STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 10. července 2007 [1]

I – Úvod

1. Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Spojené království") napadá žalobou na neplatnost, kterou podalo na základě článku 230 ES, nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy [2] (dále jen „nařízení č. 2252/2004").

2. Probíhající řízení souvisí s věcí C-77/05, ve které Spojené království napadá rovněž žalobou na neplatnost nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (dále jen „nařízení č. 2007/2004") [3]. Soudní dvůr obě věci nespojil. Projednává je pouze jako věci, které spolu souvisí a které se týkají stejné problematiky. Dne 13. března 2007 se konalo společné jednání v obou věcech.

3. V obou věcech vyvstává poprvé před Soudním dvorem otázka ohledně výkladu protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, který patří mezi protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství. Kromě tohoto výkladu vyvstává ještě širší otázka ohledně rozsahu fenoménu posílené spolupráce ve struktuře Evropské unie.

II – Právní rámec

A – *Smlouva o založení Evropského společenství*

4. Články 61 ES až 69 ES, které jsou obsaženy v části třetí v hlavě IV Smlouvy

1 — Původní jazyk: slovinština.
2 — Úř. věst. L 385, s. 1.
3 — Úř. věst. L 349, s. 1.

o ES, jsou nazvány „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob".

5. Článek 62 ES stanoví: „Rada přijme postupem podle článku 67 ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost:

[...]

2) opatření o překračování vnějších hranic členských států, která stanoví:

a) pravidla a postupy, které musí členské státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích [...]."

6. Článek 69 ES stanoví: „Pro uplatnění této hlavy se použijí, aniž je dotčen Protokol o použití některých hledisek článku 14 Smlouvy o založení Evropského společenství na Spojené království a Irsko, Protokol o postavení Spojeného království a Irska a Protokol o postavení Dánska."

7. Podle článku 311 ES: „Protokoly připojené k této smlouvě po vzájemné dohodě členských států tvoří její nedílnou součást."

B – *Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie*

8. Protokol (č. 2) o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie (dále jen „Schengenský protokol") patří mezi protokoly připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství; do primárního práva byl vložen Amsterodamskou smlouvou.

9. Podle článku 1 Schengenského protokolu Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika a Švédské království jakožto signatáři schengenských dohod jsou zmocněni mezi sebou navázat užší spolupráci v rámci těchto dohod

a souvisejících ustanovení, uvedených v příloze k tomuto protokolu, dále jen „schengenské acquis". Tato spolupráce se uskutečňuje v institucionálním a právním rámci Evropské unie, při dodržování příslušných ustanovení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství.

10. Článek 2 odst. 1 Schengenského protokolu stanoví: „Ode dne vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost je schengenské acquis, včetně rozhodnutí výkonného výboru zřízeného na základě schengenských dohod, která byla vydána před zmíněným dnem, okamžitě použitelné pro třináct členských států uvedených v článku 1, aniž je dotčen odstavec 2 tohoto článku. Od tohoto dne nahrazuje Rada zmíněný výkonný výbor."

11. Článek 3 Schengenského protokolu stanoví: „V návaznosti na určení podle čl. 2 odst. 1 druhého pododstavce si Dánsko ohledně těch částí schengenského acquis, u kterých je určeno, že jejich právním základem je hlava IV Smlouvy o založení Evropského společenství, zachová vůči ostatním smluvním stranám schengenských dohod stejná práva a povinnosti jako před tímto určením."

12. Podle článku 4 Schengenského protokolu:

„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."

13. Článek 5 Schengenského protokolu stanoví:

„1. Návrhy a podněty vyplývající ze schengenského acquis podléhají příslušným ustanovením smluv.

Pokud Irsko nebo Spojené království anebo obě země v přiměřené lhůtě písemně neoznámí předsedovi Rady, že se chtějí účastnit, považuje se v této souvislosti zmocnění podle článku 11 Smlouvy o založení Evropského společenství nebo

podle článku 40 Smlouvy o Evropské unii za udělené členským státům uvedeným v článku 1 a rovněž Irsku nebo Spojenému království, hodlá-li se některá z těchto zemí účastnit spolupráce v dotyčných oblastech.

2. Příslušná ustanovení smluv podle odst. 1 prvního pododstavce se použijí také tehdy, pokud Rada nepřijala opatření uvedená v čl. 2 odst. 1 druhém pododstavci."

14. Článek 6 uvedeného protokolu stanoví, že „Islandská republika a Norské království se na základě dohody podepsané dne 19. prosince 1996 v Lucemburku přidružují k provádění schengenského acquis a k jeho dalšímu rozvoji. [...]".

15. Článek 8 uvedeného protokolu stanoví, že „při jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí schengenské acquis a další opatření, která v jeho rámci přijaly orgány, za acquis, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu".

16. Schengenské acquis je vymezeno v příloze k Schengenskému protokolu. Podle této přílohy toto acquis zahrnuje dohodu podepsanou dne 14. června 1985 v Schengenu mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích; úmluvu podepsanou dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích s příslušným závěrečným aktem a společnými prohlášeními; protokoly a dohody o přistoupení k dohodě z roku 1985 a prováděcí dohodě z roku 1990, které byly uzavřeny s Itálií, Španělskem a Portugalskem, Řeckem, Rakouskem a Dánskem, Finskem a Švédskem, s příslušnými závěrečnými akty a prohlášeními a rozhodnutí a prohlášení výkonného výboru zřízeného prováděcí dohodou z roku 1990 a akty k provedení dohody, které byly vydány orgány, na něž výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci.

C – Protokol o postavení Spojeného království a Irska

17. Protokol o postavení Spojeného království a Irska (dále jen „protokol o hlavě IV"),

který je rovněž připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, upravuje spolupráci těchto dvou členských států v případě návrhů předložených v rámci hlavy IV ES.

18. Článek 1 tohoto protokolu stanoví, že „[s] výhradou článku 3 se Spojené království a Irsko nepodílejí na přijímání opatření Rady, která jsou navrhována podle hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství. [...]".

19. Podle článku 2 protokolu o hlavě IV:

„Na základě článku 1 a s výhradou článků 3, 4 a 6 nejsou ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství, opatření vydaná podle uvedené hlavy, ustanovení mezinárodních smluv, které budou uzavřeny Společenstvím podle zmíněné hlavy, a rozhodnutí Soudního dvora, kterými jsou taková ustanovení nebo opatření vykládána, závazná nebo použitelná pro Spojené království nebo Irsko; tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se nedotýkají pravomocí, práv a povinností těchto států; tato ustanovení, opatření nebo rozhodnutí se v žádném případě nedotýkají *acquis communautaire*, ani nejsou součástí práva Společenství vztahujícího se na Spojené království a Irsko."

20. Článek 3 protokolu o hlavě IV stanoví:

„1. Spojené království nebo Irsko mohou předsedovi Rady do tří měsíců po předložení návrhu nebo podnětu podle hlavy IV Smlouvy o Evropském společenství [Smlouvy o založení Evropského společenství] písemně oznámit, že se chtějí účastnit přijímání a používání navrženého opatření, což je jim na základě tohoto oznámení povoleno. [...]

2. Nemůže-li být opatření podle odstavce 1 přijato v přiměřené době s účastí Spojeného království či Irska, může Rada přijmout dané opatření podle článku 1 bez účasti Spojeného království nebo Irska. V tomto případě se použije článek 2."

21. Článek 4 protokolu o hlavě IV stanoví:

„Spojené království nebo Irsko mohou kdykoli poté, co Rada přijme opatření podle hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství, Radě a Komisi oznámit, že si přejí toto opatření přijmout. V tomto případě

se přiměřeně použije postup podle čl. 11 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství."

22. Článek 7 protokolu o hlavě IV stanoví, že články 3 a 4 se nedotýkají Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie.

D – *Protokol o postavení Dánska*

23. Článek 5 protokolu o postavení Dánska, který je rovněž připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, stanoví:

„1. Do šesti měsíců poté, co Rada přijala návrh nebo podnět k doplnění schengenského acquis podle ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství, se Dánsko rozhodne, zda toto rozhodnutí Rady provede ve svém vnitrostátním právu. Přijme-li takové rozhodnutí, zakládá povinnost podle mezinárodního práva mezi Dánskem a ostatními [členskými] státy uvedenými v článku 1 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie a vůči Irsku nebo Spojenému království v případě, že se tyto členské státy účastní dotyčných oblastí spolupráce.

2. Rozhodne-li se Dánsko, že rozhodnutí Rady podle odstavce 1 neprovede, zváží ostatní členské státy uvedené v článku 1 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie, jaká vhodná opatření mají být učiněna."

E – *Prohlášení připojená k Amsterodamské smlouvě*

24. Podle prohlášení k článku 4 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie (prohlášení č. 45):

„Vysoké smluvní strany Radu vyzývají, aby si od Komise vyžádala stanovisko předtím, než rozhodne o žádosti Irska nebo Spojeného království Velké Británie a Severního Irska

o účast na některých nebo veškerých ustanoveních schengenského acquis, podané na základě článku 4 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie.

Zavazují se rovněž učinit vše pro to, aby umožnily Irsku a Spojenému království Velké Británie a Severního Irska, pokud si to přejí, použít ustanovení článku 4 uvedeného protokolu tak, aby Rada mohla přijmout rozhodnutí uvedená v tomto článku v den vstupu tohoto protokolu v platnost nebo kdykoli později."

25. Podle prohlášení týkajícího se článku 5 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie (prohlášení č. 46):

„Vysoké smluvní strany se zavazují učinit vše, co je v jejich silách, aby umožnily činnost všech členských států v oblasti schengenského acquis, zejména v případech, kdy Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska přijaly určitá nebo všechna ustanovení tohoto acquis v souladu s článkem 4 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie."

F – *Nařízení č. 2252/2004*

26. Podle druhého bodu odůvodnění nařízení č. 2252/2004:

„Minimální bezpečnostní normy pro cestovní pasy byly zavedeny usnesením zástupců vlád členských států, zasedajících v Radě, ze dne 17. října 2000 [...]. Nyní je vhodné zvýšit právní sílu uvedeného usnesení opatřením Společenství, aby bylo dosaženo zdokonalených harmonizovaných bezpečnostních norem pro ochranu cestovních pasů a cestovních dokladů před pozměňováním. Zároveň by do cestovních pasů nebo cestovních dokladů měly být za účelem zavedení spolehlivého spojení mezi pravým držitelem pasu a dokladem začleněny biometrické identifikátory."

27. Podle třetího bodu odůvodnění uvedeného nařízení:

„Harmonizace bezpečnostních prvků a začlenění biometrických identifikátorů je důležitým krokem směrem k používání nových prvků s ohledem na budoucí vývoj na evropské úrovni, který by měl učinit cestovní doklady bezpečnějšími a zavést spolehlivější spojení mezi držitelem a cestovním pasem a cestovním dokladem jako důležitý

příspěvek k zajištění jeho ochrany před podvodným použitím. Je třeba zohlednit specifikace Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), a zejména specifikace stanovené v dokumentu č. 9303 o strojově čitelných cestovních dokladech."

28. Podle čtvrtého bodu odůvodnění uvedeného nařízení:

„Toto nařízení je omezeno na harmonizaci bezpečnostních prvků včetně biometrických identifikátorů v cestovních pasech a cestovních dokladech členských států. Určení orgánů a subjektů, které mají právo na přístup k osobním údajům obsaženým v uchovávacím médiu dokladů, je věcí vnitrostátních právních předpisů s výhradou odpovídajících ustanovení práva Společenství, práva Evropské unie nebo mezinárodních dohod."

29. Podle jedenáctého bodu odůvodnění nařízení č. 2252/2004 „[...] nařízení rozvíjí ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím 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. Spojené království se tudíž nepodílí na přijímání tohoto rozhodnutí, a proto pro ně není závazné ani použitelné."

30. Článek 1 nařízení č. 2252/2004 stanoví:

„1. Cestovní pasy a cestovní doklady vydané členskými státy musí splňovat minimální bezpečnostní normy stanovené v příloze.

