέσμων μεταναστεύσεως (στο εξής: κανονισμός 377/2004) [30] απαντά στις μεν αγγλική, γαλλική, ιταλική και ισπανική αποδόσεις η ίδια έκφραση που είχε χρησιμοποιηθεί στις γλώσσες αυτές για το Πρωτόκολλο του Σένγκεν, ενώ η σλοβενική και η γερμανική αποδόσεις δεν χρησιμοποιούν τους ίδιους όρους [31]. Η δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 2005, για την ίδρυση ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφοριών και συντονισμού των υπηρεσιών διαχειρίσεως της μεταναστεύσεως των κρατών μελών (απόφαση 2005/267/ΕΚ, στο εξής: απόφαση 2005/267) [32] κάνει λόγο για μέτρα τα οποία αναπτύσσουν διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν για την καταπολέμηση της παρά-

26 — Υπόμνημα απαντήσεως στα πλαίσια της υποθέσεως C-137/05, σημείο 72.

27 — Στην αγγλική απόδοση του Πρωτοκόλλου απαντά η ακόλουθη έκφραση: «Proposals and initiatives to build upon the Schengen *acquis*», στη δε γαλλική «Les propositions et initiatives fondés sur l'acquis de Schengen», στη γερμανική «Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands», στην ιταλική «Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen» και στην ισπανική «Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen».

28 — ΕΕ L 187, σ. 45.

29 — Κατά τη σλοβενική απόδοση «Ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj schengenskega pravnega reda [...]», κατά την αγγλική απόδοση «This Directive builds on the Schengen acquis [...]», κατά τη γαλλική απόδοση «La présente directive constitue un développement de l'acquis de Schengen [...]», κατά τη γερμανική απόδοση «Diese Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands [...]», κατά την ιταλική απόδοση «Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen [...]» και κατά την ισπανική απόδοση «La presente Directiva constituye un desarrollo del acervo de Schengen [...]».

30 — ΕΕ L 64, σ. 1.

31 — Στη σλοβενική απόδοση, «Ta uredba je akt, ki temelji na schengenskem pravnem redu [...]», στην αγγλική απόδοση «This Regulation constitutes an act building on the Schengen acquis[...]», στη γαλλική απόδοση «Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen [...]», στη γερμανική απόδοση «Diese Verordnung stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden [...]Rechtsakt [...]», στην ιταλική απόδοση «Il presente regolamento costituisce un atto basato sull'acquis di Schengen [...]» και στην ισπανική «El presente Reglamento constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen [...]».

32 — ΕΕ L 83, σ. 48.

νομης μεταναστεύσεως [33]. Στην αγγλική, τη γαλλική, την ιταλική απόδοση χρησιμοποιούνται οι ίδιοι όροι με εκείνους του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου, σε αντίθεση με τη σλοβενική και τη γερμανική απόδοση.

81. Θα ήθελα να παρατηρήσω ότι το περιεχόμενο των γλωσσικών αποδόσεων στις οποίες το παράγωγο δίκαιο του κεκτημένου Σένγκεν δεν περιλαμβάνει τους ιδίους όρους, όπως επί παραδείγματι το ιταλικό και γερμανικό κείμενο του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν καθώς και οι προπαρατεθείσες στο σημείο 80 πράξεις του παράγωγου δικαίου, είναι πανομοιότυπο με το περιεχόμενο στις γλωσσικές αποδόσεις στις οποίες χρησιμοποιούνται οι ίδιες λέξεις, όπως επί παραδείγματι στη γαλλική απόδοση των οικείων μέτρων. Αν το περιεχόμενο διέφερε ανάλογα με τη χρήση, στις εν λόγω πράξεις, διαφορετικών όρων σε διαφορετικές γλωσσικές αποδόσεις, τότε θα έπρεπε, προκειμένου να ερμηνευθεί η επιταγή του κοινοτικού δικαίου, να συγκριθούν οι γλωσσικές αποδόσεις τους [34]. Σε περίπτωση αποκλίσεως μεταξύ των γλωσσικών αποδόσεων, η επίδικη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με τη γενική οικονομία και τον σκοπό της κανονιστικής ρυθμίσεως της οποίας αποτελεί στοιχείο [35]. Το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν σκοπεί στη θέσπιση ειδικής διαδικασίας υπέρ του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας προς τον σκοπό της συμμετοχής τους σε νέες πράξεις συνεπαγόμενες εμβάθυνση, και ως εκ τούτου περαιτέρω ανάπτυξη, του κεκτημένου Σένγκεν.

82. Υπενθυμίζω, ευθύς εξ αρχής, ότι η παρούσα υπόθεση συνδέεται με την ερμηνεία των Πρωτοκόλλων και δηλώσεων που προσαρτώνται στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΕΚ. Κατά τη θεωρία, τα ως άνω Πρωτόκολλα και οι ως άνω δηλώσεις συνιστούν δύο κλασσικές κατηγορίες παραρτημάτων των ιδρυτικών Συνθηκών [36]. Κατά το άρθρο 311 ΕΚ, τα Πρωτόκολλα [37] τα οποία προσαρτώνται στην παρούσα Συνθήκη με κοινή συμφωνία των κρατών μελών αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της [38]. Έτσι, στην υπόθεση Miraglia [39], το Δικαστήριο εφήρμο-

33 — Κατά την αγγλική απόδοση «[...]to the extent that its measures develop provisions of the Schengen acquis against the organisation of illegal immigration[...]», κατά την γαλλική «[...]pour autant que ses mesures développent les dispositions de l'acquis de Schengen afin de lutter contre l'organisation de l'immigration illégale[...]», κατά τη γερμανική «[...]deren Maßnahmen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung darstellen[...]», κατά την ιταλική «[...]nella misura in cui le sue misure sviluppano le disposizioni dell'acquis di Schengen volte a combattere l'organizzazione di immigrazione illegale[...]», και κατά την ισπανική «[...]en la medida en que desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen en materia de lucha contra la organización de la inmigración ilegal[...]».

34 — Επ' αυτού θα επιθυμούσα να παραπέμψω στην απόφαση της 2ας Απριλίου 1998, C-296/95, EMU Tabac κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-1605, σκέψη 36). Αποφαινόμενο επί διαφοράς μεταξύ της δανικής και της ελληνικής αποδόσεως της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, σχετικά με το γενικό καθεστώς, την κατοχή, την κυκλοφορία και τους ελέγχους των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως (ΕΕ L 76, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 92/108/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 1992 (ΕΕ L 390, σ. 124), και την οδηγία 92/81/ΕΟΚ, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο αποκλεισμός των δύο γλωσσικών αποδόσεων, όπως προτείνουν οι εκκαλούντες της κύριας δίκης, θα ερχόταν σε αντίθεση προς την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η ανάγκη ομοιόμορφης ερμηνείας των κοινοτικών κανονισμών αποκλείει, σε περίπτωση αμφιβολίας, να λαμβάνεται μεμονωμένα υπόψη το κείμενο μιας διατάξεως, αλλ' αντιθέτως απαιτεί να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται υπό το πρίσμα των κειμένων στις άλλες επίσημες γλώσσες».

35 — Αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (Συλλογή τόμος 1977, σ. 617, σκέψη 14), και της 7ης Δεκεμβρίου 1995, C-449/93, Rockfon (Συλλογή 1995, σ. I-4291, σκέψη 28). Η υπόθεση Rockfon αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 1 της οδηγίας 75/129/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1975, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών που αφορούν τις ομαδικές απολύσεις (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/002, σ. 44). Ετίθετο ζήτημα ερμηνείας του όρου «επιχείρηση», ο οποίος απαντά στο ως άνω άρθρο, ήτοι «establishment» στην αγγλική απόδοση και «stabilimento» στην ιταλική απόδοση. Κατόπιν εξετάσεως των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων της οδηγίας, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι «από τη σύγκριση των χρησιμοποιούμενων όρων προκύπτει ότι το εννοιολογικό περιεχόμενό τους είναι διαφορετικό: οι όροι αυτοί δηλώνουν, ανάλογα με την περίπτωση, την εγκατάσταση, την επιχείρηση, το εργασιακό κέντρο, την τοπική μονάδα ή τον χώρο εργασίας».

36 — Michel, V., Actes annexés au traité, τεύχος 150 της εγκυκλοπαιδείας *JurisClasseur Europe Traité*, σημείο 3.

37 — Η γερμανική νομική επιστήμη παρατηρεί ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν δίδει τον ορισμό της εννοίας του Πρωτοκόλλου περί της οποίας γίνεται λόγος στο άρθρο 311 ΕΚ (Weber, von den Groeben/Schwarze, άρθρο 311, σημείο 1).

