STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PAOLA MENGOZZIHO

přednesené dne 24. června 2010 [1]

1. Touto žalobou se Spojené království domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Rady 2008/633/SVV ze dne 23. června 2008 o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízového informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů [2] (dále jen „napadené rozhodnutí“).

I – Právní rámec

A – *Schengenské dohody*

2. Spojenému království nebyla povolena účast na přijímání napadeného rozhodnutí, jelikož se toto rozhodnutí považuje za rozvoj oblasti upravené Schengenskými dohodami (oblast vízové politiky), které se tento členský stát neúčastní. Spojené království však tvrdí, že napadené rozhodnutí je spíše opatřením v oblasti policejní spolupráce, a nikoli v oblasti víz.

3. Je obecně známo, že první Schengenské dohody byly uzavřeny v roce 1985 mezi Francií, Německem, Belgií, Lucemburskem a Nizozemskem, aby vytvořily prostor (tzv. „Schengenský prostor“) bez vnitřních hranic. Později k těmto dohodám přistoupily další členské státy a v roce 1997 byla dotčená právní úprava při přijetí Amsterodamské smlouvy začleněna do Evropské unie. Stalo se tak zejména na základě zvláštního protokolu připojeného ke Smlouvě jako příloha (dále jen „Schengenský protokol“) [3], který umožnil posílenou spolupráci v této oblasti.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Úř. věst. L 218, s. 129.

3 — Protokol č. 2 o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie. Se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy byl Schengenský protokol (nyní Protokol č. 19) lehce změněn. V této věci je však rozhodující předchozí znění

4. Článek 4 Schengenského protokolu zní:

„Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska, které nejsou schengenským acquis vázány, mohou kdykoli požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá ustanovení tohoto acquis.

Rada o takové žádosti rozhoduje jednomyslností svých členů uvedených v článku 1 a zástupce vlády dotyčného státu“.

5. Podle ustanovení Schengenského protokolu požádalo Spojené království, aby se na něj vztahovala některá ustanovení schengenského acquis, čemuž bylo vyhověno. Rozhodnutím 2000/365/ES [4] stanovila Rada oblasti, kterých se tento členský stát účastní. Je nesporné a není ani v projednávaném případě zpochybňováno, že Spojené království se v rámci schengenského acquis neúčastní spolupráce v oblasti vízové politiky [5].

B – *Vízový informační systém*

6. Vízový informační systém (dále jen „VIS“) byl založen rozhodnutím 2004/512/ES [6] za účelem zřízení společného systému členských států v oblasti vízové politiky, aby zejména příslušné vnitrostátní orgány mohly mít přístup do databáze v této oblasti.

7. Právním základem pro rozhodnutí 2004/512/ES byl článek 66 ES [7], který se nachází v části třetí hlavy IV Smlouvy a stanoví, že „Rada přijímá [...] opatření k zajištění spolupráce mezi příslušnými složkami správních orgánů členských států v oblastech podle této hlavy, jakož i spolupráce mezi těmito složkami a Komisí“. Oblasti upravené dotčenou hlavou jsou vymezeny jako „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“.

8. Jedenáctý bod odůvodnění rozhodnutí 2004/512 zní:

„Toto rozhodnutí rozvíjí ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím 2000/365/ES [...]; Spojené království se

4 — Rozhodnutí Rady 2000/365/ES ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského acquis (Úř. věst. L 131, s. 43; Zvl. vyd. 19/01, s. 178).

5 — Spojené království se účastní, na což samo odkazuje ve svých písemných vyjádřeních, v oblastech policie a bezpečnosti velké části schengenského acquis, zatímco všeho, co se týká zrušení vnitřních hranic a volného pohybu osob, se neúčastní.

6 — Rozhodnutí Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS) (Úř. věst. L 213, s. 5).

7 — Nyní článek 74 SFEU.

tudíž nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné."

9. Po rozhodnutí 2004/512/ES následovalo nařízení č. 767/2008 [8], které mělo zejména stanovit podrobná ustanovení o systému VIS. Právní základ tohoto nařízení se rovněž nachází v části třetí hlavy IV Smlouvy o ES. Podle bodu 29 odůvodnění se Spojené království nepodílelo na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro něj není závazné.

C – *Napadené rozhodnutí*

10. Cílem napadeného rozhodnutí je umožnit za určitých zvláštních okolností Europolu a příslušným orgánům členských států přístup do systému VIS, pro účely prevence a vyšetřování některých zvláště závažných trestných činů. Jelikož VIS jako takový nemá úkoly, které souvisí s prevencí nebo stíháním trestných činů, je tento zvláštní přístup stanoven v napadeném rozhodnutí jako výjimka. Podle článku 1 napadeného rozhodnutí se jedná zejména o „konzultační přístup", který je krom toho omezen na případy, v nichž je účelem nahlédnutí prevence nebo stíhání teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů.

11. Právním základem napadeného rozhodnutí jsou čl. 30 odst. 1 písm. b) EU a čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. [9]

12. Ve svých bodech odůvodnění napadené rozhodnutí stanoví:

„1) [...] Zřízení VIS představuje jednu z hlavních iniciativ v rámci politik Evropské unie zaměřených na vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Cílem VIS by mělo být zlepšit provádění společné vízové politiky a VIS by rovněž měl přispívat k vnitřní bezpečnosti a k boji proti terorismu za jasně definovaných a kontrolovaných podmínek.

[...]

8 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. L 218, s. 60).