2. Cestovní pasy a cestovní doklady musí obsahovat médium pro uchování údajů, které obsahuje zobrazení obličeje. Členské státy musí rovněž zahrnout otisky prstů v interoperabilních formátech. Údaje musí být zabezpečeny a médium pro jejich uchování musí mít dostatečnou kapacitu a schopnost zaručit neporušitelnost, pravost a utajení údajů.

3. Toto nařízení se vztahuje na cestovní pasy a cestovní doklady vydávané členskými státy. Nevztahuje se na průkazy totožnosti, které vydávají členské státy svým státním příslušníkům, ani na dočasné cestovní pasy a cestovní doklady s platností do dvanácti měsíců."

31. Podle článku 2 nařízení č. 2252/2004:

„Postupem podle čl. 5 odst. 2 budou stanoveny další technické specifikace pro cestovní pasy a cestovní doklady, které se budou týkat:

a) dalších bezpečnostních prvků a požadavků včetně zdokonalených norem na ochranu proti padělání, napodobování a pozměňování;

b) technických specifikací média pro uchování biometrických prvků a jeho zabezpečení, včetně zabránění neoprávněnému přístupu;

c) požadavků na kvalitu a společné normy pro zobrazení obličeje a otisky prstů."

32. Podle článku 3 tohoto nařízení:

„1. Postupem podle čl. 5 odst. 2 lze rozhodnout, že specifikace uvedené v článku 2 jsou tajné a nezveřejňují se. V tom případě se sdělují pouze subjektům určeným členskými státy pro tisk a osobám řádně pověřeným členským státem nebo Komisí.

2. Každý členský stát určí jeden subjekt, který bude odpovědný za tisk cestovních pasů a cestovních dokladů. Název tohoto subjektu sdělí Komisi a ostatním členským státům. Tentýž subjekt může být určen dvěma nebo více členskými státy. Každý členský stát je oprávněn změnit jím určený subjekt. Uvědomí o tom Komisi a ostatní členské státy."

III – Skutkový stav a řízení

33. Dne 18. února 2004 předložila Komise Radě návrh nařízení č. 2252/2004.

34. Dne 19. května 2004 oznámilo Spojené království Radě, že má v úmyslu účastnit se přijímání návrhu nařízení podle čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu.

35. Navzdory oznámení Spojeného království přijala Rada dne 13. prosince 2004 nařízení č. 2252/2004, neboť návrh nařízení č. 2252/2004 podle ní patřil mezi návrhy a podněty vyplývající z té části schengenského acquis, která se na Spojené království podle rozhodnutí Rady 2000/365/ES nevztahuje [4].

36. Jelikož Spojené království mělo za to, že nemožnost jeho účasti na přijímání nařízení č. 2252/2004 představuje porušení článku 5 Schengenského protokolu, podalo dne 17. února 2005 žalobu na neplatnost.

37. Vedlejšími účastníky v probíhajícím řízení na podporu návrhových žádání Spojeného království jsou Irská republika a Slovenská republika.

38. Španělské království, Nizozemské království, jakož i Komise Evropských společenství jsou vedlejšími účastníky na podporu návrhových žádání Rady.

39. Spojené království navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil nařízení č. 2252/2004;

— na základě článku 231 ES rozhodl, že po zrušení nařízení o cestovních pasech a do přijetí nové právní úpravy v dané oblasti zůstávají ustanovení nařízení o cestovních dokladech v platnosti, kromě ustanovení, která mají za následek vyloučení Spojeného království z účasti na uplatňování tohoto nařízení;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

40. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl žalobu;

4 — Rozhodnutí 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. 143; Zvl. vyd. 19/01, s. 178).

— uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

41. Irsko a Slovensko předkládají stejná návrhová žádání jako Spojené království.

42. Komise, Španělské království a Nizozemské království předkládají stejná návrhová žádání jako Rada.

43. Spojené království, Rada, Irsko, Slovensko, Komise, Nizozemsko a Španělsko přednesly svá ústní vyjádření a odpověděly na otázky Soudního dvora na jednání konaném dne 13. března 2007 společně s jednáním ve věci C-77/05.

IV – Žalobní důvody a argumenty účastníků řízení

A – *Spojené království*

44. Spojené království zakládá svůj postoj v této věci na rozdílu mezi dvěma typy opatření vyplývajících z schengenského acquis. Opatření prvního typu jsou opatření, která zcela spadají do schengenského acquis (Schengen-integral measures, dále jen „úplná opatření"), zatímco opatření druhého typu se schengenským acquis souvisejí (Schengen-related measures, dále jen „související opatření"). Úplná opatření neoddělitelně souvisí se schengenským acquis jako například opatření, kterými se mění ustanovení tohoto acquis, která se na Spojené království nevztahují. Naopak, druhý typ opatření není těsně spjat se schengenským acquis, ačkoliv tato opatření mohla být přijata za účelem dosažení cíle stanoveného schengenským acquis. Celistvost schengenského acquis není ohrožena, pokud se na Spojené království vztahuje druhý typ opatření. Nařízení č. 2007/2004 a nařízení č. 2252/2004 spadají pod druhý typ opatření. Pokud jde o nařízení č. 2252/2004, Spojené království trvá na skutečnosti, že se jedná o související opatření, které nenahrazuje ani nemění žádný předpis.

45. Podle hlavního argumentu Spojeného království Rada jednala protiprávně, protože mu zabránila účastnit se přijímání nařízení č. 2252/2004. Spojené království oznámilo, že se chce účastnit přijímání nařízení č. 2252/2004 na základě čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu a čl. 3 odst. 1 protokolu o hlavě IV. Podle Spojeného království představuje jednání Rady porušení podstatných formálních náležitostí ve smyslu čl. 230 druhého pododstavce ES.

46. Spojené království podotýká, že článek 10 ES, který je součástí prvního pilíře, a zásada spolupráce obsažená v hlavě IV EU [5] dostatečně chrání zásadu celistvosti schengenského acquis před jakýmkoli možným zneužitím. Rada v této záležitosti zvolila mimořádně formalistický přístup, když poukazuje na to, že předchozí opatření byla přijímána formou mezivládní spolupráce, a nikoliv na úrovni Společenství. Spojené království má zájem na tom, aby vnější hranice Schengenu byly předmětem společné ostrahy.

47. Spojené království kritizuje výklad Rady, podle kterého je použití článku 5 Schengenského protokolu podmíněno předchozím použitím článku 4 tohoto protokolu. Rada nesprávně vyložila článek 5 Schengenského protokolu v tom smyslu, že tento článek se může použít pouze na tu část schengenského acquis, která se vztahuje na Spojené království na základě rozhodnutí přijatého na základě článku 4 tohoto protokolu. Spojené království nazývá takový výklad teorií podřízenosti. Podle něj je tento výklad v rozporu se samotným zněním Schengenského protokolu, povahou článku 5 a prohlášením č. 46, připojeným k Amsterodamské smlouvě. Namísto teorie podřízenosti navrhuje Spojené království použít teorii nezávislosti, na základě které použití článku 5 nezávisí na použití článku 4 Schengenského protokolu, neboť články 4 a 5 nejsou ve vzájemném vztahu podřízenosti či nadřízenosti.

48. Proti teorii podřízenosti svědčí znění čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu. Podle tohoto ustanovení se akty přijaté na právním základě tohoto článku použijí ve všech členských státech. Proto také relevantní ustanovení Smluv upravují rozvoj schengenského acquis. Článek 5 odst. 1 druhý pododstavec Schengenského protokolu neupravuje mechanismus „opting-out", nýbrž mechanismus posílené spolupráce. Z toho vyplývá, že účast Spojeného království nezávisí na jednomyslnosti ostatních členských států podílejících se na schengenském acquis (dále jen „státy Schengenu"). Argumenty, které mají prokázat, že čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu je nepřesný a neúplný, pokud jde o práva účasti Irska a Spojeného království, nejsou přesvědčivé. Spojené království nepotřebuje jednomyslnost ostatních členských států Schengenu, protože jeho písemné oznámení provedené na základě článku 5 Schengenského protokolu vylučuje (deaktivuje) mechanismus posílené spolupráce.

49. Pokud jde o teorii nezávislosti, Spojené království tvrdí, že je v souladu s článkem 7 protokolu o hlavě IV. Hlavním cílem tohoto článku je upřesnit, že podle protokolu

5 — Rozsudek ze dne 16. června 2005, Pupino (C-105/03, Sb. rozh. s. I-5285, bod 42).

o hlavě IV nemají Spojené království a Irsko právo přistoupit k těm částem schengenského acquis, které mají podle rozhodnutí Rady 1999/436/ES svůj právní základ v hlavě IV[6]. Pokud však Spojené království provede písemné oznámení Radě na základě čl. 5 odst. 1 druhého pododstavce Schengenského protokolu a pokud je právním základem návrhu, kterého se Spojené království chce účastnit, hlava IV ES, použije se protokol o hlavě IV. Teorie nezávislosti je mimoto v souladu s požadavkem na dodržování celistvosti schengenského acquis. Účast Spojeného království na tomto acquis bez předchozího zmocnění neohrožuje celistvost schengenského acquis, neboť článek 10 ES a čl. 3 odst. 2 protokolu o hlavě IV, který za určitých podmínek umožňuje přijetí jakéhokoli opatření bez účasti Spojeného království, umožňují dostatečně chránit tuto celistvost.

50. Podle Spojeného království obsahuje Schengenský protokol dva mechanismy posílené spolupráce. Článek 4 uvedeného protokolu stanoví první mechanismus a použije se za účelem začlenění schengenského acquis do práva Evropské unie a do práva Společenství. Druhá část, kterou stanoví článek 5 uvedeného protokolu, upravuje jeho rozvoj. Články 4 a 5 Schengenského protokolu stanoví odlišný postup podle toho, zda se jedná o přístup k schengenskému acquis, nebo o pouhý rozvoj tohoto acquis.

51. Podle Spojeného království je možné článek 5 Schengenského protokolu smysluplně vykládat jedině tak, že se tento článek použije pouze na opatření vyplývající z schengenského acquis, která se na Spojené království nevztahují. Pokud by se totiž tento článek týkal opatření, která se na Spojené království vztahují, musel by například článek 2 protokolu o postavení Dánska obsahovat ustanovení pro případ, že by se Spojené království rozhodlo se tohoto opatření neúčastnit.

52. Spojené království rovněž podotýká, že výklad článku 5 v souladu s teorií podřízenosti, tak jak je navrhován Radou, porušuje zásadu proporcionality. Spojené království a Irsko se mnohokrát účastnily rozvoje schengenského acquis, ačkoliv nepoužily postup v článku 4 Schengenského protokolu. Velký počet výjimek, kdy byla účast povolena bez použití postupu stanoveného v článku 4 protokolu, prokazuje, že celistvost schengenského acquis nebyla ohrožena.

6 — Rozhodnutí ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. L 176, s. 17; Zvl. vyd. 19/01, s. 152).

53. Extenzivní a neurčitý výklad pojmu „opatření vyplývající ze schengenského acquis", který se objevuje v praxi Rady, je rovněž v rozporu se zásadou právní jistoty. Takovýto dvoufázový přezkum, který Rada používá při určování toho, zda se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis, není v souladu s článkem 5 Schengenského protokolu. Druhá část přezkumu, který zavádí kritérium sloužící k určení toho, zda se jedná o záležitost, která je zásadní pro volný pohyb osob v prostoru, kde byla ostraha osob na společných hranicích odstraněna, je příliš neurčitá k tomu, aby byly splněny požadavky právní jistoty.

54. Spojené království sice nechce dosáhnout odstranění vnitřních hranic, tak jak to učinily státy Schengenu. Toto přání však neznamená teoretické riziko pro státy Schengenu, že bude ohrožena celistvost schengenského acquis.