38 — Όπ.π., σημείο 36. Σύμφωνα με τον συγγραφέα, η νομική ισχύς των Πρωτοκόλλων είναι η ίδια με εκείνη των ιδρυτικών Συνθηκών.

39 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 2005, C-469/03 (Συλλογή 2005, σ. I-2009).

σε το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν ως στοιχείο του πρωτογενούς δικαίου. Πάντως, οι προσαρτώμενες στις Συνθήκες ΕΕ και ΕΚ δηλώσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως τα Πρωτόκολλα [40], καθόσον δεν είναι δεσμευτικές [41]. Οι δηλώσεις που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια της διακυβερνητικής συνδιασκέψεως δεν αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των ιδρυτικών Συνθηκών, μπορούν όμως να ασκούν επιρροή κατά την ερμηνεία των Συνθηκών σύμφωνα με το άρθρο 31, στοιχείο β΄, της Συμβάσεως της Βιέννης για το δίκαιο των συνθηκών [42]. Η διαφορά μεταξύ Πρωτοκόλλου και δηλώσεως είναι ιδιαίτερα σημαντική επειδή τα θεσμικά όργανα οφείλουν να τηρούν τα Πρωτόκολλα κατά την άσκηση της κανονιστικής δραστηριότητάς τους [43].

εξέδωσε το Συμβούλιο. Σύμφωνα με το άρθρο 230 ΕΚ, η προσφυγή είναι παραδεκτή [44].

Β — *Η νομική κατάσταση ορισμένων κρατών μελών στο πλαίσιο του κεκτημένου Σένγκεν*

84. Προτού αναλύσω την ισχύουσα στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία κατάσταση στο πλαίσιο του κεκτημένου Σένγκεν, οφείλω να εξετάσω εν τάχει εκείνη ορισμένων άλλων κρατών. Συγκεκριμένα, το κεκτημένο Σένγκεν γνωρίζει πλείονες μορφές συνεργασίας οι οποίες εφαρμόζονται αποκλειστικά σε ορισμένα κράτη μέλη.

Α — *Το παραδεκτό της προσφυγής*

83. Ως κράτος μέλος, το Ηνωμένο Βασίλειο άσκησε εμπροθέσμως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 230 ΕΚ, προσφυγή ακυρώσεως κατά του κανονισμού 2252/2004, πράξεως που

1. Η περίπτωση της Δανίας

85. Το Βασίλειο της Δανίας αποδέχεται την αρχή της καταργήσεως του ελέγχου στα

40 — Weber, όπ.π. υποσημείωση 37, σημείο 2.

41 — Lenaerts, K., Van Nuffel P. και Bray R., *Constitutional Law of the European Union*, δεύτερη έκδοση, Λονδίνο, 2005, σ. 710· Blumann, C., Dubois, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, δεύτερη έκδοση, Παρίσι, 2005, σ. 394.

42 — Weber, όπ.π. υποσημείωση 38, σημείο 3· Michel, V., όπ.π. υποσημείωση 37, σημείο 42. Στην απόφαση της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-2169), αντικείμενο της οποίας ήταν προσφυγή του Βασιλείου των Κάτω Χωρών με αντικείμενο, μεταξύ άλλων την ακύρωση της αποφάσεως 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (*ΕΕ* L 340, σ. 43), το Δικαστήριο αναφέρθηκε στη δήλωση υπ' αριθ. 17 σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στην πληροφόρηση, η οποία απαντά στην Τελική Πράξη της συνδιασκέψεως των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων που υιοθέτησε τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

43 — Michel, V., όπ.π. υποσημείωση 36, σημείο 37.

44 — O D. Thym (όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 222) παραπέμπει και σε άλλες θεωρητικές απόψεις. Αν κανονιστική πράξη αφορώσα την ενισχυμένη συνεργασία δεν ισχύει εντός κράτους μέλους, σύμφωνα με την ως άνω θεωρία, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να ασκήσει προσφυγή μόνον εφόσον υπήρξε υπέρβαση του νομικού πλαισίου της ενισχυμένης συνεργασίας λόγω της ultra vires θεσπίσεως της πράξεως του παράγωγου δικαίου ή εφόσον δεν έγιναν σεβαστές οι αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν στην ενισχυμένη συνεργασία. Η στάση αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή επειδή αντίκειται προς το σαφές γράμμα του άρθρου 230 ΕΚ.

εσωτερικά σύνορα αλλ' όχι εκείνη σύμφωνα με την οποία το κεκτημένο Σένγκεν εφαρμόζεται και στην αποκαλούμενη κοινοτική μέθοδο στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων [45]. Κατά το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Βασίλειο της Δανίας είναι κράτος Σένγκεν, πλην όμως το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου, ως lex specialis, διέπει την ειδική κατάστασή του.

86. Ειδικό Πρωτόκολλο για τη θέση της Δανίας προσαρτάται επίσης στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Όσον αφορά το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου, το κεκτημένο Σένγκεν αποτελεί για το Βασίλειο της Δανίας στοιχείο του δημόσιου διεθνούς δικαίου [46]. Πάντως, με βάση την αρχή της ακεραιότητας, το άρθρο 5, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν παρέχει στα λοιπά κράτη Σένγκεν την ευχέρεια να επικαλεστούν την αρχή της αμοιβαιότητας (tu quoque), σε περίπτωση κατά την οποία η Δανία αποφασίσει να μην εφαρμόσει απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με πρόταση ή πρωτοβουλία για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν.

2. Τα νέα κράτη μέλη

87. Δεδομένου ότι η προσφυγή ασκήθηκε πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας, η ανάλυση περιορίζεται, σύμφωνα με την αρχή tempus regit actum, αποκλειστικά και μόνο στην προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Εσθονίας, της Κύπρου, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Ουγγαρίας, της Μάλτας, της Πολωνίας, της Σλοβενίας και της Σλοβακίας. Πάντως, η κατάσταση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας είναι ταυτόσημη επί της ουσίας με εκείνη των κρατών μελών που προσχώρησαν το 2004 [47].

88. Η θέση των νέων κρατών μελών διέπεται κατά κανόνα από το άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, σύμφωνα με το οποίο «για τους σκοπούς των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση νέων κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το κεκτημένο Σένγκεν και [τα λοιπά] μέτρα τα οποία λαμβάνονται από τα όργανα εντός του πεδίου ισχύος του θεωρούνται κεκτημένο το οποίο πρέπει να γίνει πλήρως αποδεκτό από όλα τα υποψήφια για προσχώρηση κράτη» [48].

45 — Όπ.π., σ. 103· Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 18, σημείο 39. Οι δύο συγγραφείς παρατηρούν ότι η Δανία δεν συμμερίζεται την άποψη ότι το περιεχόμενο του κεκτημένου Σένγκεν καθίσταται στοιχείο του κοινοτικού δικαίου λόγω των ιδιομορφιών του ως άνω δικαίου. Έτσι, η Δανία δεν δέχεται την υπερεθνική μέθοδο του πρώτου πυλώνα, ενώ προτιμά τη διακυβερνητική μέθοδο του τρίτου πυλώνα.

46 — Jacqué, J.-P, όπ.π. υποσημείωση 21, σ. 163.

47 — Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 18, σημείο 36.

48 — Όπ.π. Με άλλους λόγους, τα δέκα νέα κράτη μέλη, τα οποία προσχώρησαν το 2004, συμμετέχουν στο κεκτημένο Σένγκεν από την ημέρα προσχωρήσεώς τους εφόσον τούτο αποτελεί τμήμα του κοινοτικού κεκτημένου το οποίο αυτά όφειλαν να αποδεχθούν. Βλ., επίσης, άρθρο 3, παράγραφος 1, της Πράξεως περί των όρων Προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και περί των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση.

89. Οι διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν, τις οποίες δεν αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της Πράξεως περί των όρων Προσχωρήσεως είναι δεσμευτικές για τα νέα κράτη μέλη από την ημερομηνία προσχωρήσεώς τους, εφαρμόζονται όμως μόνον βάσει αποφάσεως του Συμβουλίου προς τούτο, μετά από εξακρίβωση, σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διαδικασίες αξιολογήσεως του Σένγκεν, ότι πληρούνται οι απαραίτητοι όροι για την εφαρμογή όλων των τμημάτων του σχετικού κεκτημένου στο εν λόγω νέο κράτος μέλος και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο [49]. Έτσι, το πρωτογενές δίκαιο ορίζει ότι τα νέα κράτη μέλη καθίστανται κράτη Σένγκεν αφ' ης στιγμής πληρούν τις τιθέμενες από τις διαδικασίες αξιολογήσεως του Σένγκεν προϋποθέσεις [50]. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η θέση των νέων κρατών μελών μπορεί να χαρακτηριστεί ακριβέστερα ως μεταβατική. Επ' αυτού, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η άποψη της Πολωνίας ότι τούτο σημαίνει διαφοροποίηση και ετερογένεια της συνεργασίας.