9 — Se vstupem v platnost Lisabonské smlouvy byla tato ustanovení zrušena a oblast policejní spolupráce byla přenesena do SFEU, kde se nyní nachází ve stejné hlavě (část třetí hlavy V) jako ustanovení, na nichž je založena posílená spolupráce v oblasti víz. Toto nové umístění otevírá zajímavé možnosti, na něž bylo odkazováno i na jednání. Kdyby bylo třeba napadené rozhodnutí vydat nyní, mohlo by být podle Rady založeno na jiném právním základě. Tato poznámka však není pro řešení této věci významná.

5) Toto rozhodnutí doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 [...] tím, že stanoví právní základ podle hlavy VI Smlouvy o Evropské unii povolující určeným orgánům a Europolu přístup do VIS.

6) [...] Důležité je zajistit, aby řádně zmocnění pracovníci mající právo přístupu do VIS byli omezeni pouze na ty, kteří ‚potřebují získat informace' a mají patřičné znalosti o bezpečnosti údajů a pravidlech ochrany údajů.

[...]

13) Toto rozhodnutí rozvíjí ta ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím Rady 2000/365/ES [...]. Spojené království se tudíž nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné.

[...]

15) V souladu s rámcovým rozhodnutím Rady 2006/960/SVV [...] však informace uvedené ve VIS mohou být poskytovány Spojenému království a Irsku příslušnými orgány členských států, jejichž určené orgány mají přístup do VIS podle tohoto rozhodnutí. Informace vedené ve vnitrostátních rejstřících víz Spojeného království a Irska mohou být poskytovány příslušným donucovacím orgánům v jiných členských státech. Jakákoli forma přímého přístupu pro ústřední orgány Spojeného království a Irska do VIS by za současného stavu jejich účasti na schengenském acquis vyžadovala dohodu mezi Společenstvím a těmito členskými státy, případně doplněnou o jiná pravidla podrobněji upravující podmínky a postupy pro takový přístup.

[...]"

II – Řízení před Soudním dvorem

13. Svou žalobou došlou kanceláři Soudního dvora dne 10. listopadu 2008 se Spojené království domáhá, aby bylo zrušeno napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž byl tento členský stát vyloučen z přijímání napadeného rozhodnutí.

14. Rada podporovaná Komisí navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta jako neopodstatněná.

15. Řeči účastníků řízení byly vyslechnuty na jednání konaném dne 14. dubna 2010. Španělské království se vyjádřilo ústně na podporu návrhových žádání Rady.

III – Úvodní poznámky

16. Před podrobným přezkumem argumentů účastníků řízení a posouzením jejich opodstatněnosti je třeba nejprve definovat přesně rozsah sporu. Existují totiž některé skutečnosti, které sice byly v průběhu řízení projednány, avšak nejsou předmětem neshody mezi účastníky řízení.

17. Zaprvé je nesporné, že Spojené království se neúčastní části schengenského acquis týkající se vízové politiky, která zahrnuje zejména systém VIS.

18. Zadruhé se všichni účastníci řízení shodují na tom, že právní základ použitý pro přijetí napadeného rozhodnutí (jak již bylo uvedeno, články 30 EU a 34 EU), je správný.

19. Z právního pohledu je jediným aspektem, na kterém se účastníci řízení neshodují, a který tedy Soudní dvůr musí objasnit, otázka, zda kvalifikace napadeného rozhodnutí jako aktu rozvoje schengenského acquis v oblasti vízové politiky je správná, či nikoli.

IV – Argumenty účastníků řízení

A – *Stanovisko Spojeného království*

20. Spojené království se domáhá podle čl. 35 odst. 6 EU zrušení napadeného rozhodnutí a uplatňuje porušení podstatných procesních náležitostí nebo porušení Smlouvy. Tvrzení Spojeného království je zejména založeno na názoru, že výše uvedené rozhodnutí není rozvojem společné vízové politiky, avšak opatřením v oblasti policejní spolupráce, což mimo jiné prokazuje právní základ, který použila Rada pro jeho přijetí.

21. Spojené království uznává, že podle judikatury Soudního dvora, pokud by napadené rozhodnutí bylo třeba kvalifikovat jako rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky, nebylo by oprávněno se podílet na přijetí

tohoto rozhodnutí. Jelikož je však třeba vyloučit takovou možnost, měla být Spojenému království, které se účastní policejní spolupráce, účast na přijetí tohoto právního aktu povolena.

22. Komise sama podle Spojeného království uznala v původním návrhu rozhodnutí, že tento členský stát má právo se účastnit mechanismu přístupu do VIS z důvodů prevence a boje proti teroristickým trestným činům a jiným závažným trestným činům.

23. Podle judikatury Soudního dvora je třeba odkázat na cíl a obsah napadeného rozhodnutí za účelem určení, do které oblasti schengenské spolupráce napadené rozhodnutí náleží. Ani cíl, ani obsah napadeného rozhodnutí nesouvisí s vízovou politikou, jelikož jeho jediným cílem je účinnější boj proti některým formám trestné činnosti.

24. Podle vlády Spojeného království rozhodnutí Rady považovat napadené rozhodnutí za rozvoj schengenské spolupráce v oblasti vízové politiky je postiženo zásadním rozporem. Rada totiž nemohla jako právní základ použít články hlavy VI Smlouvy o EU, které odkazují na policejní spolupráci, a současně opatření kvalifikovat za účelem jeho přijetí jakožto opatření v oblasti vízové politiky. Kdyby napadené rozhodnutí skutečně spadalo do právní úpravy v oblasti vízové politiky, jeho právním základem měla být část třetí hlavy IV Smlouvy o ES.