55. Konečně, zásada rovného zacházení s příslušníky Unie v rámci kontrol cestovních pasů, které mohou být vykonávány na vnějších hranicích, však znamená, že se Spojené království a Irsko musí nařízení č. 2252/2004 účastnit. Pokud by technické vybavení na uznávání cestovních pasů na přechodech na vnějších hranicích Evropské unie nebylo schopno přečíst cestovní pasy státních příslušníků Spojeného království a Irska, bylo by s nimi bezdůvodně zacházeno jiným způsobem než se státními příslušníky jiných členských států.

56. Pouze pro případ, že by se Soudní dvůr přiklonil k teorii nezávislosti, Spojené království podpůrně uplatňuje, že by se v důsledku toho článek 5 Schengenského protokolu nemohl použít na související opatření. Tento článek se použije pouze na úplná opatření. Jelikož přitom napadené nařízení nepatří mezi tato posledně uvedená opatření, Spojené království se mělo přijímání tohoto nařízení účastnit.

B – *Vedlejší účastníci vstupující do řízení na podporu návrhových žádání Spojeného království*

57. S odkazem na zásady výkladu mezinárodních smluv stanovené v článcích 31 a 32 Vídeňské úmluvy z roku 1969 o smluvním právu Irsko tvrdí, že neexistuje žádný důvod neřídit se doslovným zněním článků 4 a 5 Schengenského protokolu. Irsko podporuje teorii Spojeného království o vztahu nezávislosti mezi články 4 a 5 uvedeného protokolu, přičemž se dovolává

článku 8 tohoto protokolu a čl. 6 odst. 2 rozhodnutí Rady 2002/192/ES[7]. Třebaže toto rozhodnutí hovoří rovněž o opatřeních, která jsou součástí schengenského acquis a která byla přijata po vstupu Schengenského protokolu v platnost, neznamená to přesto, že by dynamický výklad Schengenského protokolu byl dostačující. Rada totiž nemůže svým rozhodnutím měnit primární právo. Irsko mimoto tvrdí, že praxe Rady může nepřiměřeným způsobem bránit účasti Irska a Spojeného království.

58. *Slovensko* podporuje Spojené království. I když se na určitý členský stát nevztahuje schengenské acquis, nesmí to být kritériem pro vyloučení jeho účasti na základě článku 5 Schengenského protokolu nebo čl. 3 odst. 1 protokolu o hlavě IV. Slovensko má za to, že k provedení přezkumu jsou nezbytné další poznatky, a proto navrhuje odlišný přezkum, který by se tak použil na oba články 4 a 5 Schengenského protokolu. Po provedení tohoto přezkumu by spolupráce založená na základě článku 5 Schengenského protokolu mohla být odmítnuta jen tehdy, pokud by bylo bez jakékoli rozumné pochybnosti jasné, že jsou ohroženy celistvost a soudržnost schengenského acquis. Účast členského státu, který není státem Schengenu, musí být zjevně a přímo neslučitelná s cíly schengenského acquis, což v praxi znamená, že způsobuje skutečné omezení fungování a účinnosti opatření, které je součástí schengenského acquis.

59. *Slovensko* rovněž upozorňuje na to, že postoj Rady, podle kterého článek 4 Schengenského protokolu souvisí s účastí na opatřeních pro rozvoj, znamená, že je článek 5 tohoto protokolu nadbytečný.

C – Rada

60. Rada poukazuje na to, že teorie nezávislosti zastávaná Spojeným královstvím není slučitelná se zásadou celistvosti schengenského acquis a je rovněž v rozporu se systematikou a logikou Schengenského protokolu a protokolu o hlavě IV. Teorie nezávislosti ohrožuje zásadu celistvosti schengenského acquis zvláště tehdy, pokud je použita pouze na úplná opatření. Rada odpovídá, že cílem článku 5 Schengenského protokolu není poskytnout Spojenému království a Irsku práva, ale ochránit jednání států Schengenu před narušováním rozvoje posílené spolupráce ze strany jednoho nebo

7 — Rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského acquis (Úř. věst. L 64, s. 20; Zvl. vyd. 19/04, s. 211).

několika států. Tento účel článku 5 Schengenského protokolu vyplývá z rozdílu oproti článku 4. Nelze tudíž tvrdit, že Irsko a Spojené království se automaticky účastní poté, co o tom uvědomily Radu.

61. Podle Rady je ochrana celistvosti schengenského acquis *ratio legis* článku 4 Schengenského protokolu. Mezi odstraněním kontrol na vnitřních hranicích a doprovodnými opatřeními existuje jasná příčinná souvislost.

62. Mimoto, opatření v rámci posílené schengenské spolupráce jsou navzájem závislá a vzájemně související. Z tohoto důvodu může dojít k porušení celistvosti, pokud se nejedná o opatření, které Spojené království definuje jako úplné opatření, ale u kterého je po provedení dvoufázového přezkumu zjištěno, že se jedná o otázku související s volným pohybem osob v prostoru, kde byly odstraněny vnitřní hranice.

63. Rada rovněž podotýká, že kvůli ochraně zásady celistvosti a soudržnosti schengenského acquis se Spojené království již nemůže po případném prohlášení a po provedení postupu stanoveného v článku 4 Schengenského protokolu jednostranně rozhodnout (opt-out), že se nebude účastnit rozvoje tohoto acquis. Jako příklad možného nesouladu při rozvoji schengenského acquis Rada uvádí účast Spojeného království na návratových opatřeních týkajících se cizinců a jeho neúčast na odpírání zpětného přebírání v Evropské unii.

64. Vztah přednosti a podřízenosti mezi články 5 a 4 Schengenského protokolu je rovněž nezbytný proto, aby bylo zabráněno použití mechanismu v článku 4 v rámci postupu podle článku 5. Článek 10 ES a zásada spolupráce za tímto účelem nestačí jako ochrana proti porušení celistvosti schengenského acquis. Odkaz na čl. 3 odst. 2 protokolu o hlavě IV je chybný, protože článek 7 uvedeného protokolu omezuje rozsah působnosti protokolu na základě zásady, podle které je v případě sporu Schengenský protokol zvláštním předpisem ve vztahu k protokolu o hlavě IV. Mechanismus „opting-in" upravený v čl. 3 odst. 1 protokolu o hlavě IV se týká pouze opatření přijatých na základě hlavy IV ES, ale nikoliv opatření vyplývajících ze schengenského acquis. Pokud by byla přijata tvrzení Spojeného království o teorii nezávislosti, článek 7 protokolu o hlavě IV by postrádal význam. Spojené království by pouze mohlo uplatnit čl. 3 odst. 1 protokolu o hlavě IV a oznámit, že má v úmyslu účastnit se opatření vyplývajících z hlavy IV Smlouvy o ES, která jsou současně opatřeními vyplývajícími ze schen-

genského acquis. Pokud by tomu však tak bylo, pojistka obsažená v článku 4 Schengenského protokolu by byla obejita.

65. Rada odmítá tvrzení Spojeného království ohledně extenzivního a neurčitého výkladu pojmu „opatření vyplývající ze schengenského acquis" a podotýká, že pouze dvoufázový přezkum umožňuje stanovit, zda se jedná o opatření k rozvoji, či nikoliv. V rámci tohoto přezkumu se stanoví požadovaný stupeň úzké souvislosti mezi navrženým opatřením a odstraněním kontrol na vnitřních hranicích, aby bylo možné mít za to, že se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis. V první fázi tohoto přezkumu se ověřuje, zda se na opatření schengenské acquis vůbec použije. Rozsah tohoto acquis je možné posoudit za pomoci rozhodnutí Rady ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis [8]. Ve druhé fázi tohoto přezkumu jde o to, zda se jedná o záležitost, která je zásadní pro volný pohyb osob v prostoru, kde byla ostraha osob na společných hranicích odstraněna a kde je zaveden společný systém ostrahy vnějších hranic, který zavazuje rovněž Norsko a Island a který je obsažen ve sdělení předsednictví ze dne 22. října 1999, sdělení přezkoumaném a schváleném COREPER. Cílem tohoto přezkumu je zajistit v Radě větší soudržnost při diskusi o právních aktech v rámci schengenské spolupráce. Tento přezkum je základním prostředkem ke zvolení použití správného postupu. Námitka, podle které byl tento přezkum zaveden pro potřeby výboru pro Norsko a Island, není opodstatněná. Pokud jde o obsah, neexistuje rozdíl mezi opatřeními, která přijímá tento smíšený výbor, a opatřeními vyplývajícími z článku 5 Schengenského protokolu.

66. V právu Evropské unie neexistuje opora pro rozlišování mezi souvisejícími opatřeními a úplnými opatřeními, jak to navrhuje Spojené království. Schengenský protokol zachází se schengenským acquis jako s celkem. Při příležitosti přijetí rozhodnutí 1999/435 [9] Rada mohla zohlednit stanovisko Spojeného království, ale toto rozhodnutí toto stanovisko nezohlednilo.

67. Pokud jde o tvrzení Spojeného království ohledně účasti na opatřeních schengenského acquis, Rada vysvětluje, že postavení Spojeného království lze vymezit na základě zvláštního přezkumu. Jedná-li se o návrh

8 — Úř. věst. L 176, s. 31; Zvl. vyd. 19/01, s. 165.

9 — Rozhodnutí Rady ze dne 20. května 1999 o definici schengenského acquis za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. L 176, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 136).

mající svůj právní základ v hlavě IV Smlouvy o ES, který neznamená další rozvoj schengenského acquis, může se Spojené království účastnit (opt-in) podle čl. 3 odst. 1 protokolu o hlavě IV ES. Naopak, jedná-li se o návrh, který předpokládá další rozvoj schengenského acquis, Rada vymezuje britské postavení na základě článku 4 Schengenského protokolu. Pokud Spojené království spolupracuje v oblasti schengenského acquis, jak stanoví rozhodnutí 2000/365, může se účastnit přijímání aktů bez zvláštního předchozího oznámení. Jestliže ale z uvedeného rozhodnutí vyplývá, že Spojené království v této oblasti schengenského acquis nespolupracuje, musí, má-li zájem spolupracovat, postupovat v souladu s článkem 4 Schengenského protokolu.

68. Účast Spojeného království na přijímání opatření, která jsou součástí schengenského acquis, podle Rady odráží zvláštní povahu spolupráce v každém konkrétním případě. Nařízení č. 334/2002 [10] tak bylo například přijato na právním základě dřívějšího článku 100 C EHS předtím, než bylo schengenské acquis převedeno do práva Evropské unie. Jiné právní akty představují spíše prováděcí opatření než normativní akty nebo akty, které jsou odůvodněny charakteristikami oblasti, v níž působí, jako na příklad rozhodnutí 2004/573/ES [11]. Pokud jde o směrnici 2001/40 [12] a rozhodnutí 2004/191 [13], Rada vysvětluje, že se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis, která se na Spojené království nevztahují. Účast na přijímání této směrnice a tohoto rozhodnutí je odůvodněna skutečností, že tato směrnice upravuje pouze vzájemné uznávání rozhodnutí o vyhoštění cizinců ze země. Týká se vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, kteří by se mohli vyhoštění snadno vyhnout tím, že by se uchýlili do Spojeného království.

69. Opatření související s ostrahou osob na vnějších hranicích patří do schengenského acquis. Mezi taková opatření patří nařízení č. 2252/2004, neboť kontrola cestovních pasů je v praxi prováděná na vnějších hranicích. Článek 62 odst. 2 písm. a) ES, právní základ nařízení č. 2252/2004, zajišťuje spojitost mezi tímto nařízením a vnějšími hranicemi. Kontrola cestovních pasů je přitom věcí, která je zásadní pro volný pohyb osob v prostoru, kde byla ostraha osob na vnitřních hranicích

10 — Nařízení Rady (ES) ze dne 18. února 2002, kterým se mění nařízení (ES) č. 1683/95, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. L 53, s. 7; Zvl. vyd. 19/04, s. 190).

11 — Rozhodnutí Rady ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států (Úř. věst. L 261, s. 5; Zvl. vyd. 19/07, s. 78–85).

12 — Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 149, s. 34; Zvl. vyd. 19/04, s. 107).