3. Η θέση της Ισλανδίας και της Νορβηγίας

90. Η Ισλανδία και η Νορβηγία απαρτίζουν, από κοινού με τη Σουηδία, τη Φινλανδία και τη Δανία, τη Βόρεια Ένωση διαβατηρίων, στα πλαίσια της οποίας ο έλεγχος των εσωτερικών συνόρων καταργήθηκε από το 1957 [51]. Προσχωρώντας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Σουηδία, η Φινλανδία και η Δανία κατέστησαν επίσης κράτη Σένγκεν.

91. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διέπει την κατάσταση των δύο αυτών κρατών μελών· επιτρέπει τη συμμετοχή της Ισλανδίας και της Νορβηγίας στο κεκτημένο Σένγκεν, μολονότι κανένα από τα δύο αυτά κράτη δεν είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Ως εκ τούτου, το άρθρο 6 του Πρωτοκόλλου αποτελεί κατά το μάλλον και ήττον διάταξη διεθνούς δικαίου, η οποία διέπει τη σχέση μεταξύ της Ενώσεως και δύο τρίτων κρατών, και όχι διάταξη του κοινοτικού δικαίου ή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

Γ — *Η θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας σε σχέση με το κεκτημένο Σένγκεν*

92. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν στην πολιτική καταργή-

49 — Υπό την έννοια αυτή, άρθρο 3, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της Πράξεως περί των όρων Προσχωρήσεως της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και περί των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση.

50 — Mariani, T., *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne des visas* (έγγραφα Ε 2811, Ε 3023, Ε 3159 και Ε 3208), Παρίσι, 2007, σ. 20.

51 — Van Simaeys, B., Carlier, J.-Y., όπ.π. υποσημείωση 23, σ. 258. Η Βόρεια Ένωση διαβατηρίων είναι ομοσπονδία των βορείων χωρών όπου οι πολίτες μπορούν να διέλθουν τα κοινά σύνορα άνευ διαβατηρίου.

σεως του ελέγχου των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και δεν επιθυμούν να δεσμεύονται από το κοινοτικό νομικό καθεστώς σχετικά με τους πολίτες των τρίτων χωρών [52]. Έτσι το Πρωτόκολλο του Σένγκεν ορίζει ότι το κεκτημένο Σένγκεν δεν δεσμεύει το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία [53]. Πάντως, δυνάμει του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δύνανται ανά πάσα στιγμή να ζητήσουν να συμμετάσχουν σε μερικές ή σε όλες τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν.

93. Το Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV επιτρέπει στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Ιρλανδία να μη συμμετέχουν (opt-out) σε νομικές πράξεις θεσπιζόμενες δυνάμει του τίτλου IV της Συνθήκης ΕΚ [54]. Οι εκδιδόμενες με βάση τον τίτλο IV της Συνθήκης ΕΚ αποφάσεις δεν είναι δεσμευτικές για τα ως άνω δύο κράτη [55].

94. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία συμμετέχουν σε όσα συνηθίζεται να αποκαλούνται αντισταθμιστικά μέτρα του κεκτημένου Σένγκεν, καθώς και στην περαιτέρω ανάπτυξή τους [56]. Η θεωρία περιγράφει τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου ως ισοδυναμούσα με πλήρη απόρριψη της ελεύθερης κινήσεως των προσώπων χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα αλλ' ως συνοδευόμενη από τη διάθεση συνεργασίας στο μέρος που αφορά την καταστολή στα πλαίσια του νομικού καθεστώτος της ελεύθερης κυκλοφορίας [57].

95. Το Συμβούλιο έλαβε υπόψη την επιθυμία του Ηνωμένου Βασιλείου και, με την απόφαση 2000/365, προσδιόρισε εκείνα τα τμήματα του κεκτημένου Σένγκεν στα οποία συμμετέχει το ως άνω κράτος μέλος. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, της ανωτέρω αποφάσεως ορίζει σαφώς ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θεωρείται ότι κοινοποίησε αμετάκλητα στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, ότι επιθυμεί να συμμετέχει σε όλες τις προτάσεις και πρωτοβουλίες οι οποίες αναπτύσσουν περαιτέρω το κεκτημένο Σένγκεν, όπως προβλέπει το άρθρο 1 της αποφάσεως 2000/365 [58].

52 — Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 18, παράγραφος 31, ο οποίος παραπέμπει και στο Πρωτόκολλο για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών του άρθρου 14 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το οποίο ορίζει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία έχουν το δικαίωμα να εξακολουθούν να ελέγχουν τα διερχόμενα τα σύνορά τους πρόσωπα.

53 — Όπ.π., σημεία 30 έως 32.

54 — Άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV.

55 — Άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV. Δυνάμει των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Ηνωμένο Βασίλειο όχι μόνον δύναται να μη συμμετέχει στο κεκτημένο Σένγκεν αλλά δικαιούται να επιλέξει να μη συμμετέχει και όσον αφορά στο σύνολό του τον χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης (Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 90).

56 — O D., Thym, (όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 82) αποσαφηνίζει ότι το περιεχόμενο του κεκτημένου Σένγκεν δεν περιορίζεται απλώς στην κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και στην κοινή διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Το κεκτημένο αυτό περιλαμβάνει επίσης μέτρα θεσπιζόμενα σε θέματα αστυνομικής συνεργασίας, πολιτικής θεωρήσεων, ανταλλαγής πληροφοριών, καθώς και στο πλαίσιο του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και του δικτύου Sirene που περιλαμβάνουν δεδομένα των πολιτών τρίτων χωρών. Ένα άλλο μέρος της θεωρίας, πάντως, αποσαφηνίζει ότι, σε ορισμένους τομείς, τα θεσπιζόμενα μέτρα συνιστούν πολύ ευρύτερο φαινόμενο και αφορούν την Ένωση στο σύνολό της, οπότε δεν αναφέρονται αποκλειστικά και μόνο στο κεκτημένο Σένγκεν (Gautier, M., όπ.π. υποσημείωση 19, σημείο 84, ο οποίος αναφέρει, για παράδειγμα, τον αγώνα κατά της παράνομης εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών).

57 — Gautier, M. όπ.π. υποσημείωση 18, σημείο 32.

58 — Το άρθρο 1 της αποφάσεως 2000/365 απαριθμεί τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν οι οποίες εφαρμόζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο. Βλ., επίσης, απόφαση 2004/926/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 2004, σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή από το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας μερών του κεκτημένου Σένγκεν (ΕΕ L 395, σ. 70).

*Δ — Η διαπλοκή των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν*

96. Σε αμφότερες τις υποθέσεις τίθεται το ερώτημα της διαπλοκής των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν τα οποία αναφέρονται στη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, περιλαμβάνει ένας είδος ius variandi, ήτοι το δικαίωμα προαιρέσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά νέα νομικά μέτρα του κεκτημένου Σένγκεν [59]. Σε αντίθεση με την αφορώσα την αποδοχή ήδη υφιστάμενων στον ως άνω τομέα μέτρων θέση, η συναίνεση των άλλων συμμετεχόντων κρατών μελών ή της Επιτροπής δεν απαιτείται για τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου και/ή της Ιρλανδίας δυνάμει του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου απαιτεί απλώς το Ηνωμένο Βασίλειο ή η Ιρλανδία να γνωστοποιήσουν εγγράφως ότι επιθυμούν να συμμετάσχουν στις προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Μετά τη γραπτή γνωστοποίηση, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία έχουν τα αυτά δικαιώματα και τις αυτές υποχρεώσεις όπως και τα λοιπά κράτη Σένγκεν και μπορούν να συμμετέχουν στην έκδοση πράξεων. Τούτο σημαίνει ότι δύνανται εν τέλει να συμπεριφέρονται κατά τρόπο επιβραδυντικό της διαδικασίας ή ακόμη και να θέτουν τροχοπέδη τη θέσπιση οποιουδήποτε μέτρου Σένγκεν [60].

97. Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία δεν έχουν ακόμα διαμορφώσει θέση ως προς το αν το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν, το οποίο προβλέπει μηχανισμό μονομερούς δηλώσεως βουλήσεως εφαρμόζεται και επί των νομικών πράξεων οι οποίες αποτελούν περαιτέρω ανάπτυξη του υφιστάμενου κεκτημένου Σένγκεν, στο οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν προσχώρησαν δυνάμει του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου. Ορισμένοι συγγραφείς εκκινούν κατά τεκμήριο από την άποψη ότι, βάσει ενός λογικού και συστηματικού περιορισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν πρέπει να έχουν το δικαίωμα συνεργασίας στην περαιτέρω ανάπτυξη βάσει του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν οσάκις η ανάπτυξη αυτή δεν μπορεί να υφίσταται αυτοτελώς. Παρόμοια κατάσταση ισχύει αν το μέτρο εμβαθύνσεως δεν μπορεί να εφαρμοσθεί χωρίς παράλληλη εφαρμογή μέτρων και πράξεων που δεν εφαρμόζουν η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο [61].