25. Konečně Spojené království uznává, že případné přijetí jeho stanoviska by mohlo vést k problémům ohledně účasti Islandu, Norska a Švýcarska na systému založeném tímto rozhodnutím. Tyto země se totiž účastní schengenské spolupráce v oblasti vízové politiky, avšak neúčastní se policejní spolupráce. Spojené království však připomíná, že případné následky právní kvalifikace napadeného rozhodnutí na třetí země na jedné straně nemohou změnit nic na tom, že toto rozhodnutí musí být kvalifikováno nezbytně objektivně. Na straně druhé tento členský stát zcela podporuje a je připraven hledat řešení, které těmto státům umožní v každém případě účastnit se systému.

B – *Stanovisko Rady*

26. Rada odmítá argumenty Spojeného království v plném rozsahu.

27. Rada nejprve uvádí, že podle současného platného právního rámce již Spojené

království může mít na základě rámcového rozhodnutí 2006/960/SVV [10] přístup k údajům obsaženým v systému VIS. Jediným rozdílem je, že přístup do současného systému je nepřímý, zatímco Spojené království si přeje přímý přístup tím, že se zúčastní napadeného rozhodnutí.

28. Rada zpochybňuje argument Spojeného království, podle něhož podmínky přijetí napadeného rozhodnutí byly rozporné. Podle Rady skutečnost, že právní základ opatření je součástí hlavy VI EU, a nikoli hlavy IV ES, je totiž pro určení, zda napadené rozhodnutí představuje rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky, či nikoli, zcela irelevantní. Ustanovení, které vyžaduje nezbytnou spojitost mezi volbou právního základu a oblastí schengenského acquis, do něhož určitý akt náleží, totiž neexistuje.

29. Cílem, který sleduje napadené rozhodnutí, je právě doplnit ustanovení upravující VIS o některá zvláštní pravidla přístupu do databáze víz pro účely prevence a boje proti trestným činům. Volba právního základu je tedy správná, jelikož čl. 30 odst. 1 písm. b) EU upravuje spolupráci, která zahrnuje „shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzu a výměnu příslušných informací, [...], zejména prostřednictvím Europolu".

30. Rada zpochybňuje přístup Spojeného království, podle kterého příslušnost k určité oblasti schengenského acquis je třeba přezkoumat výhradně na základě kritérií obsahu a cíle ustanovení, které je třeba kvalifikovat. Příslušná judikatura Soudního dvora nevyžaduje tak jednotný přístup. Podle Rady je naopak nezbytné kromě obsahu a cíle právního aktu zohlednit i kritérium soudržnosti schengenského acquis. Toto kritérium je zdůrazněno například v rozhodnutí 2000/365.

31. Podle Rady souvisí napadené rozhodnutí s nařízením VIS jak z hlediska funkčního, tak i z hlediska hmotného. Ze skutečnosti, že napadené rozhodnutí má jiný právní základ než nařízení VIS, nevyplývají pro možnost, aby sporný akt byl považován za rozvoj a doplnění

10 — Rámcové rozhodnutí Rady 2006/960/SVV ze dne 18. prosince 2006 o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie (Úř. věst. L 386, s. 89).

nařízení VIS, žádné důsledky. Rada připouští, že posuzovalo-li by se napadené rozhodnutí samostatně, nemohlo by být považováno za rozhodnutí související se Schengenskými dohodami: je však rozhodující, že toto rozhodnutí má objektivní vazbu s ustanoveními týkajícími se VIS. Je třeba si rovněž uvědomit, že VIS není, jak se jej zjevně snaží představit Spojené království, systémem se dvěma různými cíli, totiž jednak prováděním vízové politiky a jednak prevencí a stíháním trestné činnosti. Rada zdůrazňuje, že VIS má pouze jeden jediný hlavní cíl, a to umožnit výměnu informací o vstupních vízech mezi vnitrostátními orgány pověřenými přistěhovalectvím a kontrolou na hranicích. Možnost přístupu do takového systému pro policejní účely musí být považována za zcela druhořadou a vedlejší vůči hlavnímu cíli. Rada poznamenává, že krom toho je důležité, že tento přístup pro policejní účely má pouze konzultační charakter, bez možnosti vkládat či změnit údaje ve VIS.

32. Rada rovněž uvádí, že pokud by bylo přijato stanovisko Spojeného království, byly by Island, Norsko a Švýcarsko vyloučeny z působnosti tohoto rozhodnutí. To by vedlo paradoxně k tomu, že by tyto třetí státy neměly přístup do systému VIS za účelem prevence a boje proti trestným činům, ačkoli se účastní v plném rozsahu správy a užívání tohoto systému. V tomto ohledu by se tyto státy nacházely ve znevýhodněném postavení oproti státům (Spojené království a Irsko), které se VIS neúčastní.

C – Stanovisko Komise a Španělského království

33. Komise vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu Rady a sdílí její argumenty. Odvolává se zejména na zásadu soudržnosti schengenského acquis a tvrdí, že není možné považovat VIS za systém se dvěma cíli.

34. Ohledně svého původního návrhu, který vedl k přijetí napadeného rozhodnutí, Komise upřesňuje, že uvedený návrh neupravoval možnost použití ustanovení tohoto rozhodnutí na Spojené království v plném rozsahu. Návrh totiž stanovil pouze nepřímý přístup pro Spojené království a Irsko.