13 — Rozhodnutí Rady ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 60, s. 55; Zvl. vyd. 01/05, s. 25).

odstraněna. Spojené království o spolupráci v této oblasti schengenského acquis nepožádalo. V důsledku toho rozhodnutí 2000/365 neobsahuje ustanovení o účasti Spojeného království na této části schengenského acquis.

D – *Vedlejší účastníci podporující návrhová žádání Rady*

70. Podle *Komise* je stanovisko Rady ohledně spojitosti mezi články 4 a 5 Schengenského protokolu správné. Třebaže nesdílí stanovisko Spojeného království ohledně rozlišení mezi úplnými opatřeními a souvisejícími opatřeními, Komise má za to, že nařízení č. 2252/2004 je úplné nařízení, neboť neoddělitelně souvisí s tou částí schengenského acquis, které se Spojené království neúčastní.

71. Podle Komise je základním rysem posílené spolupráce a schengenského acquis zásada celistvosti. Povinnost chránit tuto celistvost a tuto soudržnost schengenského acquis je tudíž opodstatněná. Schengenský protokol sice stanoví částečnou spolupráci určitého členského státu, který není státem Schengenu, ale nestanoví možnost tohoto státu zvolit si části schengenského acquis, což by znamenalo vytvoření směsice spolupráce a povinností.

72. Článek 5 Schengenského protokolu nelze posuzovat samostatně mimo kontext celého protokolu. V důsledku toho je teorie nezávislosti chybná, pokud jde o spojení mezi články 4 a 5 tohoto protokolu. Komise podotýká, že výraz „vyplývající ze schengenského acquis" obsažený v článku 5 Schengenského protokolu není nepřesný a neurčitý. Jedná-li se o rozvoj schengenského acquis, přijímání aktů na právním základě tohoto článku se neliší od stanovení právního základu za účelem přijetí právního aktu Společenství. Dvoufázový přezkum vypracovaný Radou ohledně vymezení rozvoje je správný a dostačující.

73. Komise konečně tvrdí, že cílem nařízení č. 2252/2004 je stanovit minimální bezpečnostní normy pro cestovní pasy a cestovní doklady. Prostřednictvím biometrie tak lze zavést spolehlivější spojení mezi držitelem cestovního pasu a cestovním pasem samotným. Tento cíl je neoddělitelně spojen s ostrahou vnějších hranic, které jsou samotnou podstatou schengenské spolupráce. Státní příslušníci Spojeného království nejsou předmětem diskriminace, protože nařízení č. 2252/2004 se na Spojené království nevztahuje. Irsko a Spojené království

mohou začlenit biometrické prvky do svých cestovních pasů rovněž na základě pravidel Mezinárodní organizace pro civilní letectví.

74. *Španělské království* podotýká, že výklad Schengenského protokolu Spojeným královstvím představuje ohrožení opatření, která již byla v oblasti posílené spolupráce přijata, a že tudíž ohrožuje zásadu celistvosti schengenského acquis. Španělské království tvrdí, že právo účasti Spojené království nevyplývá ze systematického, teleologického a historického výkladu čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu. Pokud jde však o podpůrná tvrzení Spojeného království, má Španělské království za to, že Rada musí určit opatření, která rozvíjejí schengenské acquis.

75. Podporujíc stanovisko Rady ohledně vztahu podřízenosti článků 5 a 4 Schengenského protokolu, *Nizozemsko* při jednání prohlásilo, že článek 4 tohoto protokolu vyžaduje jednomyslné rozhodnutí států Schengenu a Spojeného království. Podmínka jednomyslnosti brání tomu, aby se členské státy mohly svévolně rozhodnout, že se na ně bude vztahovat pouze určitá část schengenského acquis, a zachovává tak soudržnost tohoto acquis. Pokud by článek 5 Schengenského protokolu byl vykládán tak, jak navrhuje Spojené království, znamenalo by to, že členské státy mají právo neúčastnit se rozvoje schengenského acquis, třebaže se na ně schengenské acquis vztahuje.

V – Analýza generální advokátky

76. Amsterodamská smlouva otevřela novou dimenzi evropské integrace [14]. Touto smlouvou byl zřízen prostor svobody, bezpečnosti a práva [15]. Právní nauka zdůrazňuje, že pojem „posílená spolupráce" se vztahuje rovněž na rozvoj a konsolidaci tohoto prostoru [16], který zahrnuje s ohledem na článek 1 Schengenského protokolu rovněž schengenské acquis [17]. Toto acquis bylo především pojato jako součást mezinárodního práva veřejného a začleněno do práva Evropské

14 — Thym, D., *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2004, s. 79. Podle autora se jedná o nový stupeň integrace po zavedení vnitřního trhu a měnové unie.

15 — Je třeba poznamenat, že pro potřeby prostoru svobody, bezpečnosti a práva Amsterodamská smlouva změnila hlavu VI Smlouvy o EU a vložila novou hlavu IV do Smlouvy o ES.

16 — Bribosia, H., „Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne, Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam", *Cahiers de droit européen*, 1-2/2000, s. 57, konkrétněji s. 88. Pokud jde o význam posílené spolupráce, odkazuji rovněž na projev bývalého předsedy Evropské komise, Jacquese Delorse, z března 2007 v belgickém senátu, jehož shrnutí je publikováno v Agence Europe č. 9407 ze dne 17. dubna 2007.

17 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 83. Autor rovněž odkazuje na čl. 43 písm. i) EU, který stanoví, že zamýšlená posílená spolupráce neovlivňuje ustanovení protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie.

unie a do práva Společenství na základě čl. 2 odst. 1 Schengenského protokolu [18].

77. Ve věcech C-137/05 a C-77/05 je Soudní dvůr vyzván k výkladu protokolů, které se týkají převážně posílené spolupráce [19]. Tradiční koncept evropské integrace vyplývá z pojmu „jednotná integrace", vycházejícího z vytvoření jednotných pravidel, která se použijí jednotně ve všech členských státech [20]. Z důvodu změn zakládajících smluv, kterými byla zvýšena pravomoc Evropského společenství a Evropské unie, a z důvodu nových rozšíření Unie, která vedla k větší nesourodosti struktur a zájmů, se již koncept jednotné integrace nemůže uplatňovat stejným způsobem jako v době, kdy Evropské hospodářské společenství mělo pouze 6 či 9 členů [21]. Posílená spolupráce je právním výrazem rovnováhy mezi rozšiřováním a prohlubováním Unie [22]. Podle právní nauky schengenské acquis představuje zvláštní pozměněnou formu posílené spolupráce, kterou některé členské státy zakotvily mezinárodními smlouvami [23], dohodou podepsanou v Schengenu dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „Schengenská dohoda") a úmluvou k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, uzavřenou dne 19. června 1990 (dále jen „prováděcí úmluva"), mimo institucionální rámec tehdejšího Společenství a stávající Unie [24]. Platnost obou dohod jakožto nezávislých aktů mezinárodního práva byla ukončena vstupem Amsterodamské smlouvy v platnost [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*, 7(2000), s. 336, konkrétněji s. 337; Bender, T., „Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza", *ZaöRV* 2001, s. 730, konkrétněji s. 743; Gautier, M., „Accords de Schengen", svazek č. 2630 Juris-Classeur Europe Traité, bod 38; Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 82. Posledně uvedený autor zdůrazňuje, že se Schengenský protokol vztahuje na první a třetí pilíř, a že byl z tohoto důvodu přijat jakožto příloha ke Smlouvám o EU a ES.

19 — V rozsudku ze dne 31. ledna 2006, Komise v. Španělsko (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097, bod 34), Soudní dvůr poznamenává, že „ustanovení schengenského acquis jsou použitelná jen v té míře, v jaké jsou slučitelná s právem Společenství". Článek 1 Schengenského protokolu stanoví, že posílená spolupráce v oblasti schengenského acquis se uskutečňuje v institucionálním a právním rámci Unie, při dodržování Smluv. Toto ustanovení je zvláštním výrazem zásady stanovené v čl. 43 odst. 1 EU, podle které posílená spolupráce zachovává Smlouvy a institucionální rámec Unie, jakož i právo Společenství.

20 — Bender, T., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, s. 730, 731 a 767.

21 — Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3. vydání, Paříž, 2004, s. 161, se domnívá, že posílená spolupráce je důsledkem zjištění, že je nemožné, aby všechny členské státy při integraci postupovaly stejně rychle.

22 — Blanke, Titre VII, Dispositions sur la coopération renforcée, in: Grabitz/Hilf, bod 1.

23 — S odkazem na článek 134 prováděcí úmluvy právní nauka trvá na skutečnosti, že schengenské acquis již od počátku ve skutečnosti nebylo v rozporu s právem Společenství (Van Simaeys, B., Carlier, J.-Y., „Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice", in: Lejeune, Y. (ed.): *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Brusel, 1999, s. 250).

24 — Blanke, uvedený výše v poznámce pod čarou 22, bod 9; Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, body 1 a 2. Bylo přistoupeno k rozvoji mimo rámec zakládající smlouvy, protože Společenství sice mělo pravomoc v oblasti volného pohybu osob, ale nemělo pravomoc k úpravě právního postavení státních příslušníků třetích států.

25 — Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 3. Autor podotýká, že Amsterodamská smlouva začlenila do institucionálního rámce Evropské unie acquis vyplývající z schengenských dohod.

78. Zaprvé je třeba poznamenat, že primární právo nerozlišuje úplná opatření (Schengen-integral measures) a související opatření (Schengen-related measures). Spojené království na tuto skutečnost rovněž upozorňuje, když ve své replice tvrdí, že toto rozlišení je prostředkem analýzy sloužícím k vymezení těch případů, ve kterých bylo vyloučení Irska a Spojeného království ze spolupráce na opatření konsolidujícím schengenské acquis odůvodněno [26].

79. Článek 5 Schengenského protokolu hovoří o návrzích a podnětech vyplývajících ze schengenského acquis [27]. Při jednání přitom všichni účastníci řízení hovořili o „rozvoji" schengenského acquis. V důsledku toho je třeba stanovit, zda jsou pojmy „vyplývající ze schengenského acquis" a „rozvoj schengenského acquis" synonymy.

80. V sekundárním právu například šestý bod odůvodnění směrnice Rady 2001/51/ES ze dne 28. června 2001, kterou se doplňuje článek 26 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 [28] (dále jen „směrnice 2001/51"), používá v anglickém a španělském znění stejný výraz, jaký je použit v článku 5 Schengenského protokolu, ale ve slovinském, francouzském, německém a italském znění nikoliv [29]. Třináctý bod odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 377/2004 ze dne 19. února 2004 o vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví [30] (dále jen „nařízení č. 377/2004") používá v anglickém, francouzském, italském a španělském znění stejné výrazy, jaké jsou použity v těchto jazycích v Schengenském protokolu, zatímco slovinské a německé znění stejná slova nepoužívají [31]. Dvanáctý bod odůvodnění rozhodnutí Rady 2005/267/ES ze dne 16. března 2005 o zřízení bezpečné webové informační a koordinační sítě pro služby řízení migrace členských států [32] obsahuje opatření, která představují rozvoj ustanovení schengenského acquis proti organizování nedovoleného při-

26 — Replika ve věci C-77/05, bod 72.

27 — V anglickém znění protokolu je použit následující výraz: „Proposals and initiatives to build upon the Schengen acquis"; ve francouzském znění „Les propositions et initiatives fondés sur l'acquis de Schengen"; v německém znění „Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands"; v italském znění „Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen", ve španělském znění „Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen".

28 — Úř. věst. L 187, s. 45; Zvl. vyd. 19/04, s. 160.

29 — Ve slovinském znění „Ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj schengenskega pravnega reda [...]"; v anglickém znění „This Directive builds on the Schengen acquis [...]"; ve francouzském znění „La présente directive constitue un développement de l'acquis de Schengen [...]"; v německém znění „Diese Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands [...]"; v italském znění „Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen [...]"; ve španělském znění „La presente Directiva constituye un desarrollo del acervo de Schengen [...]".

30 — Úř. věst. L 64, s. 1; Zvl. vyd 19/07, s. 24.