98. Αφενός, υποστηρίχθηκε στη θεωρία η άποψη ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και/ή η Ιρλανδία μπορούν να συμμετέχουν σε παρόμοιες νομικές πράξεις μόνον εφόσον τηρείται εκ των προτέρων η προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασία [62]. Αφετέρου, πάντως, παρατηρείται ότι δεν είναι βέβαιον ότι το άρθρο 4 μπορεί να τύχει εφαρμογής στην περίπτωση της θεσπίσεως πράξεων για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, καθόσον, σύμφωνα με την οικονομία του Πρωτοκόλλου, προτάσσεται του άρθρου 5 το οποίο

59 — Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 96.

60 — Όπ.π. Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι, λόγω του ειδικού χαρακτήρα του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, όπως προκύπτει από το άρθρο 7 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, η απαγορευόμενη κωλυσιεργία ισχύει ασφαλώς για άλλους τομείς της δικαστικής συνεργασίας στον χώρο ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, αλλά δεν εφαρμόζεται στο κεκτημένο Σένγκεν.

61 — Όπ.π., σ. 97. Ο συγγραφέας παραπέμπει και στην τασσόμενη υπέρ της επεκτάσεως της απαιτούμενης, βάσει του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, ομοφωνίας των κρατών Σένγκεν άποψη και στο άρθρο 5 του ιδίου Πρωτοκόλλου. Σε τελευταία ανάλυση, τούτο θα σήμαινε ότι τα άρθρα 4 και 5 έχουν διακριτά πεδία εφαρμογής, σύμφωνα με τη θεωρία της ανεξαρτησίας.

62 — Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 98.

αναφέρεται στη δυνατότητα εμβαθύνσεως [63]. Ειδικότερα, η αγγλική νομική επιστήμη υπογραμμίζει ότι η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου σε μέτρα εμβαθύνσεως δεν απαιτεί την ομοφωνία των κρατών Σένγκεν [64], η οποία χαρακτηρίζει το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

99. Πάντως, κατόπιν εμπεριστατωμένης αναλύσεως, το πεδίο εφαρμογής του ius variandi που διαθέτει το Ηνωμένο Βασίλειο δυνάμει του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν είναι πολύ στενότερο απ' ό,τι φαίνεται εκ πρώτης όψεως.

100. Είναι πρόδηλο ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία μπορούν να συμμετέχουν στην εμβάθυνση μέτρου του κεκτημένου Σένγκεν στο οποίο συμμετέχουν βάσει του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

101. Πάντως, αν το Ηνωμένο Βασίλειο και, η Ιρλανδία δεν συμμετέχουν δυνάμει του άρθρου 4 στον τομέα που αποτελεί αντικείμενο της εμβαθύνσεως, τότε η κατάσταση διαφέρει. Η εφαρμογή της προβλεπόμενης στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασίας χωρίς την εφαρμογή του άρθρου 4 αυτού είναι δυνατή μόνον αν πρόκειται για πράξη αναπτύξεως του κεκτημένου, δυνάμενη να εφαρμοστεί αυτοτελώς. Το ius variandi περιορίζεται αποκλειστικά στις προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν που μπορούν να εφαρμοστούν αυτοτελώς [65]. Αν το Ηνωμένο Βασίλειο και/ή η Ιρλανδία είχαν τη δυνατότητα να προσχωρήσουν, με βάση απλώς και μόνο τον προβλεπόμενο στο άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν μηχανισμό, στη συνεργασία Σένγκεν σε τομέα ο οποίος απαιτεί, συναφώς, την προηγούμενη εφαρμογή του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου, τότε θα διακυβευόταν η πρακτική αποτελεσματικότητα του άρθρου 4 [66]. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή επισήμανε το πρόβλημα αυτό. Κατ' αυτήν, τούτο σημαίνει ότι ένα τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, χωρίς αυτό να έχει προσχωρήσει στο εν λόγω κεκτημένο. Συνεπώς, η συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας στην εμβάθυνση ενός στοιχείου του κεκτημένου Σένγκεν εξαρτάται, κατ' αρχήν, από την προηγούμενη κίνηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασίας [67]. Παρόμοια άποψη της διαπλοκής των άρθρων 4 και 5 του Πρωτοκόλλου εκπορεύεται και από την απόφαση 2000/365. Η απόφαση εκδόθηκε με νομική βάση το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν [68]. Οι κανόνες που διέπουν την προ-

63 — Schauer, M., *Schengen — Amsterdam, Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Βιέννη, 2000, σ. 215. Ο συγγραφέας της ανωτέρω μελέτης εκκινεί από το τεκμήριο ότι το άρθρο 5 είναι lex specialis σε σχέση με το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν.

64 — Dougan M., «Union Competences», στο συλλογικό έργο των Arnull A., Dashwood A., Dougan M., Ross M., Spaventa E., Wyatt D., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 5η έκδοση, Λονδίνο, 2006, σ. 115. Ο συγγραφέας αντιμετωπίζει το ζήτημα της θέσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ως προς το κεκτημένο Σένγκεν ως στοιχείο μιας νέας οργανωτικής αρχής ελαστικότητας της Ενώσεως. Κατ' αυτόν, το Πρωτόκολλο Σένγκεν είναι ένα φαινόμενο «πρωτογενούς ευελιξίας» (primary flexibility) διεπόμενης από τις ιδρυτικές Συνθήκες.

65 — Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 98.

66 — Όσον αφορά την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας στην ερμηνεία των διεθνών συνθηκών, η θεωρία υπεραμύνεται της απόψεως ότι η ως άνω αρχή συνδέεται στενά με τελεολογική ερμηνεία των διεθνών συνθηκών (Stein T., von Buttlar C., *Völkerrecht*, ενδέκατη έκδοση πλήρως αναθεωρημένη, Κολωνία, 2005, σ. 28).

67 — Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 98. Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι μονομερής δήλωση βουλήσεως κατόπιν ελευθέρας αξιολογήσεως της συμμετοχής, όπως προβλέπει το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν, ουδεμία έχει επομένως σημασία για την εμβάθυνση μέτρων ή τομέων που αδυνατούν να εφαρμοστούν αυτοτελώς.

68 — Το χωρίο περί νομικής βάσεως της αποφάσεως 2000/365 είναι το ακόλουθο: «Έχοντας υπόψη το άρθρο 4 του προσαρτημένου στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (στο εξής: αναφερόμενο ως "Πρωτόκολλο του Σένγκεν")».

σφυγή στη διαδικασία του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν παρατίθενται μόνο στο άρθρο 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2000/365. Τούτο σημαίνει, επομένως, ότι μόνο το άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν είναι η νομική βάση της διατάξεως περί εφαρμογής του προβλεπόμενου στο άρθρο 5 του εν λόγω Πρωτοκόλλου μηχανισμού. Επομένως, τούτο είναι σαφώς αποκαλυπτικό πρακτικής συνιστάμενης στην προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 4 πριν από εκείνη του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

102. Ακολούθως, απαιτείται να προσδιοριστεί αν ο κανονισμός 2252/2004 συνιστά μέτρο αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν δυνάμενο να εφαρμοστεί αυτοτελώς. Όπως προανέφερα, η κατάργηση του ελέγχου των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα συνιστά θεμελιώδες στοιχείο του κεκτημένου Σένγκεν. Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων συνδέεται κατ' ανάγκη προς την ενιαιοποίηση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα [69]. Επομένως, και ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων εμπίπτει στο κεκτημένο Σένγκεν [70].

103. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 2252/2004 ορίζει ότι ο κανονισμός «ισχύει για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα των κρατών μελών». Από ιστορική έποψη, το νομικό καθεστώς των διαβατηρίων και των ταξιδιωτικών εγγράφων προοριζόταν πρωτίστως για τον έλεγχο των υπηκόων του ιδίου κράτους μέλους κατά τη μετάβασή τους στην αλλοδαπή. Δευτερευόντως, όμως, συνιστά ακόμη και σήμερα μέσον ελέγχου της εισόδου των αλλοδαπών εντός συγκεκριμένης χώρας [71]. Το διαβατήριο αποτελεί αναγνωρισμένο από το διεθνές δίκαιο μέσον, το οποίο, σύμφωνα με τη θεωρία, είναι αναγκαίο για τη διακρατική και ανεμπόδιστη κυκλοφορία των προσώπων [72]. Λόγω του ειδικού καθεστώτος του κεκτημένου Σένγκεν, στα πλαίσια του οποίου δεν υφίσταται πλέον έλεγχος των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα, τα πρόσωπα διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών Σένγκεν, γεγονός που συνεπάγεται έλεγχο των διαβατηρίων [73].

