# NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
# VERICA TRSTENJAK
prednesené 10. júla 2007 [1]

## I — Úvod

1. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len „Spojené kráľovstvo“) napadá žalobou o neplatnosť podanou na základe článku 230 ES nariadenie Rady (ES) č. 2252/2004 z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi (ďalej len „nariadenie č. 2252/2004)“ [2].

2. Konanie prebieha paralelne s konaním vo veci C-77/05, v rámci ktorého Spojené kráľovstvo podalo obdobnú žalobu o neplatnosť nariadenia Rady (ES) č. 2007/2004 z 26. októbra 2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (ďalej len „nariadenie č. 2007/2004“) [3]. Súdny dvor nespojil tieto dve konania, ale pristupuje k nim ako ku konaniam týkajúcim sa toho istého problému. V oboch konaniach sa 13. marca 2007 uskutočnilo pojednávanie.

3. V oboch prípadoch sa vynára prvýkrát na Súdnom dvore otázka týkajúca sa výkladu protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, ktorý je jedným z protokolov pripojených k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES. Popri tejto otázke sa nastoľuje aj širší problém rozsahu systému užšej spolupráce v rámci štruktúry Európskej únie.

## II — Právny rámec

### A — *Zmluva o založení Európskeho spoločenstva*

4. Články 61 ES až 69 ES, ktoré sa nachádzajú v tretej časti hlavy IV Zmluvy, sú uvedené

1 — Jazyk prednesu: slovinčina.
2 — Ú. v. EÚ L 385, s. 1.
3 — Ú. v. EÚ L 349, s. 1.

pod názvom „Vízová, azylová, prisťahovalecká politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb“.

5. Článok 62 ES stanovuje: „Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 67 do piatich rokov od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy prijme:

…

2) opatrenia o prekročení vonkajších hraníc členských štátov, ktoré stanovia:

(a) pravidlá a postupy, ktoré majú členské štáty dodržiavať pri uskutočňovaní kontrol osôb na takýchto hraniciach…“

6. Článok 69 ES stanovuje: „Uplatňovanie tejto hlavy podlieha ustanoveniam Protokolu o postavení Spojeného kráľovstva a Írska a Protokolu o postavení Dánska, bez toho, aby bol dotknutý Protokol o uplatňovaní určitých aspektov článku 14 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva na Spojené kráľovstvo a Írsko.“

7. Článok 311 ES stanovuje: „Protokoly pripojené k tejto zmluve vzájomnou dohodou členských štátov tvoria jej neoddeliteľnú súčasť.“

B — *Protokol, ktorým sa začleňuje Schengenské acquis do rámca Európskej únie*

8. Protokol (č. 2), ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie (ďalej len „Schengenský protokol“) je jedným z protokolov pripojených k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES a súčasťou primárneho práva sa stal na základe Amsterdamskej zmluvy.

9. Na základe článku 1 Schengenského protokolu sú Belgické kráľovstvo, Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Helénska republika, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Talianska republika, Luxemburské veľkovojvodstvo, Holandské kráľovstvo, Rakúska republika, Portugalská republika, Fínska republika a Švédske

kráľovstvo ako signatári Schengenských dohôd oprávnení založiť medzi sebou užšiu spoluprácu v rámci pôsobnosti týchto dohôd tak, ako sú uvedené v prílohe k tomuto protokolu (ďalej len „schengenské *acquis*“). Táto spolupráca sa vykonáva v rámci inštitucionálneho a právneho rámca Európskej únie s ohľadom na príslušné ustanovenia Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

10. Článok 2 ods. 1 Schengenského protokolu stanovuje: „Od dátumu nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy sa schengenské acquis vrátane rozhodnutí Výkonného výboru zriadeného Schengenskými dohodami, ktoré boli prijaté pred týmto dátumom, okamžite uplatňuje v trinástich členských štátoch uvedených v článku 1 bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia odseku 2 tohto článku. Od rovnakého dátumu Rada nahrádza uvedený Výkonný výbor.“

11. Článok 3 Schengenského protokolu stanovuje: „Po určení uvedenom v druhom pododseku článku 2 ods. 1 si Dánsko ponechá také isté práva a záväzky vo vzťahu k ostatným signatárom Schengenských dohôd, aké malo pred uvedeným určením, a to s ohľadom na tie časti Schengenského acquis, u ktorých bola ako právny základ určená Hlava IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.“

12. Článok 4 Schengenského protokolu uvádza:

„Írsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ktoré nie sú viazané Schengenským *acquis*, môžu kedykoľvek požiadať o pripojenie sa k niektorým, alebo všetkým ustanoveniam tohto acquis.