31 — Ve slovinském znění „Ta uredba je akt, ki temelji na schengenskem pravnem redu [...]"; v anglickém znění „This Regulation constitutes an act building on the Schengen acquis [...]"; ve francouzském znění „Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen [...]"; v německém znění „Diese Verordnung stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden [...] Rechtsakt [...]"; v italském znění „Il presente regolamento costituisce un atto basato sull'acquis di Schengen [...]"; ve španělském znění „El presente Reglamento constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen [...]".

32 — Úř. věst. L 83, s. 48.

stěhovalectví [33]. V anglickém, francouzském, italském a španělském znění jsou na rozdíl od slovinského a německého znění použity stejné výrazy jako v článku 5 protokolu.

81. Chtěla bych upozornit na to, že znění jazykových verzí, ve kterých sekundární právo schengenského acquis nepoužívá stejné výrazy, jako například německé a italské znění Schengenského protokolu a akty sekundárního práva, které jsem uvedla v bodě 80 výše, je zcela totožné se zněním jazykových verzí, ve kterých jsou použity stejné výrazy, jako například v anglickém znění těchto aktů. Pokud se v těchto případech znění liší z důvodu použití různých výrazů v jednotlivých jazykových verzích, je třeba za účelem výkladu předpisu práva Společenství porovnat jejich jazykové verze [34]. V případě rozdílu mezi jazykovými verzemi musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jíž je součástí [35]. Cílem článku 5 Schengenského protokolu je přitom zavést zvláštní postup ve prospěch Spojeného království a Irska za účelem jejich účasti na nových aktech, které s sebou nesou prohloubení, a tudíž rozvoj schengenského acquis.

82. Bez dalšího mohu rovněž poznamenat, že projednávaná věc souvisí s výkladem protokolů a prohlášení, která jsou připojena ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o ES. Právní nauka spatřuje v protokolech a prohlášeních dva tradiční typy příloh k zakládajícím smlouvám [36]. Na základě článku 311 ES protokoly [37] připojené k této smlouvě po vzájemné dohodě členských států tvoří její nedílnou součást [38]. Ve věci Miraglia [39] tak Soudní dvůr použil článek 2 Schengenského

33 — V anglickém znění „[...] to the extent that its measures develop provisions of the Schengen acquis against the organisation of illegal immigration [...]"; ve francouzském znění „[...] pour autant que ses mesures développent les dispositions de l'acquis de Schengen afin de lutter contre l'organisation de l'immigration illégale [...]"; v německém znění „[...] deren Maßnahmen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung darstellen [...]"; v italském znění „[...] nella misura in cui le sue misure sviluppano le disposizioni dell'acquis di Schengen volte a combattere l'organizzazione di immigrazione illegale [...]"; ve španělském znění „[...] en la medida en que desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen en materia de lucha contra la organización de la inmigración ilegal [...]".

34 — V této fázi bych chtěla odkázat na rozsudek ze dne 2. dubna 1998, EMU Tabac a další (C-296/95, Recueil, s. I-1605, bod 36). Pokud jde o rozdíl mezi dánským a řeckým zněním směrnice Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992 o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani (Úř. věst. L 76, s. 1; Zvl. vyd. 09/01, s. 179), ve znění směrnice Rady 92/108/EHS ze dne 14. prosince 1992 (Úř. věst. L 390, s. 124; Zvl. vyd. 09/01, s. 235) a směrnice 92/81/EHS, Soudní dvůr konstatoval, že „nezohledňovat dvě jazykové verze je v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora, podle které nezbytnost jednotného výkladu nařízení Společenství vylučuje, aby bylo znění ustanovení posuzováno samostatně, a naopak vyžaduje, aby bylo vykládáno a používáno ve světle znění vyhotovených v ostatních úředních jazycích".

35 — Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, s. 1999, bod 14), a ze dne 7. prosince 1995, Rockfon (C-449/93, Recueil, s. I-4291, bod 28). Věc Rockfon se týkala výklad článku 1 směrnice Rady 75/129/EHS ze dne 17. února 1975 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění *(neoficiální překlad)* (Úř. věst. L 48, s. 29). Bylo třeba vyložit pojem „podnik" obsažený v tomto článku, a sice „establishment" v anglickém znění a „lo stabilimento" v italském znění. Při důkladném přezkumu jednotlivých jazykových verzí směrnice Soudní dvůr konstatoval, že „z porovnání použitých výrazů vyplývá, že mají rozdílný obsah: a sice případ od případu jako podnik, pobočka, podnikatel, pracovní centrum, provozovna nebo místo práce".

36 — Michel, V. Actes annexés au traité, svazek č. 150 encyklopedie JurisClasseur Europe, Traité, bod 3.

37 — Německá právní nauka podotýká, že pojem „protokol", který je uveden v článku 311 ES, není v právu Společenství definován (Weber, v. den Groeben/Schwarze, článek 311, bod 1).

38 — Tamtéž, bod 36. Podle autora je právní síla protokolů totožná s právní silou zakládajících smluv.

39 — Rozsudek ze dne 10. března 2005 (C-469/03, Sb. rozh. s. I-2009).

protokolu jako součást primárního práva. S prohlášeními, která jsou připojena ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o ES, však nesmí být zacházeno stejným způsobem jako s protokoly [40], neboť nejsou závazná [41]. Prohlášení, která přijala mezivládní konference, nejsou nedílnou součástí zakládajících smluv, ale mohou mít význam při výkladu těchto smluv podle čl. 31 odst. 2 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu [42]. Rozdíl mezi protokolem a prohlášením je obzvláště důležitý, protože orgány musí protokoly respektovat při své normativní činnosti [43].

A – *Přípustnost žaloby*

83. Na základě článku 230 ES podalo Spojené království, čili členský stát, včas žalobu pro neplatnost proti nařízení č. 2252/2004, aktu přijatému Radou. S ohledem na znění článku 230 ES je žaloba přípustná [44].

B – *Právní postavení některých členských států v rámci schengenského acquis*

84. Před zanalyzováním postavení Spojeného království a Irska v rámci schengenského acquis je třeba krátce pojednat o postavení některých jiných států. V rámci schengenského acquis totiž existuje několik forem spolupráce, které se uplatňují pouze na určité členské státy.

1. Dánské království

85. Dánské království souhlasí s principem odstranění ostrahy vnitřních hranic, ale

40 — Weber, uvedený výše v poznámce pod čarou 37, bod 2.

41 — Lenaerts, K., Van Nuffel, P., Bray, R., *Constitutional Law of the European Union*, 2. vydání, Londýn, 2005, s. 710; Blumann, C., Dubois, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. vydání, Paříž, 2005, s. 394.

42 — Weber, uvedený výše v poznámce pod čarou 37, bod 3; Michel, V., uvedený výše v poznámce pod čarou 36, bod 42. Ve svém rozsudku ze dne 30. dubna 1996, Nizozemsko v. Rada (C-58/94, Recueil, s. I-2169), věc, ve které zejména Nizozemské království podalo žalobu, jejímž předmětem bylo rovněž zrušení rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady (Úř. věst. L 340, s. 43), se Soudní dvůr opřel o prohlášení č. 17 o právu na přístup k informacím, které je obsaženo v Závěrečném aktu konference předsedů vlád členských států, na základě kterého byla přijata Smlouva o Evropské unii.

43 — Michel, V., uvedený výše v poznámce pod čarou 36, bod 37.

44 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 222, odkazuje rovněž na jiná stanoviska právní nauky. Pokud právní akt v rámci posílené spolupráce není platný v členském státě, podle této teorie by tento členský stát mohl podat žalobu pouze tehdy, pokud byl překročen právní rámec posílené spolupráce z důvodu přijetí aktu sekundárního práva *ultra vires* nebo pokud by nebyly zachovány pravomoci, práva a povinnosti členských států, které se neúčastní posílené spolupráce. Takové stanovisko nelze přijmout, protože je v rozporu s jasným zněním článku 230 ES.

nikoliv s tím, aby se to, co je nazýváno metodou Společenství v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, vztahovalo na schengenské acquis [45]. Podle článku 1 Schengenského protokolu je Dánské království státem Schengenu, ale článek 3 uvedeného protokolu jakožto *lex specialis* upravuje jeho zvláštní postavení.

86. Zvláštní protokol o postavení Dánska je rovněž připojen k Amsterodamské smlouvě. Pokud jde o článek 5 uvedeného protokolu, schengenské acquis je pro Dánsko součástí mezinárodního práva veřejného [46]. Nicméně na základě zásady celistvosti umožňuje čl. 5 odst. 2 Schengenského protokolu ostatním státům Schengenu uplatnit zejména námitku vzájemnosti (*tu quoque*), pokud se Dánsko rozhodne neprovést rozhodnutí Rady ohledně návrhu nebo podnětu vycházejícího ze schengenského acquis.

2. Nové členské státy

87. Protože žaloba byla podána před vstupem smlouvy o přistoupení Bulharské a Rumunské republiky k Evropské unii v platnost, analýza je v souladu se zásadou *tempus regit actum* omezena pouze na přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii. Postavení Bulharska a Rumunska je nicméně v zásadě totožné s postavením členských států, které přistoupily v roce 2004 [47].

88. Článek 8 Schengenského protokolu obecně definuje postavení nových členských států. Tento článek stanoví, že „[p]ři jednání o přijímání nových členských států do Evropské unie platí schengenské acquis a další opatření, která v jeho rámci přijaly orgány, za acquis, které musí všichni kandidáti na přijetí převzít v plném rozsahu“ [48].

45 — Tamtéž, s. 103; Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 39. Oba autoři podotýkají, že Dánsko nepodporuje myšlenku, aby se obsah schengenského acquis stal součástí práva Společenství z důvodu zvláštností tohoto práva. Dánsko tak nesouhlasí s nadnárodním přístupem v rámci prvního pilíře s tím, že mu více vyhovuje mezivládní přístup přijatý v rámci třetího pilíře.

46 — Jacqué, J.-P., uvedený výše v poznámce pod čarou 21, s. 163.

47 — Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 36.

48 — Tamtéž. Jinými slovy, na deset nových států, které přistoupily v roce 2004, se schengenské acquis vztahuje od dne jejich přistoupení, protože schengenské acquis je součástí *acquis communautaire*, které musely přijmout. Viz rovněž čl. 3 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

89. Ustanovení schengenského acquis, která nejsou uvedena v čl. 3 odst. 1 Aktu o smlouvách o přistoupení, jsou závazná pro nové členské státy ode dne přistoupení, avšak jsou v každém z nich použitelná pouze na základě rozhodnutí Rady vydaného po konzultaci s Evropským parlamentem za tímto účelem poté, co bylo podle platných schengenských postupů pro vyhodnocování ověřeno, že podmínky nezbytné pro uplatnění všech předmětných částí acquis byly v tomto novém členském státě splněny [49]. Primární právo tak stanoví, že nové členské státy se stanou státy Schengenu, splní-li podmínky stanovené schengenskými postupy pro vyhodnocování [50]. Proto lze postavení nových členských států nejlépe kvalifikovat jako postavení v přechodném období.

3. Island a Norsko

90. Island a Norsko tvoří společně se Švédskem, Finskem a Dánskem Severskou pasovou unii, ve které byla ostraha vnitřních hranic odstraněna od roku 1957 [51]. Švédsko, Finsko a Dánsko se přitom podpisem a vstupem v platnost Schengenské dohody staly rovněž státy Schengenu.

91. Od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost upravuje článek 6 Schengenského protokolu postavení obou těchto států; umožňuje účast Islandu a Norska na schengenském acquis, ačkoliv ani jeden z těchto států není členem Evropské unie. Článek 6 uvedeného protokolu je tudíž spíše než ustanovením práva Společenství nebo práva Evropské unie ustanovením mezinárodního práva, které upravuje vztahy mezi Unií a dvěma třetími státy.

C – Postavení Spojeného království a Irska v schengenském acquis

92. Velká Británie a Irsko se neúčastní politiky odstraňování ostrahy osob na vnitř-

49 — V tomto smyslu čl. 3 odst. 2 první pododstavec Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

50 — Mariani, T. *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne des visas* (dokumenty E 2811, E 3023, E 3159 a E 3208), Paříž, 2007, s. 20.