104. Μολονότι ο κανονισμός 2252/2004 διέπει αποκλειστικά τα ελάχιστα πρότυπα ασφαλείας, μεταξύ αυτών καταλέγονται,

69 — Opermann, T., *Europarecht*, Μόναχο, 2005, σ. 504.

70 — Το 2006 εκδόθηκε ο κανονισμός (ΕΚ) 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διελεύσεως προσώπων από τα σύνορα (Κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ L 105, σ. 1). Η εικοστή έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού προβλέπει σαφώς ότι «ο [...] κανονισμός αποτελεί ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν στις οποίες το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει, σύμφωνα με την απόφαση 2000/365/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 2000, σχετικά με το αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν. Κατά συνέπεια, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στην έκδοση του παρόντος κανονισμού και δεν δεσμεύεται από αυτόν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή του». Σύμφωνα με το άρθρο 1 αυτού, ο κανονισμός αναφέρεται σε δύο ισότιμες πτυχές, και συγκεκριμένα, πρώτον, στην αρχή της μη διενεργείας συνοριακών ελέγχων κατά τη διέλευση των προσώπων από τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και, δεύτερον, στη θέσπιση κανόνων περί συνοριακών ελέγχων των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

71 — Graßhof, M., «Melderecht, Reisepassrecht, Namensrecht, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht» στο συλλογικό έργο *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss* (επιμέλεια: Bergmann, J. και Kenntner Markus) Στουτγκάρδη, 2002, σ. 301, 307 και 310, όπου υποστηρίζεται ότι τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα συνιστούν μέσο ελέγχου της ταυτότητας και της εθνικότητας των κατόχων τους.

72 — Όπ.π., σ. 309.

73 — Opermann, T., όπ.π. στην υποσημείωση 68, σ. 505· Harms, K., «Ausländerrecht» στο προπαρατεθέν συλλογικό έργο των Bergmann και Kenntner, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss* (σ. 166). Ο συγγραφέας παραπέμπει στο άρθρο 61, στοιχείο α΄, ΕΚ, το οποίο ορίζει ότι το Συμβούλιο θεσπίζει εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ μέτρα για την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων [...] σε συνδυασμό με άμεσα συνδεόμενα με αυτήν συνοδευτικά μέτρα για την ελεύθερη κυκλοφορία, τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση.

σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού, και στοιχεία ελέγχου κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, όπως επί παραδείγματι η εικόνα του προσώπου και τα δακτυλικά αποτυπώματα. Τα ανωτέρω στοιχεία ελέγχου καθιστούν εφικτή την ορθή εφαρμογή του κανονισμού. Ο έλεγχος των ανωτέρω στοιχείων και ειδικότερα της εικόνας του προσώπου, συνιστούν ουσιώδες τμήμα του ελέγχου των προσώπων κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων του χώρου Σένγκεν. Με άλλους λόγους, τα ανωτέρω στοιχεία ελέγχου, όπως η εικόνα του προσώπου, εφαρμόζονται κατά τον έλεγχο των προσώπων όταν αυτά διέρχονται σύνορα. Επομένως, ο κανονισμός 2252/2004 δεν μπορεί να τύχει αυτοτελούς εφαρμογής.

105. Σύμφωνα με τον προπαρατεθέντα στο σημείο 97 ορισμό, τούτο σημαίνει ότι ο κανονισμός 2252/2004 δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς την παράλληλη εφαρμογή άλλων νομικών πράξεων του κεκτημένου Σένγκεν [74]. Τούτο είναι ενδεικτικό ότι εν προκειμένω η θεωρία της σχέσεως αλληλεξαρτήσεως του άρθρου 5 έναντι του άρθρου 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, της οποίας υπεραμύνονται κυρίως το Συμβούλιο και η Επιτροπή, είναι η ορθή ερμηνεία του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

106. Η αναφορά στις δηλώσεις υπ' αριθ. 45 και 46 που προσαρτώνται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν αναιρεί το ως άνω συμπέρασμα. Η δήλωση υπ' αριθ. 45 αφορά ρητώς τη διαδικασία του άρθρου 4 και όχι εκείνη του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

107. Κατ' εμέ, όπως προκύπτει από τη δήλωση υπ' αριθ. 46, η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η δράση των κρατών Σένγκεν, όσον αφορά την εμβάθυνση του κεκτημένου Σένγκεν, υπόκειται στην προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασία. Είναι αδύνατη η ερμηνεία της ως άνω δηλώσεως υπό την έννοια ότι συνιστά ενδεχομένως κίνδυνο στρεφόμενο κατά της αρχής της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν.

Ε — *Η αρχή της ακεραιότητας*

108. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2000/365, όσον αφορά τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου, δίδει έμφαση στη σημασία της αρχής της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν: «το κεκτημένο Σένγκεν έχει σχεδιασθεί και λειτουργεί ως συνεκτικό σύνολο, το οποίο πρέπει να γίνει εξ ολοκλήρου αποδεκτό και να εφαρμοσθεί από όλα τα κράτη που υποστηρίζουν την

74 — Ως δείγμα προσδιορισμού του κεκτημένου Σένγκεν, στο οποίο εντάσσεται ο κανονισμός 2252/2004, μπορώ να αναφέρω το άρθρο 1.Α της αποφάσεως 1999/437/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, σχετικά με ορισμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της συμφωνίας που έχει συναφθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, τη Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας για τη σύνδεση των δύο αυτών κρατών, με την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν (ΕΕ L 176, σ. 31). Το άρθρο αυτό ορίζει ότι αποτελούν τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν οι διατάξεις που αφορούν «[τη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών που αποφάσισαν να καταργήσουν τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων και λεπτομερειακών ρυθμίσεων προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται τα ενδιαφερόμενα κράτη για τη διενέργεια των ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα, την επιτήρηση των παραμεθόριων περιοχών και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών στον τομέα των συνοριακών ελέγχων».

αρχή της καταργήσεως των ελέγχων επί των προσώπων στα κοινά σύνορά τους» [75].

109. Η ίδια αρχή απαντά και στο άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, σύμφωνα με το οποίο τα υποψήφια κράτη οφείλουν να αποδεχθούν στο σύνολό του το κεκτημένο Σένγκεν.

110. Η αρχή της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν ενσωματώνει τη γενική αρχή του δικαίου qui habet commoda ferre debet onera et contra, γνωστή και στο δημόσιο διεθνές δίκαιο. Αναφορικά με την ανωτέρω αρχή του δικαίου, η θεωρία παραπέμπει, σε σχέση με τον πρώτο πυλώνα [76], κυρίως στην απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Φεβρουαρίου 1973 [77], όπου αναγνωρίστηκε ότι «δεν επιτρέπεται σε κράτος μέλος να εφαρμόζει τις διατάξεις κοινοτικού κανονισμού κατά τρόπο ατελή ή κατ' επιλογή ώστε να αχρηστεύει ορισμένα μέρη της κοινοτικής νομοθεσίας για τα οποία είχε εκδηλώσει την αντίρρησή του ή τα οποία θεωρεί ως αντίθετα προς ορισμένα εθνικά συμφέροντα [...]. Το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος ανατρέπει μονομερώς, σύμφωνα με την αντίληψη που έχει για το εθνικό συμφέρον του, την ισορροπία μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή του στην Κοινότητα, θίγει την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του κοινοτικού δικαίου και δημιουργεί διακρίσεις σε βάρος των πολιτών τους [...]». Παρόμοια ερμηνεία μπορεί να εφαρμοστεί ευχερώς και στο κεκτημένο Σένγκεν.

111. Η αρχή της ακεραιότητας του κεκτημένου Σένγκεν διαφυλάσσει όχι μόνο την ισορροπία μεταξύ των κρατών Σένγκεν, όσον αφορά την ανάπτυξη και εφαρμογή του κεκτημένου Σένγκεν, αλλά και το σύνολο του κεκτημένου Σένγκεν [78]. Η ως άνω αρχή αποτελεί έκφραση του γενικού συμφέροντος των κρατών Σένγκεν προς διαφύλαξη του συνόλου του κεκτημένου Σένγκεν.