35. Španělské království, které se vyjádřilo pouze ústně, rovněž podporuje správnost stanoviska Rady. Tento členský stát má konkrétně za to, že i kdyby bylo napadené rozhodnutí přezkoumáno pouze na základě kritérií obsahu a cíle, mohlo by být stejně považováno za rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky. Obsah a cíl napadeného rozhodnutí se vztahují totiž pouze na některé způsoby přístupu do databáze, která, což je nesporné, náleží do oblasti posílené schengenské spolupráce, které se Spojené království neúčastní.

V – Posouzení

A – *Úvodní poznámky*

1. K návrhu Spojeného království

36. Spojené království předložilo Soudnímu dvoru nezvykle formulovaný návrh. Tento členský stát se totiž zaprvé domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Zadruhé navrhuje, aby Soudní dvůr ponechal v platnosti ustanovení tohoto rozhodnutí s výjimkou těch, která vylučují účast Spojeného království na mechanismu přístupu do VIS, který stanoví toto rozhodnutí.

37. Z formálního hlediska může být druhá část návrhu patrně považována za návrh podaný podle článku 231 ES na zachování některých účinků napadeného rozhodnutí až do nového opatření zákonodárce.

38. Spojené království na jednání tvrdilo, že jeho návrh na zachování některých účinků rozhodnutí je třeba chápat ve skutečnosti jako návrh týkající se napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Účelem takového zachování by tedy mělo být pouze umožnit kontinuitu současného systému beze změny až do přijetí nového rozhodnutí Radou.

39. Je třeba uvést, že mezi tím, čeho se domáhá Spojené království ve své žalobě [srov. zejména bod 116 písm. b)] a co tvrdilo na jednání, existuje určitá nesoudržnost. V žalobě je totiž návrh ponechat v platnosti ustanovení napadeného rozhodnutí výslovně omezen na ustanovení, která nevylučují Spojené království z přístupu do VIS pro policejní účely, takže se zdá, že ve skutečnosti tento členský stát požaduje, aby prozatímně mohl mít okamžitě přístup do databáze. Na jednání naproti tomu Spojené království, jak již bylo uvedeno, tvrdilo, že i v případě zrušení rozhodnutí mohou jeho policejní orgány získat přímý přístup do databáze víz teprve po přijetí nového aktu.

40. Tento bod se mi jeví však spíše jako druhořadý. Objektivní podmínky nezbytné pro pouze částečné zrušení napadeného rozhodnutí totiž v tomto případě nejsou splněny, a v důsledku toho nejsou ani splněny podmínky pro prozatímní zachování platnosti některých částí tohoto rozhodnutí.

41. Je totiž třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je návrh na částečné zrušení právního aktu možný pouze v rozsahu, v němž jsou tímto zrušením

dotčeny části, které jsou „oddělitelné“ od daného právního aktu a za podmínky, že částečné zrušení nezmění podstatu tohoto aktu [11].

42. Nedostatky, které Spojené království vytýká v projednávaném případě, se naproti tomu netýkají pouze určité zvláštní části napadeného rozhodnutí, avšak týkají se rozhodnutí v plném rozsahu. Rozhodnutí umožnit účast některých členských států na přijetí právního aktu, či jeho nepřijetí není jistě konkrétní částí takového právního aktu, kterou lze snadno oddělit od zbývající části. Je zjevné, že mělo-li by se za to, že Spojené království a Irsko mají právo se účastnit přijetí napadeného rozhodnutí, měly právo/povinnost se vyjádřit k právnímu aktu v plném rozsahu a hlasovat o něm. Rada ve svých písemných vyjádřeních zdůrazňuje správně skutečnost, že by případná protiprávnost tohoto typu vyžadovala nový přezkum napadeného rozhodnutí v plném rozsahu. Jinými slovy, zákonodárce Unie by musel takzvaně začít úplně od začátku.

43. Pokud by tedy měly být argumenty Spojeného království přijaty, může rozhodnutí Soudního dvora spočívat pouze v úplném zrušení napadeného rozhodnutí.

11 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Département du Loiret (C-295/07 P, Sb. rozh. s. I-9363, body 105 a 106 a zde citovaná judikatura).

2. K původnímu návrhu Komise

44. Jak již bylo uvedeno, Spojené království tvrdí, že původní návrh napadeného rozhodnutí formulovaný Komisí stanovil možnost přístupu k informacím pro policejní orgány Spojeného království. To podle tohoto členského státu prokazuje, že jeho stanovisko je správné, jelikož to potvrzuje, že napadené rozhodnutí nelze považovat za rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky.

45. K tomu je třeba nejprve dodat, že je zjevné, že přezkum původního návrhu Komise, byť z něj mohly být vyvozeny užitečné skutečnosti pro objasnění zvláštních okolností tohoto případu, je v každém případě i přesto pro určení případné protiprávnosti napadeného rozhodnutí irelevantní.

46. Naproti tomu musí být zohledněna důležitější skutečnost. Návrh Komise byl založen na pojetí, které bylo zcela jiné, než na jakém je založeno napadené rozhodnutí. Návrh totiž kromě přímého přístupu do VIS umožněnému policejním orgánům států Schengenu stanovil rovněž spojení příslušných databází států účastnících se VIS a států, které se VIS neúčastní (Spojené království a Irsko). Je tedy zcela logické, že takový návrh vycházel ze skutečnosti, že se Spojené království rovněž

podílí na přijetí rozhodnutí, jelikož Spojené království mělo rovněž zajistit přístup ke své databance v oblasti víz.