51 — Van Simaeys, B., Carlier, J.-Y., uvedený výše v poznámce pod čarou 23, s. 258. Severská pasová unie je spolkem severských států, ve kterých občané mohou překračovat společné hranice bez cestovních dokladů.

ních hranicích a nechtějí být vázány právní úpravou Společenství, která se týká občanů třetích států [52]. Schengenský protokol tak stanoví, že Spojené království a Irsko nejsou schengenským acquis vázány [53]. Na základě článku 4 Schengenského protokolu však mohou Spojené království a Irsko kdykoli požádat, aby se na ně vztahovala některá nebo veškerá ustanovení schengenského acquis.

93. Protokol o hlavě IV umožňuje Spojenému království a Irsku neúčastnit se (opt-out) právních aktů vydaných podle hlavy IV Smlouvy o ES [54]. Rozhodnutí vydaná podle hlavy IV Smlouvy o ES nejsou pro tyto dva členské státy závazná [55].

94. Spojené království a Irsko se účastní na tom, co je třeba nazývat vyrovnávacími opatřeními *(mesures compensatoires)* schengenského acquis, a na jejich následném rozvoji [56]. Právní nauka definuje postoj Spojeného království tak, že nesouhlasí s úplným volným pohybem osob bez jejich ostrahy na vnitřních hranicích, ale chce se účastnit represivní složky právního režimu volného pohybu [57].

95. Rada přání Spojeného království zohlednila a přijala rozhodnutí 2000/365, na základě kterého se na Spojené království vztahují některá ustanovení schengenského acquis. Článek 8 odst. 2 tohoto rozhodnutí jasně stanoví, že se má za to, že Spojené království neodvolatelně oznámilo předsedovi Rady v souladu s článkem 5 Schengenského protokolu, že si přeje účastnit se všech návrhů a podnětů vyplývajících ze schengenského acquis uvedeného v článku 1 rozhodnutí 2000/365 [58].

52 — Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 31, odkazuje rovněž na Protokol o použití některých hledisek článku 14 Smlouvy o založení Evropského společenství, který, pokud jde o Spojené království a Irsko, stanoví, že tyto posledně uvedené státy mohou zachovat ostrahu osob, které překračují jejich hranice.

53 — Tamtéž, body 30 až 32.

54 — Článek 1 protokolu o hlavě IV.

55 — Článek 2 protokolu o hlavě IV. Podle ustanovení Amsterodamské smlouvy se tak na Spojené království nemusí vztahovat schengenské acquis, ale Spojené království se také nemusí účastnit (opt-out), pokud jde o celý prostor svobody, bezpečnosti a práva (Thym, D, uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 90).

56 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 82, vysvětluje, že obsah schengenského acquis se neomezuje pouze na odstranění vnitřních hranic a společné řízení vnějších hranic. Toto acquis zahrnuje rovněž opatření přijatá v oblasti policejní spolupráce, vízové politiky, výměny informací, jakož i v rámci Schengenského informačního systému (SIS) a sítě Sirene, které obsahují údaje o státních příslušnících třetích států. Jiná část právní nauky však vysvětluje, že v některých oblastech představují přijatá opatření širší fenomén a týkají se Unie jako celku; nevztahují se tedy pouze k schengenskému acquis (Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 84, uvádí například boj proti nedovolenému vstupu státních příslušníků třetích států na území členských států).

57 — Gautier, M., uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 32.

58 — Článek 1 rozhodnutí 2000/365 uvádí ustanovení schengenského acquis, která se vztahují na Spojené království. Viz rovněž rozhodnutí Rady 2004/926/ES ze dne 22. prosince 2004 o uvedení v platnost částí schengenského acquis pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska (Úř. věst. L 395, s. 70).

D – *Vztah mezi články 4 a 5 Schengenského protokolu*

96. V obou věcech vyvstává otázka spojení mezi články 4 a 5 Schengenského protokolu, které se oba vztahují k postavení Spojeného království a Irska. Článek 5 odst. 1 obsahuje formu *ius variandi*, tedy opční právo Spojeného království a Irska, pokud jde o nové právní akty schengenského acquis [59]. Na rozdíl od převzetí aktů existujících v této oblasti není proto, aby se Spojené království nebo Irsko účastnily na základě článku 5 Schengenského protokolu, nezbytná jednomyslnost ostatních účastnících se členských států, či dokonce souhlas Komise. Článek 5 odst. 1 protokolu pouze požaduje, aby Spojené království nebo Irsko písemně oznámily, že se chtějí účastnit na návrzích a podnětech vyplývajících ze schengenského acquis. Po provedení písemného oznámení mají Spojené království a Irsko stejná práva a povinnosti jako stávající státy Schengenu a mohou se účastnit přijímání aktů. To znamená, že v konečném výsledku mohou svým jednáním zpozdit proces, či dokonce znemožnit přijetí jakéhokoli schengenského opatření [60].

97. Právní nauka a judikatura si dosud neutvořily názor na to, zda se článek 5 Schengenského protokolu, který stanoví mechanismus jednostranného prohlášení vůle, vztahuje rovněž na právní akty, které rozvíjejí existující schengenské acquis, které Spojené království a Irsko na základě článku 4 uvedeného protokolu nepřevzaly. Autoři právní nauky vycházejí z předpokladu, že účast Spojeného království a Irska na rozvoji podle článku 5 Schengenského protokolu musí být odepřena na základě logicko-systematické redukce, pokud k rozvoji schengenského acquis nemůže dojít samostatně. Taková situace existuje, pokud opatření rozvoje nemůže být provedeno bez současného použití opatření a aktů, které se na Irsko a Spojené království nevztahují [61].

98. Právní nauka jednak tvrdí, že Spojené království nebo Irsko se mohou takových právních aktů účastnit pouze tehdy, pokud je předtím postupováno podle článku 4 Schengenského protokolu [62]. Krom toho je však uváděno, že není jisté, že se článek 4 vztahuje na přijímání aktů vyplývajících ze schengenského acquis, neboť v systematice protokolu

59 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 96.

60 — Tamtéž. Autor podotýká, že z důvodu zvláštní povahy Schengenského protokolu, stanovené v článku 7 protokolu o hlavě IV, zákaz obstrukcí, který sice platí pro ostatní části soudní spolupráce v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, se na schengenské acquis nepoužije.

61 — Tamtéž, s. 97. Autor odkazuje rovněž na stanovisko, které se snaží uplatnit na článek 5 Schengenského protokolu požadavek získat souhlas států Schengenu stanovený článkem 4 uvedeného protokolu. V konečném výsledku by to znamenalo, že články 4 a 5 mají odlišnou působnost v souladu s teorií nezávislosti.

62 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 98.

je uveden před článkem 5, který upravuje možnost rozvoje [63]. Anglická právní nauka zejména zdůrazňuje, že účast Spojeného království na opatřeních rozvoje nevyžaduje jednomyslnost států Schengenu [64], která je charakteristická pro článek 4 Schengenského protokolu.

99. V rámci podrobné analýzy je však působnost *ius variandi* poskytnutého Spojenému království na základě článku 5 Schengenského protokolu užší, než se *prima facie* může zdát.

100. Je zřejmé, že se Spojené království a Irsko mohou účastnit rozvoje opatření schengenského acquis, kterého se účastní na základě článku 4 Schengenského protokolu.

101. Nicméně, pokud se Spojené království nebo Irsko neúčastní na základě článku 4 rozvíjené oblasti, situace je odlišná. Použití postupu upraveného článkem 5 Schengenského protokolu bez použití článku 4 tohoto protokolu je možné pouze tehdy, jedná-li se o akt vyplývající z tohoto acquis, který se může uplatňovat který se může uplatňovat samostatně. *Ius variandi* je omezeno pouze na ty návrhy a podněty vyplývající ze schengenského acquis, které se mohou uplatňovat samostatně [65]. Pokud by Spojené království nebo Irsko mohly pouze na základě mechanismu upraveného v článku 5 Schengenského protokolu přistoupit k schengenské spolupráci v oblasti, která za tímto účelem vyžaduje předchozí použití článku 4 protokolu, užitečný účinek článku 4 by byl zmařen [66]. Ve svém písemném vyjádření na tento problém Komise upozornila. Podle Komise by to znamenalo, že by se část schengenského acquis vztahovala na Spojené království, aniž by však samo Spojené království k tomuto acquis přistoupilo. V důsledku toho je účast Spojeného království a Irska na rozvoji určité části schengenského acquis v zásadě podmíněna předchozím uplatněním postupu podle článku 4 Schengenského protokolu [67]. Rovněž rozhodnutí 2000/365 vychází ze stejného pojetí vztahu mezi články 4 a 5 tohoto protokolu. Toto rozhodnutí bylo přijato na právním základě článku 4 Schengenského protokolu [68]. Pouze čl. 8 odst. 2

63 — Schauer, M., *Schengen – Maastricht – Amsterdam, Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Vídeň, 2000, s. 215. Autor této studie vychází z předpokladu, že článek 5 je *lex specialis* ve vztahu k článku 4 Schengenského protokolu.

64 — Dougan M. „Union Competences", v: Arnull, A., Dashwood, A., Dougan M., Ross, M., Spaventa E., Wyatt D., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 5. vydání, Londýn, 2006, s. 115. Autor se zabývá otázkou postavení Spojeného království v schengenském acquis jako znakem nové organizační zásady pružnosti Unie. V Schengenském protokolu spatřuje fenomén primární pružnosti, protože se jedná o pružnost upravenou zakládajícími smlouvami.

65 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 98.

66 — Pokud jde o zásadu užitečného účinku při výkladu mezinárodních smluv, právní nauka zastává stanovisko, že tato zásada je úzce spjata s teleologickým výkladem mezinárodních smluv (Stein, T., von Buttlar, C., *Völkerrecht*, 11. zcela přepracované vydání, Kolín nad Rýnem, 2005, s. 28).

67 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 98. Autor poznamenává, že jednostranné prohlášení vůle účastnit se dle vlastního uvážení, stanovené v článku 5 Schengenského protokolu tedy nebude mít velký význam pro rozvoj opatření nebo oblastí, které se nemohou uplatňovat samostatně.

68 — Ustanovení, které stanoví právní základ rozhodnutí 2000/365, zní následovně: „s ohledem na článek 4 Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství (dále jen ‚Schengenský protokol'), [...]".

rozhodnutí 2000/365 obsahuje ustanovení upravující provedení postupu podle článku 5 Schengenského protokolu. To tudíž znamená, že právním základem ustanovení o použití mechanismu upraveného článkem 5 Schengenského protokolu je samot-ný článek 4 uvedeného protokolu. Z tohoto je pak patrná praxe spočívající v používání postupu stanoveného v článku 4 před postupem podle článku 5 Schengenského protokolu.

102. Dále je třeba určit, zda nařízení č. 2252/2004 představuje opatření vyplývající ze schengenského acquis, které se může uplatňovat samostatně. Jak jsem uvedla, odstranění ostrahy osob na vnitřních hranicích je základním znakem schengenského acquis. Odstranění vnitřních hranic je přitom nezbytně spojeno se sjednocením ostrahy vnějších hranic [69]. V důsledku toho spadá ostraha vnějších hranic rovněž do schengenského acquis [70].

103. Článek 1 odst. 3 nařízení č. 2252/2004 stanoví, že „[...] nařízení se vztahuje na cestovní pasy a cestovní doklady vydávané členskými státy". Původně byla cílem právního režimu cestovních pasů a cestovních dokladů primárně kontrola svých vlastních státních příslušníků při cestách do zahraničí. Sekundárně ale, a platí to i v současnosti, se jedná o prostředek ke kontrole vstupu cizinců do země [71]. Cestovní pas je nástrojem uznávaným v mezinárodním právu, který je podle právní nauky nezbytný k uskutečnění volného pohybu osob mezi státy [72]. Z důvodu zvláštního režimu schengenského acquis, ve kterém již neexistuje ostraha osob na vnitřních hranicích, dochází ke kontrole cestovních pasů u osob, které překračují vnější hranice států Schengenu [73].