112. Η συμμετοχή σε ένα μέρος του κεκτημένου Σένγκεν απαιτεί, σύμφωνα με την αρχή της ακεραιότητας, ότι το συμμετέχον σε μέτρο του ως άνω κεκτημένου κράτος μέλος αποδέχεται τα απορρέοντα από τη συμμετοχή του πλεονεκτήματα και υποχρεώσεις. Ως εκ τούτου, η αρχή της ακεραιότητας δεν επιτρέπει την ελεύθερη επιλογή της συμμετοχής, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν, σε πράξη για την περαιτέρω διεύρυνση του κεκτημένου Σένγκεν αφ' ής στιγμής είναι

75 — Ομοίως, στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2002/192/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, σχετικά με το αίτημα της Ιρλανδίας να συμμετέχει σε ορισμένες από τις διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν (ΕΕ L 64, σ. 20) προβλέπεται ότι «το κεκτημένο Σένγκεν έχει σχεδιαστεί και λειτουργεί ως συνεκτικό σύνολο, το οποίο πρέπει να γίνει εξ ολοκλήρου αποδεκτό και να εφαρμοσθεί από όλα τα κράτη που υποστηρίζουν την αρχή της καταργήσεως των ελέγχων επί των προσώπων στα κοινά σύνορά τους».

76 — Kolb R., «La maxime qui habet commoda, ferre debet onera et contra, (celui qui jouit des avantages doit supporter aussi les charges et vice versa) en droit international public», *Revue Belge de Droit International*, 2004, σ. 12, ειδικότερα, σ. 23.

77 — Υπόθεση 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1972-73, σ. 375, σκέψεις 20 και 24).

78 — de Kerchove d'Ousselghem, G., «Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures» στο συλλογικό έργο *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions* (επιμέλεια: Y. Lejeunne), Βρυξέλλες, 1999, σ. 290. Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι η επιδίωξη μεγαλύτερης συνοχής όσον αφορά τη συνεργασία Σένγκεν υπήρξε ο πρωταρχικός λόγος ενσωματώσεως του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

αδύνατη η εφαρμογή της πράξεως αυτής αυτοτελώς. Η συλλογιστική που αναπτύχθηκε στα σημεία 97 έως 102 ανωτέρω καταδεικνύει πάντως ότι ο κανονισμός 2252/2004 δεν μπορεί να τύχει αυτοτελούς εφαρμογής. Τα ελάχιστα κοινά πρότυπα και οι τεχνικές απαιτήσεις που διέπουν την αναγνωσιμότητα των διαβατηρίων αποτελούν εν προκειμένω το πλεονέκτημα της συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στον κανονισμό 2252/2004. Αντιθέτως, τούτο σημαίνει υποχρέωση συμμετοχής σε τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν, ανάπτυξη του οποίου είναι ο κανονισμός 2252/2004.

ΣΤ — *Η υποτιθέμενη αντιφατική δράση του Συμβουλίου κατά τον προσδιορισμό του αν πρόκειται για μέτρο περαιτέρω αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν*

113. Με τις γραπτές παρατηρήσεις του και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Ηνωμένο Βασίλειο επέστησε την προσοχή επί του γεγονότος ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το Συμβούλιο ενέκρινε τη συμμετοχή του σε μέτρα για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Συναφώς, το Ηνωμένο Βασίλειο υπενθυμίζει μεταξύ άλλων την οδηγία 2001/51, την απόφαση 2002/463 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση προγράμματος δράσεως σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μεταναστεύσεως (πρόγραμμα ARGO) (στο εξής: απόφαση 2002/463)[79], τον κανονισμό 377/2004 και την απόφαση 2005/267, παρατηρεί δε ότι η έννοια του «μέτρου για την περαιτέρω αναπτύξεως του κεκτημένου Σένγκεν» είναι ασαφής και αόριστη.

79 — ΕΕ L 161, σ. 11.

114. Προκειμένου να προσδιορίσει αν πρόκειται για μέτρο σκοπούν στην περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, το Συμβούλιο χωρεί σε ανάλυση σε δύο φάσεις. Αρχικά, εξετάζει αν πρόκειται για σύνηθες μέτρο στηριζόμενο στον τίτλο IV ή για μέτρο εμπίπτον στους τομείς εφαρμογής του κεκτημένου Σένγκεν[80]. Σε μια δεύτερη φάση, εξετάζει αν το ζήτημα είναι ουσιώδες για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός χώρου όπου έχει καταργηθεί ο έλεγχος των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα. Η ως άνω διαδικασία σε δύο στάδια μπορεί να συγκριθεί με εκείνη της επιλογής, στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα, της ορθής νομικής βάσεως των πράξεων που θεσπίζουν τα θεσμικά όργανα. Όπως προκύπτει από τη νομολογία, «στο πλαίσιο του συστήματος αρμοδιοτήτων της Κοινότητας, η επιλογή της νομικής βάσεως μιας πράξεως πρέπει να θεμελιώνεται σε αντικειμενικά στοιχεία, δεκτικά δικαστικού ελέγχου. Μεταξύ των στοιχείων αυτών καταλέγονται, ιδίως, ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως»[81].

115. Η ως άνω ανάλυση σε δύο φάσεις στην οποία χωρεί το Συμβούλιο παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάσει, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, αν πρόκειται για μέτρο σκοπούν στην περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Μεταξύ των αντικειμενικών αυτών στοιχείων επί των οποίων στηρίζεται η ανάλυση καταλέγονται,

80 — Στη θεωρία υποστηρίζεται η άποψη ότι οι τροποποιητικές του ισχύοντος κεκτημένου Σένγκεν πράξεις συνιστούν αδιαμφισβήτητα μέρος της αναπτύξεως του ιδίου κεκτημένου. Αντιθέτως, αν πρόκειται για μέτρα που δεν τροποποιούν το ισχύον κεκτημένο Σένγκεν, η κατάσταση ενδέχεται να είναι διαφορετική [Bracke, N., «Flexibility, Justice Cooperation and the Treaty of Amsterdam» στο συλλογικό έργο *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam* (επιμέλεια: Marinho, C), Maastricht, 2001, σ. 65].

81 — Αποφάσεις της 4ης Απριλίου 2000, C-269/97, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2000, σ. I-2257, σκέψη 43), της 30ής Ιανουαρίου 2001, C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-779, σκέψη 58), και της 6ης Δεκεμβρίου 2005, C-453/03, C-11/04, C-12/04 και C-194/04, ABNA κ.λπ. (Συλλογή 2005, σ. I-10423, σκέψη 54).

εκτός των άλλων, ο έλεγχος αν πρόκειται ratione materiae για μέτρο που μπορεί να συνδεθεί εν γένει με το κεκτημένο Σένγκεν ή αν πρόκειται για ζήτημα μείζονος σημασίας στα πλαίσια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός χώρου όπου έχουν καταργηθεί τα εσωτερικά σύνορα.

116. Όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, «η αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί τα προβλεπόμενα από κοινοτική διάταξη μέσα να είναι πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο» [82]. «Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των [προμνησθέντων] όρων, υπενθυμίζεται ότι πρέπει να αναγνωρίζεται υπέρ του κοινοτικού νομοθέτη ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε τομείς, όπως ο υπό κρίση, οι οποίοι απαιτούν εκ μέρους του επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως και σε σχέση με τους οποίους καλείται να προβεί σε περίπλοκες εκτιμήσεις. Κατά συνέπεια, μόνον ο προφανώς δυσανάλογος χαρακτήρας ενός μέτρου που θεσπίζεται στον οικείο τομέα σε σχέση με τον στόχο που επιδιώκουν τα αρμόδια θεσμικά όργανα μπορεί να επηρεάσει τη νομιμότητα του μέτρου» [83].

117. Η ανάλυση σε δύο στάδια στην οποία χωρεί το Συμβούλιο δεν είναι προδήλως δυσανάλογη ως εκ του ότι προσφέρεται για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ήτοι τον προσδιορισμό αν προτεινόμενη πράξη συνιστά μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Επομένως, είναι αβάσιμοι οι ισχυρισμοί ότι η έννοια του κεκτημένου Σένγκεν είναι υπερβολικά αόριστη.

118. Αντικείμενο του κανονισμού 377/2004 είναι η δημιουργία ενός δικτύου αξιωματικών συνδέσμων «μεταναστεύσεως». Σύμφωνα με τη δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο μετέχει σ' αυτόν, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2000/365/ΕΚ. Το άρθρο 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2000/365/ΕΚ επιβεβαιώνει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο συνεργάζεται στον τομέα αυτό του κεκτημένου Σένγκεν και εισάγει τεκμήριο [84] ότι έλαβε χώρα η γνωστοποίηση δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Σύμφωνα με τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2005/267, με την οποία ιδρύεται ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο πληροφοριών και συντονισμού για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη λαθρομετανάστευση, την παράνομη είσοδο, την παράνομη μετανάστευση και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων, εφαρμόστηκε η προβλεπόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν διαδικασία. Στην ανωτέρω αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι εφαρμόστηκε το άρθρο 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2000/365 στον βαθμό που τα μέτρα της αποφάσεως 2005/267 συνι-

82 — Προπαρατεθείσα στην προηγούμενη υποσημείωση απόφαση ABNA κ.λπ., σκέψη 68.