47. Krom toho je třeba uvést, že ani v původním návrhu Komise nebyla stanovena možnost přímého přístupu do této databáze pro členské státy, které se neúčastní VIS. Článek 6 návrhu totiž obsahoval mechanismus pro nepřímý přístup, který byl založen na předání žádosti prostřednictvím orgánů jednoho ze států, které se účastní VIS.

48. Napadené rozhodnutí takříkajíc zkracuje rozsah cílů, které návrh Komise původně obsahoval. Napadené rozhodnutí je totiž aktem, jehož předmětem je pouze přístup do VIS za účelem trestněprávního vyšetřování a stíhání; neobsahuje ustanovení o výměně údajů mezi státy, které se účastní VIS, a státy, které se neúčastní VIS.

49. Závěrem se mi zdá, že přezkum původního návrhu Komise neposkytuje žádnou rozhodující skutečnost, která by umožňovala rozhodnout o legalitě napadeného rozhodnutí.

B – *Kvalifikace napadeného rozhodnutí*

50. Problém, který má Soudní dvůr v této věci vyřešit, spočívá výhradně v tom, zda napadené rozhodnutí lze považovat za akt rozvoje schengenského acquis v oblasti vízové politiky.

51. Účastníci řízení se shodují na tom, že v případě kladné odpovědi na tuto otázku bylo Spojené království správně vyloučeno z přijetí napadeného rozhodnutí. Judikatura Soudního dvora totiž jasně stanovila, že účast na opatření, které náleží do oblasti schengenského acqis, je vyhrazena těm členským státům, které se účastní této oblasti. Tato judikatura vyplývá ze dvou rozsudků vyhlášených dne 18. prosince 2007, které se týkaly věcí, v nichž proti sobě stály jako účastníci řízení rovněž Spojené království a Rada [12].

52. V těchto rozsudcích použil Soudní dvůr *obdobně* kritéria použitelná pro volbu právního základu aktu Unie, aby určil, zda existuje vazba mezi opatřením a schengenským acquis. Zejména rozhodl, že „kvalifikace aktu Společenství jako návrhu nebo podnětu vyplývajícího ze schengenského acquis […] se musí zakládat na objektivních skutečnostech,

12 — Rozsudky ze dne 18. prosince 2007, Spojené království v. Rada (C-77/05, Sb. rozh. s. I-11459, bod 62, a C-137/05, Sb. rozh. s. I-11593, bod 50).

které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu“ [13].

53. Zohlednil-li by se v projednávaném případě pouze cíl napadeného rozhodnutí, mohlo by Spojené království pravděpodobně dosáhnout navrhovaného zrušení. Jak totiž ukazuje rovněž právní základ použitý Radou (jak již bylo uvedeno výše, je jím ustanovení hlavy VI Smlouvy o EU), má být tímto rozhodnutím dosaženo cíle, který je bezpochyby typický pro akty policejní spolupráce. To uznává sama Rada.

54. Naopak v případě argumentu ohledně obsahu právního aktu je tomu jinak a tento argument je do jisté míry méně jednoznačný. Bylo by možné mít za to, že jelikož obsah napadeného rozhodnutí je složen z řady ustanovení, která umožňují přístup do VIS z policejních důvodů, hovoří kritérium, které odkazuje na obsah opatření, pro jeho kvalifikaci jako opatření přijatého v rámci hlavy VI Smlouvy o EU.

55. Je však nutno poznamenat, že napadené rozhodnutí se konkrétně netýká výměny osobních údajů pro policejní účely *obecně* [14]. Upravuje naopak způsoby jak získat, výjimečně a za zvláštních okolností, přístup pro policejní účely do databáze (VIS), která nebyla zřízena za tímto účelem. Všichni účastníci řízení se shodují na tom, že běžné užívání VIS, které převažuje, souvisí s kontrolou na hranicích a vstupem na území, a nikoli s prevencí a stíháním trestné činnosti. Jinými slovy, zákonodárce se rozhodl upravit napadené rozhodnutí pouze jako *opatření ke správě VIS*, které v určitých případech umožňuje užití tohoto systému k účelům, které se odlišují od těch, pro které je zpravidla používán.

56. V důsledku toho napadené rozhodnutí obsahuje zaprvé spíše než řadu ustanovení, jejichž účelem je vytvoření policejní spolupráce, soubor opatření týkajících se správy VIS, tj. databáze týkající se víz, která byla založena na základě hlavy IV Smlouvy o ES a která náleží do oblasti posílené schengenské spolupráce, které se Spojené království neúčastní.

57. Obdobné použití kritérií, která mohou být použita k definici právního základu aktu,

13 — Rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Spojené království v. Rada, uvedený výše v poznámce pod čarou 12. Soudní dvůr zde připomněl některé „klasické“ rozsudky v oblasti volby právního základu: rozsudky ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada, nazývaný „Oxid titaničitý“ (C-300/89, Recueil, s. I-2867, bod 10); ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 45), a ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada (C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097, bod 61).

14 — Systém, který měl tento cíl, již existoval, jak bylo uvedeno výše: byl zaveden na základě rámcového rozhodnutí 2006/960/SVV (viz výše poznámka pod čarou 10). Jak již bylo uvedeno výše, přístup k informacím na základě tohoto systému byl však nepřímý, a nikoli přímý, jako naproti tomu stanoví napadené rozhodnutí.

tak neumožňuje jednoznačně vyřešit problém, zda napadené rozhodnutí lze kvalifikovat jako rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky.

58. Krom toho mám za to, že samostatný a abstraktní přezkum cíle a obsahu rozhodnutí obecně není dostačující, pokud se nejedná o volbu právního základu, avšak jako v tomto případě o spojitost se schengenským acquis.