104. Třebaže nařízení č. 2252/2004 upravuje pouze minimální bezpečnostní normy, tyto normy zahrnují podle čl. 1 odst. 2 nařízení

69 — Opermann, T., *Europarecht*, Mnichov, 2005, s. 504.

70 — V roce 2006 bylo přijato nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 105, s. 1). Dvacátý sedmý bod odůvodnění tohoto nařízení jasně uvádí, že „[...] nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského acquis, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím 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. Spojené království se tudíž nepodílí na jeho přijímání, a proto pro ně není závazné ani použitelné". Článek 1 tohoto nařízení upravuje rovnocenně dva aspekty, jednak zásady neprovádění opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnitřní hranice mezi členskými státy Evropské unie a jednak pravidla, kterými se řídí opatření na ochranu hranic ve vztahu k osobám překračujícím vnější hranice členských států Evropské unie.

71 — Graßhof, M. „Melderecht, Reisepassrecht, Namensrecht, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht", v Bergmann, Jan in Kenntner, Markus (ed.), *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Stuttgart, 2002, s. 301, 307 a 310, tvrdí, že cestovní pasy a cestovní doklady jsou prostředkem ke kontrole totožnosti a státní příslušnosti jejich držitelů.

72 — Tamtéž, s. 309.

73 — Opermann, T., uvedený výše v poznámce pod čarou 69, s. 505; Harms, K. „Ausländerrecht", v Bergmann, Kenntner, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, s. 166, odkazuje na čl. 61 písm. a) ES, který stanoví, že Rada přijme do pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost opatření k zajištění volného pohybu osob [...] a doprovodná ohraničující opatření, která jsou s ním bezprostředně spjata a která se týkají kontrol na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví.

rovněž kontrolní prvky, které jsou kontrolovány při překročení vnější hranice, jako je například zobrazení obličeje a otisky prstů. Tyto kontrolní prvky umožňují přesně určit funkci tohoto nařízení. Kontrola těchto prvků – zvláště zobrazení obličeje – je nezbytnou součástí ostrahy osob při překračování vnějších hranic schengenského prostoru. Jinými slovy, tyto kontrolní prvky jako zobrazení obličeje jsou používány při kontrole osob při překročení hranic. V důsledku toho se nařízení č. 2252/2004 nemůže uplatňovat samostatně.

105. Podle definice uvedené v bodě 97 výše to znamená, že se nařízení č. 2252/2004 nemůže použít bez současného uplatnění jiných právních aktů schengenského acquis [74]. To přitom v projednávaném případě prokazuje, že teorie podřízenosti článku 5 ve vztahu k článku 4 Schengenského protokolu, kterou zastávají Rada a Komise, je správným výkladem Schengenského protokolu.

74 — Za účelem stanovení, do jaké části právní úpravy nařízení č. 2252/2004 patří, je možné například uvést článek 1.A rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis (Úř. věst. L 176, s. 31; Zvl. vyd. 19/01, s. 165). Tento článek stanoví, že součástí schengenského acquis jsou ustanovení, která upravují „[p]řekročení vnějších hranic států, které se rozhodly odstranit kontroly na vnitřních hranicích, včetně předpisů a opatření, které musí tyto státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích, při dohledu v pohraničních oblastech a při spolupráci s orgány odpovědnými za kontrolu hranic".

106. Tento závěr nezpochybňuje ani odkaz na prohlášení č. 45 a č. 46 připojená k Amsterodamské smlouvě. Prohlášení č. 45 výslovně odkazuje na postup stanovený v článku 4, a nikoliv na postup stanovený v článku 5 Schengenského protokolu.

107. Podle mého názoru z prohlášení č. 46 připojeného k Amsterodamské smlouvě vyplývá, že jednání států Schengenu v souvislosti s rozvojem schengenského acquis je podmíněno postupem upraveným v článku 4 Schengenského protokolu. Toto prohlášení přitom nelze vykládat tak, že může ohrožovat zásadu celistvosti schengenského acquis.

E – *Zásada celistvosti*

108. Druhý bod odůvodnění rozhodnutí 2000/365 o postavení Spojeného království zdůrazňuje význam zásady celistvosti schengenského acquis: „schengenské acquis bylo vytvořeno a funguje jako soudržný celek, který musí být plně přijímán a uplatňován všemi státy, které podporují zásadu odstra-

nění kontrol osob na společných hranicích“ [75].

109. Tato zásada je rovněž obsažena v článku 8 Schengenského protokolu, který stanoví, že všichni kandidáti musí převzít schengenské acquis v plném rozsahu.

110. Zásada celistvosti schengenského acquis je konkretizací obecné právní zásady *„qui habet commoda ferre debet onera et contra“*, která existuje rovněž v mezinárodním právu veřejném. V rámci prvního pilíře odkazuje právní nauka [76] ohledně této právní zásady zvláště na rozsudek Soudního dvora Komise v. Itálie (39/72) [77], ve kterém měl Soudní dvůr za to, že „nelze [...] připustit, aby členský stát uplatňoval ustanovení nařízení Společenství neúplným či selektivním způsobem, takže zmaří určité části právních předpisů Společenství, vůči kterým měl námitky nebo které považoval za neslučitelné s určitými národními zájmy. Členský stát, který jednostranně, na základě svého pojetí národního zájmu poruší rovnováhu mezi výhodami a povinnostmi, které pro něj vyplývají z jeho příslušnosti ke Společenství, zpochybňuje rovnost členských států před právem Společenství a zakládá diskriminaci na úkor jejich státních příslušníků [...]“. Takové vysvětlení lze bez obtíží použít na schengenské acquis.

111. Zásada celistvosti schengenského acquis zachovává nejen rovnováhu mezi státy Schengenu, pokud jde o rozvoj a uplatňování schengenského acquis, ale také schengenské acquis jako celek [78]. Tato zásada je výrazem obecného zájmu států Schengenu na zachování celého schengenského acquis.

112. Účast na některé části schengenského acquis v souladu se zásadou celistvosti vyžaduje, aby členský stát, na který se opatření tohoto acquis vztahuje, převzal výhody a povinnosti, které vyplývají z účasti na této oblasti. Zásada celistvosti tak neumožňuje volně se rozhodnout pro účast na aktu vyplývajícím ze schengenského acquis podle článku 5 Schengenského protokolu, pokud tento akt nelze použít samostatně. Vysvětlení uvedené výše v bodech 97 až 102 však prokazuje, že nařízení č. 2252/2004 nelze

75 — Stejným způsobem druhý bod odůvodnění rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského acquis (Úř. věst. L 64, s. 20; Zvl. vyd. 19/04, s. 211), také stanoví, že „[s]chengenské 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“.

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, s. 12, konkrétněji s. 23.

77 — Rozsudek ze dne 7. února 1973 (Recueil, s. 101, body 20 a 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“, in: Lejeune, Y. (ed.): *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Brusel, 1999, s. 290. Autor podotýká, že snaha o větší soudržnost schengenské spolupráce byla prvním důvodem pro začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie.

uplatňovat samostatně. Společné minimální normy a technické požadavky, které technicky upravují čitelnost cestovních pasů, by představovaly zvýhodnění, které by způsobila účast Spojeného království na nařízení č. 2252/2004. Účast na té části schengenského acquis, jejímž rozvojem je nařízení č. 2252/2004, však představuje povinnosti.

F – *Údajně rozporné jednání Rady při určování toho, zda se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis*

113. Ve svém písemném vyjádření a při jednání Spojené království výslovně uvedlo, že v určitých případech jej Rada zmocnila k účasti na opatřeních vyplývajících ze schengenského acquis. Spojené království se přitom mimo jiné dovolává směrnice 2001/51, rozhodnutí Rady 2002/463 ze dne 13. června 2002 o přijetí akčního programu pro správní spolupráci v oblasti vnějších hranic, víz, azylu a přistěhovalectví (program ARGO) (dále jen „rozhodnutí 2002/463“) [79], nařízení č. 377/2004 a rozhodnutí 2005/267 a podotýká, že pojem „opatření vyplývající ze schengenského acquis“ je příliš široký a neurčitý.

79 — Úř. věst. L 161, s. 11; Zvl. vyd. 19/06, s. 10.

114. Rada při stanovení, zda se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis, používá dvoufázový přezkum. Nejprve přezkoumá, zda se jedná o běžné opatření vyplývající z hlavy IV, nebo o opatření, které je součástí schengenského acquis [80]. Poté přezkoumá, zda se jedná o záležitost, která je zásadní pro volný pohyb osob v prostoru, kde byla ostraha osob na vnitřních hranicích odstraněna. Tento dvoufázový přezkum lze srovnat s přezkumem, který spočívá v hledání správného právního základu aktu orgánu v rámci prvního pilíře. Z judikatury vyplývá, že „v rámci systému pravomocí Společenství musí být volba právního základu aktu založena na objektivních faktorech, které mohou být předmětem soudního přezkumu. Mezi takové faktory patří zejména cíl a obsah aktu“ [81].

115. Tento dvoufázový přezkum prováděný Radou umožňuje Soudnímu dvoru přezkoumat na základě objektivních faktorů, zda se jedná o opatření vyplývající ze schengenského acquis. Mezi objektivní faktory přezkumu patří zejména dvojí přezkum toho,

80 — V právní nauce je zastáván názor, že akty, které mění existující schengenské acquis, jsou nezpochybnitelně rozvojem schengenského acquis. Naopak, jedná-li se o opatření, která nemění existující schengenské acquis, může být situace odlišná (Bracke, N. „Flexibility, Justice Cooperation and the Treaty of Amsterdam“, in: Marinho, C., *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam*, Maastricht, 2001, s. 65).

81 — Rozsudky ze dne 4. dubna 2000, Komise v. Rada (C-269/97, Recueil, s. I-2257, bod 43); ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada (C-36/98, Recueil, s. I-779, bod 58), a ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, bod 54).

zda se *ratione materiae* jedná o opatření, které je součástí schengenského acquis, a dále, zda se jedná o záležitost, která je zásadní pro volný pohyb osob v prostoru, kde byly vnitřní hranice odstraněny.

116. Z ustálené judikatury vyplývá, že „zásada proporcionality, jež je jednou z obecných právních zásad Společenství, vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením Společenství byly způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné“ [82]. „Co se týče soudního přezkumu uvedených podmínek [...], je namístě připomenout, že zákonodárci Společenství je třeba přiznat v takové oblasti, jaká je předmětem projednávaného případu, širokou posuzovací pravomoc, jež s sebou z jeho strany nese volby politické, ekonomické a sociální povahy a v jejímž rámci má zákonodárce provést komplexní posouzení. V důsledku toho může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevně nepřiměřenou povahou opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušné orgány hodlají sledovat.“ [83]

117. Dvoufázový přezkum, který provádí Rada, není zjevně nepřiměřený, neboť je vhodný k uskutečnění sledovaného cíle, a sice stanovení, zda je navržený akt opatřením vyplývajícím ze schengenského acquis. V důsledku toho nejsou tvrzení, podle kterých je pojem „schengenské acquis“ příliš neurčitý, opodstatněná.

118. Nařízení č. 377/2004 upravuje vytvoření sítě styčných úředníků pro přistěhovalectví. Podle desátého bodu odůvodnění tohoto nařízení se Spojené království účastní [...] nařízení v souladu s článkem 5 Protokolu ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropského společenství o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie a v souladu s čl. 8 odst. 2 rozhodnutí Rady 2000/365/ES. Článek 8 odst. 2 rozhodnutí 2000/365/ES přitom dokazuje, že se tato část schengenského acquis vztahuje na Spojené království a zakládá domněnku [84], že provedlo oznámení podle čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu. Podle dvanáctého bodu odůvodnění rozhodnutí 2005/267, které zřizuje bezpečnou informační a koordinační webovou síť pro výměnu informací o protiprávní migraci, nedovoleném vstupu a přistěhovalectví a o navracení neoprávněně pobývajících osob, byl použit postup upravený v čl. 5 odst. 1 Schengenského protokolu. Uvádí, že čl. 8 odst. 2 rozhodnutí 2000/365 byl použit v rozsahu, v němž opatření

82 — Rozsudek ABNA a další, uvedený výše v poznámce pod čarou 81, bod 68.