83 — Όπ.π., σκέψη 69.

84 — Το τεκμήριο προκύπτει από την ακόλουθη φράση: «Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας θεωρείται ότι κοινοποίησε αμετάκλητα στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου Σένγκεν, ότι επιθυμεί να συμμετέχει σε όλες τις προτάσεις και πρωτοβουλίες για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν όπως αυτό αναφέρεται στο άρθρο 1.»

στούν περαιτέρω ανάπτυξη των διατάξεων του κεκτημένου Σένγκεν για την καταπολέμηση της παράνομης μεταναστεύσεως, στις οποίες διατάξεις συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο [85]. Επομένως, ορθώς το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν εφαρμόστηκε επί των εν λόγω δύο νομικών πράξεων, οι οποίες εκδόθηκαν δυνάμει της εξουσίας, νομική βάση της οποίας είναι το άρθρο 4 του ιδίου Πρωτοκόλλου.

119. Η οδηγία 2001/51 συμπληρώνει τις διατάξεις του άρθρου 26 της Συμβάσεως εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν όσον αφορά τις υποχρεώσεις των μεταφορέων οι οποίοι μεταφέρουν αλλοδαπούς στο έδαφος των κρατών μελών. Η οδηγία αποτελεί δείγμα μέτρου το οποίο θεσπίστηκε με βάση τον τίτλο IV, το δε Ηνωμένο Βασίλειο μετέχει στην οδηγία δυνάμει του άρθρου 1 της αποφάσεως 2000/365. Η έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζει ότι, «σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Ηνωμένο Βασίλειο γνωστοποίησε [...] ότι επιθυμεί να συμμετάσχει στην έκδοση και στην εφαρμογή της παρούσας οδηγίας». Πάντως, σύμφωνα με τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της ίδιας οδηγίας, για τη Δημοκρατία της Ισλανδίας και το Βασίλειο της Νορβηγίας, «η παρούσα οδηγία αποτελεί ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν [...]» [86]. Ως εκ τούτου, η ανωτέρω οδηγία συνιστά περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, πλην όμως δεν αποτελεί σύνηθες μέτρο του τίτλου IV. Επομένως, θα ήταν πεπλανημένη η εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV.

120. Η οδηγία 2001/40/ΕΚ αφορά την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομακρύνσεως υπηκόων τρίτων χωρών και ως εκ τούτου την αναγνώριση αποφάσεως περί απομακρύνσεως που εκδίδει το αρμόδιο όργανο ενός κράτους μέλους έναντι υπηκόου τρίτου κράτους που διαμένει στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Στην έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζεται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο γνωστοποίησε, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, την επιθυμία του να συμμετάσχει στη θέσπιση και στην εφαρμογή της οδηγίας. Στη θεωρία διατυπώνεται η άποψη ότι η εφαρμογή του άρθρου 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV είναι πεπλανημένη όσον αφορά τη συγκεκριμένη οδηγία καθόσον αυτή αποτελεί προδήλως μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Πάντως, σημειώνεται παράλληλα ότι η ίδια οδηγία αποτελεί μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν δυνάμενο να εφαρμοστεί αυτοτελώς, οπότε συνιστά τυπικό παράδειγμα εφαρμογής του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν [87].

121. Με την απόφαση 2004/573 συντονίζονται οι κοινές δράσεις απομακρύνσεως, αεροπορικώς, από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομακρύνσεως. Είναι

85 — Σημειωτέον ότι η ίδια αιτιολογική σκέψη υπενθυμίζει επίσης ότι εφαρμόστηκε και το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV καθόσον πρόκειται για μέτρο, νομική βάση του οποίου είναι ο τίτλος IV ΕΚ.

86 — Ο D. Thym (όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 98) παρατηρεί ότι, όσον αφορά τις ως άνω νομικές πράξεις, σύμφωνα με τη διατύπωση των δηλώσεων όσον αφορά τη Νορβηγία και την Ισλανδία, είναι σαφές ότι το διακύβευμα είναι η περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Ως εκ τούτου, τίθενται ερωτηματικά ως προς τους λόγους για τους οποίους γίνεται αναφορά στο Πρωτόκολλο για τον τίτλο IV.

87 — Thym, D., όπ.π. υποσημείωση 14, σ. 98.

σαφές από την ενδέκατη και δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της, ότι η απόφαση συνιστά μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Πάντως, η τέταρτη αιτιολογική σκέψη της ιδίας αποφάσεως αναφέρει ρητώς ότι είναι αναγκαίο να αποφευχθεί νομικό κενό στην Κοινότητα στο πεδίο διοργανώσεως κοινών πτήσεων. Η χρήση του όρου νομικό κενό σημαίνει ότι η απόφαση μπορεί να τύχει αυτοτελούς εφαρμογής. Ως εκ τούτου, και η απόφαση 2004/573 συνιστά μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν δυνάμενο να εφαρμοστεί αυτοτελώς. Τούτο σημαίνει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο μπορεί να προσχωρήσει στην ως άνω απόφαση δυνάμει του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν.

122. Με την απόφαση 2002/463 (πρόγραμμα ARGO) σκοπείται η προώθηση της συνεργασίας των διοικητικών και δικαστικών αρχών των κρατών μελών και η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εντός του χώρου ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, η βελτίωση της συνολικής αποτελεσματικότητας των εθνικών υπηρεσιών κατά την εκπλήρωση των αποστολών τους οσάκις εφαρμόζουν τις κοινοτικές κανονιστικές ρυθμίσεις, καθώς και η ενθάρρυνση της διαφανείας των δράσεων των εθνικών υπηρεσιών με την ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ αυτών και των αρμόδιων κυβερνητικών και μη κυβερνητικών, εθνικών και διεθνών οργανισμών. Ομοίως, στη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 2002/463 ορίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τον τίτλο IV, το Ηνωμένο Βασίλειο γνωστοποιεί την επιθυμία του να συμμετάσχει στη θέσπιση και στην εφαρμογή της αποφάσεως. Εξετάζοντας τη σχέση μεταξύ της αποφάσεως 2002/463 και της καταργήσεως των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, το Συμβούλιο έκρινε ότι η απόφαση δεν αποτελούσε πράξη για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν. Αναλύοντας τους παρατιθέμενους στο άρθρο 3 στόχους, τις περιγραφόμενες στο κεφάλαιο ΙΙ δράσεις και κυρίως τα είδη δράσεων που αναλαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 8 της αποφάσεως 2002/463 [88], καθίσταται σαφές ότι τα προαναφερθέντα δεν είναι ουσιώδη για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για συνήθη νομική πράξη, νομική βάση της οποίας αποτελεί ο τίτλος IV ΕΚ. Ως εκ τούτου, είναι ορθή η απόφαση του Συμβουλίου να μη τη θεωρήσει ως μέτρο για την περαιτέρω ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν.

123. Με τον κανονισμό 334/2002 [89] θεσπίζεται ενιαίος τύπος θεωρήσεων. Πρόκειται για μέτρο κατά την έννοια του τίτλου IV ΕΚ το οποίο, βάσει της αποφάσεως 2000/365, αποτελεί μέρος του κεκτημένου Σένγκεν στο οποίο δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο. Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι ο ως άνω κανονισμός τροποποίησε τον κανονισμό (ΕΚ) 1683/95 [90], ο οποίος είχε εκδοθεί ως πράξη του πρώτου πυλώνα ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερ-

88 — Το άρθρο 8 της αποφάσεως 2002/463 προβλέπει ως μορφές δράσεων δράσεις καταρτίσεως, ανταλλαγές προσωπικού, δράσεις προωθητικές της χρήσεως μηχανοργανώσεως για την επεξεργασία των φακέλων και των διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένης της χρήσεως των πλέον εκσυγχρονισμένων τεχνικών για την ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων, εκτίμηση των επιπτώσεων των βάσει των άρθρων 62 και 63 της Συνθήκης κοινών κανόνων και διαδικασιών, δράσεις για την προώθηση της αναπτύξεως των καλύτερων δυνατών πρακτικών ενόψει της βελτιώσεως των μεθόδων εργασίας και του εξοπλισμού, της απλοποιήσεως των διαδικασιών και της συντμήσεως των προθεσμιών, επιχειρησιακές δράσεις στις οποίες μπορεί να συμπεριληφθεί δημιουργία κοινών κέντρων εποπτείας και ομάδων, μελέτες, έρευνες, διαλέξεις και σεμινάρια όπου συμμετέχει προσωπικό των κρατών μελών και της Επιτροπής και, εφόσον ενδείκνυται, προσωπικό των αρμόδιων, κυβερνητικών και μη κυβερνητικών, εθνικών και διεθνών, οργανισμών, δράσεις των κρατών μελών σε τρίτες χώρες, ιδίως αποστολές ενημερώσεως σε χώρες προελεύσεως και διελεύσεως, καθώς και την καταπολέμηση της νοθείας των εγγράφων.