59. Je totiž třeba zaprvé poznamenat, že jak již bylo uvedeno výše, Soudní dvůr v tomto ohledu neodkázal pouze na svou judikaturu týkající se volby právního základu. Soudní dvůr totiž jednoznačně prohlásil, že kritéria této judikatury se použijí obdobně. Není tedy jisté, zda je třeba postupovat stejným způsobem.

60. Zadruhé judikatura týkající se volby právního základu ani nestanoví, že je třeba odkázat *výhradně* na obsah a cíl právního aktu. Podle této judikatury je naproti tomu nezbytné odkázat na objektivní skutečnosti, které umožní soudní kontrolu volby zákonodárce. Mezi tyto objektivní skutečnosti patří obvykle obsah a cíl, které Soudní dvůr mimo jiné často uvádí. Toto však nejsou v žádném případě jediné možné skutečnosti, které je možné zohlednit [15].

61. V tomto případě se mi jeví, že je třeba zohlednit další objektivní skutečnost. Jak již bylo uvedeno, napadené rozhodnutí se vztahuje z věcného pohledu na databázi (VIS), která byla zřízena v rámci schengenské spolupráce v oblasti (víz), které se Spojeného království neúčastní. Tato skutečnost ukazuje nepochybně na úzkou vazbu mezi napadeným rozhodnutím a schengenskou spoluprácí v oblasti vízové politiky.

62. Zatřetí Soudní dvůr připomněl, že jak potvrzuje ustálená judikatura, ustanovení nelze vykládat odděleně, avšak vždy ve zvláštním kontextu, do něhož zapadá [16].

63. Začtvrté zcela zvláštní povaha schengenské spolupráce, která je posílenou spoluprací, jež se týká pouze části členských států Unie, konečně nutí zohlednit další zásadu, a to integritu a soudržnost schengenského

15 — Srov. např. rozsudky ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada (45/86, Recueil, s. 1493, bod 11), „Oxid titaničitý“, citovaný v poznámce pod čarou 13 (bod 10); ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-84/94, Recueil, s. I-5755, bod 25). Dále viz posudek 2/00 ze dne 6. prosince 2001 (Recueil, s. I-9713, bod 22).

16 — Rozsudek ve věci C-77/05, Spojené království v. Rada, uvedený výše v poznámce pode čarou 12 (bod 55).

acquis [17]. Tato zásada se nachází mimo jiné rovněž v druhém bodě odůvodnění již uvedeného rozhodnutí 2000/365 [18].

64. Judikatura Soudního dvora se sice nevyjádřila k tomuto bodu zcela jasně, avšak zohledňuje rovněž skutečnost, že je třeba zabránit tomu, aby schengenské acquis bylo štěpeno a narušováno tím, že budou povoleny formy nadměrně „snadné“ účasti těch členských států, které se neúčastní schengenské spolupráce. Soudní dvůr zejména uvedl, že opatření rozvoje schengenského acquis „musejí být logicky v souladu s ustanoveními, která provádějí nebo rozvíjejí, takže předpokládají přijetí jak těchto ustanovení, tak i zásad, na kterých spočívají.“ [19]

65. Tato citovaná část se netýká stejné situace, jako je situace v projednávaném případě. V uvedené věci Soudní dvůr totiž vycházel z předpokladu, že opatření, které je třeba přezkoumat, je nepochybně rozvojem schengenského acquis, zatímco v projednávaném případě je právě tato kvalifikace předmětem sporu. Citace však podle mého názoru jasně ukazuje, že se musí zamezit tomu, aby schengenské acquis bylo předmětem výkladů, jejichž výsledkem by byla nakonec zdánlivě povrchní, avšak ve skutečnosti významná změna jeho rozsahu a vlastností [20].

66. Podle mého názoru zavazuje zásada integrity a soudržnosti schengenského acquis k tomu, aby *každé opatření, které by nemohlo samostatně existovat bez tohoto acquis*, bylo považováno za rozvoj tohoto acquis. V projednávaném případě přístup k údajům systému VIS předpokládá zcela zjevně existenci takového systému, jehož jediným základem je schengenská spolupráce v oblasti vízové politiky.

67. Zásada integrity a soudržnosti tedy vede k tomu, že je třeba napadené rozhodnutí považovat za rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky.

68. Nacházíme se proto v situaci, v níž použití různých výkladových kritérií vede ke dvěma protichůdným výsledkům. Přezkum cíle napadeného rozhodnutí naznačuje na jednu stranu jeho kvalifikaci jako „běžné“ opatření

17 — Srov. obecně k této zásadě stanovisko generální advokátky Trstenjak přednesené dne 10. července 2007 ve věci C-137/05, Spojené království v. Rada (uvedené výše v poznámce pod čarou 12, body 108 až 112 stanoviska).

18 — V tomto bodě odůvodnění se mimo jiné uvádí: „Vzhledem k tomu, že schengenské acquis bylo vytvořeno a funguje jako soudržný celek, který musí být plně přijímán a uplatňován všemi státy, které podporují zásadu zrušení kontrol osob na společných hranicích“.

19 — Rozsudek vydaný ve věci C-77/05, Spojené království v. Rada, uvedený výše v poznámce pod čarou 12 (bod 61).