83 — Tamtéž, bod 69.

84 — Tato domněnka vychází z ustanovení, že „se má za to, že Spojené království neodvolatelně oznámilo předsedovi Rady v souladu s článkem 5 schengenského protokolu, že se chce účastnit všech návrhů a podnětů založených na schengenském acquis uvedeném v článku 1“.

rozhodnutí 2005/267 představují rozvoj ustanovení schengenského acquis proti organizování nedovoleného přistěhovalectví, jichž se Spojené království účastní [85]. Proto byl na tyto dva právní akty přijaté na základě pravomocí, jejichž právním základem je článek 4 uvedeného protokolu, správně použit článek 5 Schengenského protokolu.

119. Směrnice 2001/51 doplňuje ustanovení článku 26 úmluvy k provedení Schengenské dohody, pokud jde o povinnosti dopravců, kteří dopravují cizí státní příslušníky na území členských států. Tato směrnice je příkladem opatření přijatého na základě hlavy IV, které se na Spojené království vztahuje na základě článku 1 rozhodnutí 2000/365. Sedmý bod odůvodnění této směrnice stanoví, že „[v] souladu s článkem 3 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska, který je připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství, oznámilo Spojené království [...] své přání účastnit se přijímání a používání této směrnice". Nicméně podle desátého bodu odůvodnění této směrnice, co se týče Islandské republiky a Norského království, představuje tato směrnice další rozvoj schengenského acquis [...] [86]. Tato směrnice je tudíž rozvojem schengenského acquis, a nikoliv běžným opatřením vyplývajícím z hlavy IV. V důsledku toho by použití protokolu o hlavě IV mohlo být chybné.

120. Směrnice 2001/40 upravuje vzájemné uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí v důsledku uznání rozhodnutí o vyhoštění vydaného příslušným orgánem některého členského státu proti státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá na území jiného členského státu. Šestý bod odůvodnění této směrnice stanoví, že v souladu s článkem 3 protokolu o hlavě IV oznámilo Spojené království [...] přání účastnit se přijímání a používání této směrnice. Právní nauka uvádí, že použití článku 3 protokolu o hlavě IV na tuto směrnici je chybné, protože zjevně tvoří opatření vyplývající ze schengenského acquis. Současně nicméně podotýká, že tato směrnice představuje opatření vyplývající ze schengenského acquis, které se může uplatňovat samostatně, a že je typickým případem použití článku 5 Schengenského protokolu [87].

121. Rozhodnutí 2004/573 koordinuje společné návraty leteckou cestou státních pří-

85 — Je třeba poznamenat, že tento bod odůvodnění rovněž připomíná, že byl použit článek 3 protokolu o hlavě IV, neboť se jedná o opatření spadající pod hlavu IV ES.

86 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 98, podotýká, že pokud jde o takové právní akty je v bodech odůvodnění týkajících se Norska a Islandu stanoveno, že se jedná o rozvoj schengenského acquis. Lze se tudíž tázat na důvody, proč je učiněn odkaz na protokol o hlavě IV.

87 — Thym, D., uvedený výše v poznámce pod čarou 14, s. 98.

slušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, ze dvou nebo více členských států. Podle jedenáctého a dvanáctého bodu odůvodnění tohoto rozhodnutí se jedná o opatření, které rozvíjí schengenské acquis. Čtvrtý bod odůvodnění tohoto rozhodnutí však jasně uvádí, že je důležité vyhnout se vakuu v činnostech Společenství v oblasti organizace společných letů. Pojem vakua znamená, že se toto rozhodnutí může uplatňovat samostatně. Rozhodnutí 2004/573 je tudíž také opatřením vyplývajícím ze schengenského acquis, které se může uplatňovat samostatně. Znamená to, že k němu může Spojené království přistoupit na základě článku 5 Schengenského protokolu.

122. Cílem rozhodnutí 2002/463 (program ARGO) je podpora spolupráce mezi správními a soudními orgány členských států a jednotné uplatňování právních předpisů Společenství v prostoru svobody, bezpečnosti a práva; jeho cílem je zlepšení celkové výkonnosti vnitrostátních subjektů při provádění jejich úkolů při provádění právních předpisů Společenství, podpora zlepšení průhlednosti akcí prováděných vnitrostátními subjekty posílením jejich vztahů s příslušnými vnitrostátními a mezinárodními vládními a nevládními organizacemi. Ve dvanáctém bodu odůvodnění rozhodnutí 2002/463 je rovněž stanoveno, že podle článku 3 protokolu o hlavě IV oznámilo Spojené království [...] své přání účastnit se přijímání a používání tohoto rozhodnutí. Při vymezení spojení mezi rozhodnutím 2002/463 a odstraněním ostrahy vnitřních hranic měla Rada za to, že netvoří akt vyplývající ze schengenského acquis. Zanalyzuji-li cíle stanovené článkem 3, opatření popsané v kapitole II, a zvláště řadu opatření podle článku 8 rozhodnutí 2002/463 [88], mohu konstatovat, že nejsou zásadní pro volný pohyb osob. Jedná se ve skutečnosti o běžný právní akt vyplývající z hlavy IV ES. V důsledku toho je rozhodnutí Rady nepovažovat jej za opatření vyplývající ze schengenského acquis správné.

123. Nařízení č. 334/2002 [89] stanoví jednotný vzor víz. Jedná se o opatření přijaté na základě hlavy IV ES a na základě rozhodnutí 2000/365 o části schengenského acquis, které se Spojené království neúčastní. Rada vysvětluje, že tímto nařízením se změnilo nařízení (ES) č. 1683/95 [90], které bylo přijato jako akt spadající do prvního pilíře již před vstupem Amsterodamské

88 — Článek 8 rozhodnutí 2002/463 upravuje jako druhy opatření opatření v oblasti vzdělávání, vzájemnou výměnu pracovníků, opatření podporující používání elektronického zpracování spisů a postupů, včetně použití nejnovějších způsobů elektronické výměny informací, hodnocení dopadu společných pravidel a postupů založených na článcích 62 a 63 Smlouvy, opatření určená na podporu rozvoje nejlepších postupů pro zlepšení pracovních metod a zařízení, zjednodušení postupů a zkrácení lhůt, operační činnosti, které mohou zahrnovat vytvoření společných operačních středisek a týmů, studie, výzkumné práce, konference a semináře se zapojením pracovníků z členských států a Komise a popřípadě pracovníků z příslušných vnitrostátních a mezinárodních vládních a nevládních organizací, činnosti členských států ve třetích zemích, zejména mise zaměřené na zjišťování skutečností v zemích původu a průjezdu a boj proti podvodům s veřejnými listinami.

89 — Nařízení Rady (ES) č. 334/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se mění nařízení (ES) č. 1683/95, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. L 53, s. 7; Zvl. vyd. 19/04, s. 190).

90 — Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. L 164, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 13).

smlouvy v platnost na základě tehdejšího čl. 100 C odst. 3 EHS. Rada v tom spatřuje zvláštní okolnosti, které umožnily Spojenému království účastnit se přijímání nařízení č. 334/2002. Ve skutečnosti lze *prima facie* obtížně pochopit, proč Rada spatřovala při přijímání tohoto nařízení zvláštní okolnosti z důvodu účasti Spojeného království na přijímání nařízení č. 1683/95, ale proč nespatřovala podobné okolnosti při přijímání nařízení č. 2252/2004. Jednotné vzory víz a normy pro bezpečnostní prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech jsou dvě podobné oblasti, které jsou ve skutečnosti značně spojeny s ostrahou vnějších hranic. Jednotný vzor víz upravuje ostrahu státních příslušníků třetích států, překračují-li vnější hranice. Minimální technické normy pro cestovní pasy a cestovní doklady se týkají pouze státních příslušníků států Schengenu, Norska, Islandu a Švýcarska. Jednotný vzor víz a technické normy pro cestovní pasy a cestovní doklady mají stejný cíl, a sice ostrahu vnějších hranic. Mám v důsledku toho za to, že Rada zacházela se dvěma stejnými situacemi rozdílně.

124. Je třeba zdůraznit, že i kdyby byla praxe Rady, která umožnila Spojenému království spolupracovat při přijímání určitých aktů na základě hlavy IV ES nebo schengenského acquis, správná, v právu nepředstavuje žádný precedent a nemůže zakládat právo Spojeného království na uplatnění článku 5 Schengenského protokolu. Podle ustálené judikatury „se nemůže praxe Rady odchýlit od pravidel Smlouvy o ES, a nemůže tedy vytvořit precedens zavazující orgány Společenství, pokud jde o správný právní základ“ [91].

G – Údajně nerovné zacházení s irskými a britskými státními příslušníky na vnějších hranicích

125. Skutečnost, že Spojené království a Irsko nejsou povinny vydávat cestovní pasy v souladu s minimálními technickými normami, neznamená, že jsou jejich státní příslušníci oběťmi diskriminace z důvodu případného rozdílného zacházení, jehož předmětem jsou na vnějších hranicích. Povinnost států Schengenu vydávat cestovní pasy v souladu s minimálními technickými normami vyplývá z jejich účasti na schengenském acquis, které se na Spojené království nevztahuje. Spojené království se tedy nenachází ve stejném postavení jako jiné státy

91 — Rozsudek ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada (C-414/04, Sb. rozh. s. I-11279, bod 37). V tomto rozsudku Soudní dvůr zrušil nařízení Rady (ES) č. 1223/2004 ze dne 28. června 2004, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1228/2003, pokud jde o datum použitelnosti některých ustanovení na Slovinsko (Úř. věst. L 233, s. 3).

Schengenu, Norsko, Island a Švýcarsko. V důsledku toho neznamená skutečnost, že jsou britské a irské cestovní pasy z hlediska bezpečnostních prvků pravděpodobně odlišné od cestovních pasů vydávaných státy Schengenu, diskriminaci držitelů britských a irských cestovních pasů [92].

126. Chtěla bych znovu zdůraznit, že nařízení č. 2252/2004 může být problematické z hlediska základních práv – zejména z hlediska článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [93] a článku 8 Listiny základních práv Evropské unie [94], na což upozorňuje zejména německá právní nauka [95]. Spojené království však toto nařízení nenapadlo pro porušení základního práva na ochranu osobních údajů.

127. Je třeba konstatovat, že na základě výše uvedených úvah není žaloba Spojeného království opodstatněná.

H – *K nákladům řízení*

128. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který

92 — Ve své duplice ve věci C-137/05 Rada konkrétněji zdůraznila, že při překročení vnějších hranic je kontrola totožnosti státních příslušníků členských států prováděna na základě předložených cestovních dokladů, takže kontrola státních příslušníků Irska a Spojeného království je prováděna stejným způsobem jako v případě státních příslušníků jiných členských států, ačkoliv irské a britské doklady neobsahují stejné bezpečnostní prvky.

93 — Tento článek upravuje „právo na respektování svého soukromého a rodinného života“ a stanoví: „1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.
Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

94 — Podle čl. 8 odst. 1 této listiny: „Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají.“

95 — Roßnagel, A., 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), s. 883, konkrétněji s. 896 a 897. Na tomto místě bych chtěla opětovně poznamenat, že s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Leander proti Švédsku (rozsudek ze dne 26. března 1987, Řada A, č. 116, § 48) má právní nauka za to, že uchovávání a sdělování osobních údajů představuje zásah do práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného čl. 8 odst. 1 evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sudre, F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8. přepracované a doplněné vydání, Paříž, 2006, s. 439).

neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je namístě posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

129. Článek 69 odst. 4 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.

VI – Závěry

130. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl takto:

1. Žaloba se zamítá.

2. Spojenému království se ukládá náhrada nákladů řízení.

3. Vedlejší účastníci ponesou vlastní náklady řízení.