89 — Κανονισμός (ΕΚ) 334/2002 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2002, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1683/95 σχετικά με την καθιέρωση ενιαίου τύπου θεωρήσεων (ΕΕ L 53, σ. 7).

90 — Κανονισμός (ΕΚ) 1683/95 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1995, για την καθιέρωση ενιαίου τύπου θεωρήσεων (ΕΕ L 164, σ. 1).

νταμ, με βάση το άρθρο 100 Γ, παράγραφος 3, της τότε Συνθήκης ΕΚ. Κατά το Συμβούλιο, τα στοιχεία αυτά συνιστούν ειδικές περιστάσεις οι οποίες επέτρεψαν στο Ηνωμένο Βασίλειο να συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού 334/2002. Στην πραγματικότητα, γίνεται δυσχερώς κατανοητό πώς το Συμβούλιο, εκδίδοντας τον κανονισμό, δέχθηκε εκ πρώτης όψεως ότι συνέτρεχαν ειδικές περιστάσεις λόγω του ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είχε συμμετάσχει στην έκδοση του κανονισμού 1683/95, ενώ δεν αναγνώρισε ότι συνέτρεχαν παρόμοιες περιστάσεις ως προς τη θέσπιση του κανονισμού 2225/2004. Ενιαίου τύπου θεωρήσεις και πρότυπα για τα ενσωματούμενα στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα στοιχεία ασφαλείας είναι δύο παρεμφερείς τομείς, συνδεόμενοι, επί της ουσίας, ουσιωδώς με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Ενιαίος τύπος θεωρήσεων διέπει τον έλεγχο των υπηκόων τρίτων κρατών οσάκις αυτοί διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα. Τα ελάχιστα τεχνικά πρότυπα για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα αφορούν αποκλειστικά τους υπηκόους των κρατών Σένγκεν, της Νορβηγίας, της Ισλανδίας και της Ελβετίας. Ο ενιαίος τύπος θεωρήσεων και τα τεχνικά πρότυπα για τα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα έχουν τον ίδιο στόχο, ήτοι τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα. Εκτιμώ, επομένως, ότι το Συμβούλιο αντιμετώπισε πανομοιότυπες καταστάσεις με διαφορετικό τρόπο.

124. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, ακόμη και αν η πρακτική του Συμβουλίου να επιτρέψει στο Ηνωμένο Βασίλειο να συνεργαστεί για την έκδοση συγκεκριμένων πράξεων δυνάμει του τίτλου IV ΕΚ ή του κεκτημένου Σένγκεν ήταν ορθή, δεν θα μπορούσε να έχει νομική αξία ως προηγούμενο και δεν μπορεί να γεννήσει υπέρ του Ηνωμένο Βασιλείου δικαίωμα για την εφαρμογή του άρθρου 5 του Πρωτοκόλλου του Σένγκεν. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, «η απλή πρακτική του Συμβουλίου δεν μπορεί να συνιστά παρέκκλιση από τους κανόνες της Συνθήκης ΕΚ και, επομένως, δεν μπορεί να δημιουργήσει προηγούμενο [δεσμευτικό για] τα κοινοτικά όργανα όσον αφορά την ορθή νομική βάση» [91].

*Ζ — Η υποτιθέμενη άνιση μεταχείριση των Ιρλανδών και Βρετανών υπηκόων στα εξωτερικά σύνορα*

125. Το γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δεν υποχρεούνται να εκδίδουν διαβατήρια σύμφωνα με τα ελάχιστα τεχνικά πρότυπα δεν σημαίνει ότι οι υπήκοοί τους είναι θύματα δυσμενούς διακρίσεως λόγω τυχόν διαφορετικής μεταχειρίσεως που θα ετύγχαναν στα εξωτερικά σύνορα. Η υποχρέωση των κρατών Σένγκεν να εκδίδουν διαβατήρια σύμφωνα με τα ελάχιστα τεχνικά πρότυπα είναι απόρροια της συμμετοχής τους στο κεκτημένο Σένγκεν στο οποίο δεν συμμετέχει το Ηνωμένο Βασίλειο. Επομένως, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν τελεί σε κατάσταση πανομοιότυπη με εκείνη των άλλων κρατών Σένγκεν, της

91 — Απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 2006, C-414/04, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-11279, σκέψη 37). Με την ως άνω απόφαση, το Δικαστήριο ακύρωσε τον κανονισμό (ΕΚ) 1223/2004 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2004, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1228/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ημερομηνία εφαρμογής ορισμένων διατάξεων στη Σλοβενία (ΕΕ L 233, σ. 3).

Νορβηγίας, της Ισλανδίας και της Ελβετίας. Επομένως, το γεγονός ότι τα βρετανικά και ιρλανδικά διαβατήρια διαφέρουν ενδεχομένως, από απόψεως στοιχείων ασφαλείας, από τα χορηγούμενα από τα κράτη Σένγκεν διαβατήρια δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση των κατόχων των βρετανικών και ιρλανδικών διαβατηρίων [92].

126. Παρατηρώ εκ νέου ότι ο κανονισμός 2252/2004 θα μπορούσε να είναι προβληματικός από απόψεως θεμελιωδών δικαιωμάτων, κυρίως σε σχέση με το άρθρο 8 της Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών [93] και με το άρθρο 8 του Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως [94], στο οποίο αναφέρεται κυρίως η γερμανική νομική επιστήμη [95]. Πάντως, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν προσέβαλε τον ανωτέρω κανονισμό λόγω προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

127. Πρέπει να διαπιστωθεί ότι, υπό το φως των προεκτεθέντων, η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου είναι αβάσιμη.

## Η — *Επί των δικαστικών εξόδων*

128. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδι-

92 — Με το υπόμνημά του απαντήσεως επί της υποθέσεως C-137/05, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ειδικότερα ότι, κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, ο έλεγχος της ταυτότητας των υπηκόων κρατών μελών διενεργείται με βάση τα ταξιδιωτικά έγγραφα που προσκομίζονται, οπότε ο έλεγχος των υπηκόων της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου διενεργείται κατά τον ίδιο τρόπο με εκείνο σε περίπτωση υπηκόων άλλων κρατών μελών, μολονότι τα βρετανικά και ιρλανδικά έγγραφα δεν περιλαμβάνουν πανομοιότυπα στοιχεία ασφαλείας.

93 — Το άρθρο αυτό διέπει το «δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής» και ορίζει: «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις τον σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του.
2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξει επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αύτη προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον διά την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων.»

94 — Κατά το άρθρο 8, παράγραφος 1, του Χάρτη: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν.»

95 — Roßnagel, A. και Hornung, G., «Reisepässe mit elektronischem Gesichtsbild und Fingerabdruck: die EG-Verordnung 2252/2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten», *Die öffentliche Verwaltung*, 58 (2005), σ. 983 (ειδικότερα σ. 896 και 897). Εν προκειμένω, παρατηρώ εκ νέου, ότι, στηριζόμενη στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων επί της υποθέσεως Leander κατά Σουηδίας (απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, σειρά Α, αριθ. 116, § 48), η θεωρία εκτιμά ότι η αποθήκευση και η κοινολόγηση στοιχείων προσωπικού χαρακτήρα προσβάλλουν το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως αυτό διασφαλίζεται με το άρθρο 8, παράγραφος 1, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (βλ. Sudre, Frédéric, *«Droit européen et international des droits de l'homme»*, όγδοη αναθεωρημένη και επαυξημένη έκδοση, Παρίσι, 2006, σ. 439).

κος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ζήτησε την καταδίκη του Ηνωμένου Βασιλείου στα δικαστικά έξοδα, το δε τελευταίο ηττήθηκε επί των αιτημάτων του, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

129. Το άρθρο 69, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου ορίζει ότι τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα που παρενέβησαν στη διαφορά φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

## VI — Συμπέρασμα

130. Υπό το φως των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1. Να απορρίψει την προσφυγή.

2. Να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

3. Οι παρεμβαίνοντες διάδικοι φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.»