20 — K pojmu „soudržnost v právní debatě“ viz mé stanovisko ze dne 5. března 2009 ve věci, v níž byl vydán rozsudek dne 11. června 2009, X (C-429/07, Sb. rozh. s. I-4833, bod 28 a poznámka pod čarou 6 stanoviska).

policejní spolupráce. Na druhou stranu vede použití zásady integrity a soudržnosti schengenského acquis naopak k tomu, aby bylo kvalifikováno jako opatření rozvoje posílené spolupráce v oblasti vízové politiky, tedy samotného schengenského acquis. Přezkum obsahu napadeného rozhodnutí může vést, jak bylo uvedeno výše, jak k jedné, tak i k druhé kvalifikaci.

69. Je tedy třeba identifikovat kritérium, které umožní prosadit jednu či druhou možnost.

70. Zvláštní situace tohoto případu podle mého názoru neumožňuje použít obdobně kritéria, která judikatura Soudního dvora stanovila pro volbu právního základu v případech nejistoty.

71. Zaprvé totiž nelze použít zásadu, podle které v případě několika možných právních základů pro právní akt Unie je třeba použít ten, který si vyžaduje hlavní sledovaný cíl [21]. Tato zásada je totiž, jak vyplývá jasně z formulace Soudního dvora, použitelná pouze tehdy, pokud existuje více možných právních základů kvůli více cílům sledovaným právním předpisem, který je třeba kvalifikovat. V projednávaném případě však není v první řadě problémem ani tak existence více *cílů*, avšak různé výsledky, k nimž vedou dvě různá *kritéria* pro právní kvalifikaci právní normy (jednak zohlednění cíle schengenského acquis a jednak integrita a soudržnost schengenského acquis).

72. Zadruhé nelze rovněž použít zásadu, kterou judikatura Soudního dvora nadto uznala jako výjimečnou a která umožňuje založit opatření na dvou různých právních základech [22]. V této věci vede použití obou výše uvedených kritérií totiž ke dvěma výsledkům, které jsou navzájem neslučitelné. Není totiž možné, aby právní akt mohl být vydán jako běžné opatření policejní spolupráce a současně jako opatření rozvoje schengenského acquis v oblasti vízové politiky. Jedná se totiž o dvě situace, které se z podstaty věci týkají dvou různých skupin států (členských států Unie v prvním případě a některých členských států Unie, jakož i některých třetích států ve druhém případě).

21 — Viz rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada (C-91/05, Sb. rozh. s. I-3651, bod 73, jakož i judikatura, která je zde uvedena).

22 — Srov. např. rozsudky ze dne 11. září 2003, Komise v. Rada (C-211/01, Recueil, s. I-8913, bod 40), a ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Rada (C-94/03, Sb. rozh. s. I-1, bod 36).

73. Zdá se mi, že je třeba vyřešit daný problém tak, že se zohlední to, co bychom mohli nazvat „zvláštní váhou“ proti sobě stojících kritérií. Jedná se o kritéria, která mají v zásadě stejný význam a hodnotu, které však lze hierarchicky seřadit, pokud se má za to, že jedno má přednost před druhým, a to podle zvláštních okolností každé jednotlivé situace. Je totiž třeba sledovat tutéž logiku, kterou Soudní dvůr sleduje při stanovení právního základu právního aktu, pokud se tento akt skládá ze dvou rozdílných částí. V takových případech je třeba použít to kritérium, které souvisí s hlavní částí. V našem případě musí mít z těchto dvou kritérií přednost to, které se zdá za zvláštních okolností projednávaného případu vhodnější s ohledem na obsah právního aktu, který je předmětem sporu.

74. V této věci kritérium cíle vychází z „policejní funkce“ napadeného rozhodnutí. Kritérium integrity a soudržnosti schengenského acquis odkazuje naproti tomu na věcné prvky dotčeného právního aktu, které zahrnují využívání databáze (VIS), která byla zřízena za účelem správy víz.

75. Mám za to, že v konkrétním případě, který je předložen Soudnímu dvoru k přezkumu, je váha „schengenského prvku“, tj. databáze VIS, vyšší než váha „prvku policejní spolupráce“, který je současně vůči prvnímu vedlejší a je na něm závislý. Je to tím, že z pohledu zákonodárce je napadené rozhodnutí zejména opatřením správy databáze VIS. Jinak řečeno, napadené rozhodnutí neobsahuje pouze soubor ustanovení, jejichž cílem je prevence a stíhání trestných činů, avšak také, a především soubor ustanovení týkající se konzultačního přístupu do VIS.

76. V tomto ohledu nelze opominout skutečnost, že – jak Spojené království samo uznalo na jednání – při současném stavu věci by nemohlo mít přímý přístup do VIS, i kdyby mu tato možnost byla přiznána. Nedisponuje totiž nezbytnou infrastrukturou („fyzické“ připojení k VIS). Tato infrastruktura by však zcela určitě nemohla být vytvořena na základě napadeného rozhodnutí. Toto rozhodnutí totiž neobsahuje technická ustanovení, což potvrzuje jeho akcesorický vztah k právní úpravě VIS, která byla přijata na základě hlavy IV Smlouvy o ES.

77. Rada opakovaně ve svých písemných vyjádřeních zdůraznila skutečnost, že pokud by napadené rozhodnutí mělo být kvalifikováno jako „běžné“ opatření policejní spolupráce, vedlo by to k paradoxnímu výsledku, který by za účelem prevence a stíhání zvláště závažných trestných činů zajistil přístup do VIS zemím (Spojené království a Irsko), které nepřispívají na správu této databáze, zatímco takový přístup by byl odmítnut zemím

(Švýcarsko, Norsko a Island), jež přispívají na správu a financování VIS, který využívají každodenně za jeho „běžným“ účelem (tedy zejména při kontrole na hranicích).

C – *Právní základ použitý Radou*

78. Spojené království se snaží podat napadené rozhodnutí jako opatření výměny informací a uvádí, že kdyby se Spojené království a Irsko na něm mohly účastnit, poskytly by údaje, kterými disponují v oblasti víz. Taková úvaha je však založena podle mého názoru na nesprávném pohledu na věc. Byla by totiž správná, pokud by napadené rozhodnutí skutečně zákonodárce stanovil jako opatření týkající se výměny informací podle původního návrhu Komise. Jak však již bylo uvedeno, jelikož je napadené rozhodnutí ve skutečnosti pouze opatřením správy a organizace databáze VIS, mám za to, že je správnější názor, který omezuje právo přijmout takové opatření pouze na ty subjekty, které tuto databázi založily a spravují.

79. Je samozřejmě žádoucí, aby bylo dosaženo sdílení, alespoň za některými účely, jednak informací v oblasti víz, které jsou obsaženy ve VIS a jednak informací v příslušných databázích Spojeného království a Irska. Toto je však možné pouze v zcela jiné perspektivě, než jak byla přijata v napadeném rozhodnutí, totiž na základě opatření, které je zvláště určeno ke sdílení nebo výměně takových údajů.

80. Závěrem zůstává poslední problém, který nelze opominout a který je pravděpodobně nejspornějším a nejobtížnějším bodem v této věci. Mám na mysli možnou úlohu, kterou je třeba přiznat právnímu základu, který použila Rada k přijetí dotčeného aktu.

81. Spojené království má zejména za to, jak již bylo uvedeno ve shrnutí argumentů účastníků řízení, že užití právního základu založeného na hlavě VI Smlouvy o EU ukazuje, že napadené rozhodnutí není rozvojem schengenského acquis v oblasti vízové politiky, avšak opatřením policejní spolupráce, na němž by se tedy Spojené království mělo mít právo účastnit.

82. Argument uvedený ve výše uvedeném bodě je v podstatě založen na myšlence, že

mezi skutečností, že rozhodnutí je založeno na hlavě VI Smlouvy o EU a jeho kvalifikací jako rozvoje schengenského acquis v oblasti vízové politiky, existuje neslučitelnost.

83. Je však třeba připomenout, že schengenské acquis zahrnuje rovněž opatření, která se týkají policejní spolupráce [23]. Je pravda, že Spojené království se alespoň částečně účastní této oblasti schengenské spolupráce, na rozdíl od oblasti vízové politiky [24]: to však prokazuje, že policejní opatření jako takové může náležet do oblasti schengenské spolupráce a že neexistuje žádná zásadní překážka pro kvalifikaci opatření založeného na hlavě VI Smlouvy o EU jako opatření spadajícího do oblasti schengenského acquis.

84. Skutečnost, že články 30 EU a 34 EU jsou právním základem napadeného rozhodnutí, tedy nevylučuje, aby samo rozhodnutí mohlo být rozvojem schengenského acquis.

85. Spojené království však popírá to, že by napadené rozhodnutí mohlo být považováno za *rozvoj schengenského acquis v oblasti vízové politiky*, a nikoli schengenského acquis obecně. V této souvislosti však zdůrazňuji, že s ohledem na mé výše uvedené úvahy skutečnost, že cílem opatření je „policejní" cíl, nebrání tomu, že se z pohledu jeho obsahu jedná v podstatě o rozhodnutí, které se týká způsobů správy systému VIS.

86. Krom toho je třeba zohlednit, že Spojené království se neúčastní automaticky ani schengenských opatření, která se týkají policejní spolupráce. Jeho účast je omezena na případy, v nichž je taková účast výslovně stanovena.

87. V důsledku toho se domnívám, že rozhodnutí Rady považovat napadené rozhodnutí za opatření rozvoje schengenského acquis v oblasti vízové politiky a současně za právní akt založený na hlavě VI Smlouvy o EU je sice netypické, avšak správné. Napadené rozhodnutí je opatřením, které náleží do schengenské spolupráce a jehož právním základem jsou právní předpisy Unie, které upravují policejní spolupráci. Jelikož je však napadené rozhodnutí právním aktem, který se týká správy systému VIS, je přijímáno „zeměmi VIS". Podle mého názoru je tedy třeba žalobu Spojeného království zamítnout.

23 — Srov. např. článek 39 a násl. Schengenské dohody (Úř. věst. 2000, L 239, s. 1).

24 — Srov. článek 1 výše uvedeného rozhodnutí 2000/365.

88. Na závěr bych rád poukázal na ještě jednu významnou skutečnost, a to na zcela zvláštní povahu této věci. Případné zamítnutí žaloby Spojeného království Soudním dvorem v žádném případě nezpochybní význam úlohy právního základu v právu Unie. Platí, že údaj o právním základě právního aktu určuje v zásadě postupy, podle nichž je třeba tento právní akt vydat. Je však třeba mít za to, že posílená schengenská spolupráce představuje druh souběžné právní úpravy v právu Unie. Ustanovení práva Unie jsou v oblasti schengenské spolupráce vždy použitelná, s jediným omezením (které se vyskytlo v tomto případě), které vyplývá ze skutečnosti, že v některých případech počet států, které se podílí na přijímání rozhodnutí, není nutně stejný jako u „běžných" právní aktů Unie.

VI – Závěry

89. Na základě výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru, aby

– „zamítl žalobu;

– uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení;

– určil, že Komise a Španělské království ponesou vlastní náklady řízení."