Rada rozhoduje o žiadosti jednomyseľne hlasmi svojich členov uvedených v článku 1 a zástupcu vlády dotknutého štátu.“

13. Článok 5 Schengenského protokolu stanovuje:

„1. Návrhy a podnety so základom v Schengenskom *acquis* podliehajú príslušným ustanoveniam zmlúv.

V tomto kontexte tam, kde buď Írsko alebo Spojené kráľovstvo alebo obaja neupovedomia v primeranej lehote predsedu Rady o prianí pripojiť sa, oprávnenie uvedené v článku 11 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva alebo v článku 40 Zmluvy

o Európskej únii sa považuje za udelené členským štátom uvedeným v článku 1 a Írsku alebo Spojenému kráľovstvu, ak si jeden z nich želá pripojiť sa k daným oblastiam spolupráce.

2. Príslušné ustanovenia zmlúv uvedených v prvom pododseku odseku 1 platia aj vtedy, keď Rada neprijala opatrenia uvedené v druhom pododseku článku 2 ods. 1.“

14. Článok 6 Schengenského protokolu stanovuje: „Islandská republika a Nórske kráľovstvo sú pridružené k vykonávaniu Schengenského *acquis* a jeho ďalšieho rozvoja na základe dohody podpísanej v Luxemburgu 19. decembra 1996.“

15. Článok 8 tohto protokolu stanovuje, že na účely rokovaní o prijatí nových členských štátov do Európskej únie sa schengenské acquis a ďalšie opatrenia prijaté orgánmi v rámci jeho pôsobnosti považujú za acquis, ktoré musí byť úplne prijaté kandidátskymi štátmi.

16. Schengenské acquis je definované v prílohe k Schengenskému protokolu. Podľa tejto prílohy tvorí toto acquis dohoda podpísaná v Schengene 14. júna 1985 medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovou republikou Nemecko a Francúzskou republikou o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach; Dohovor podpísaný v Schengene 19. júna 1990 medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Francúzskou republikou, Luxemburským veľkovojvodstvom a Holandským kráľovstvom o vykonávaní Dohody o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach podpísanej v Schengene 14. júna 1985, s príslušným záverečným aktom a spoločnými vyhláseniami; Protokoly a dohody o pristúpení k dohode z roku 1985 a Vykonávací dohovor z roku 1990 s Talianskom, Španielskom a Portugalskom, Gréckom, Rakúskom a Dánskom, Fínskom a Švédskom s príslušnými záverečnými aktmi a spoločnými vyhláseniami; a napokon rozhodnutia a vyhlásenia prijaté Výkonným výborom založeným podľa Vykonávacieho dohovoru z roku 1990, ako aj akty prijaté na vykonanie dohovoru orgánmi, ktorým Výkonný výbor udelil rozhodovacie právomoci.

C — *Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska*

17. Protokol o postavení Spojeného kráľovstva a Írska („protokol o hlave IV“), ktorý je

takisto pripojený k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES, upravuje problematiku spolupráce týchto dvoch členských štátov v prípade opatrení navrhovaných podľa ustanovení uvedených v hlave IV Zmluvy o ES.

18. Podľa článku 1 tohto protokolu: „v závislosti na článku 3 sa Spojené kráľovstvo a Írsko nepodieľajú na prijímaní navrhovaných opatrení Radou podľa Hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva…“.

19. Článok 2 protokolu o hlave IV uvádza:

„V dôsledku článku 1 a v závislosti na článkoch 3, 4 a 6 nebude žiadne z ustanovení Hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, žiadne opatrenie prijaté podľa tejto hlavy, žiadne ustanovenie akejkoľvek medzinárodnej dohody uzatvorenej Spoločenstvom podľa tejto hlavy, a žiadne rozhodnutie Súdneho dvora o výklade akéhokoľvek takého ustanovenia alebo opatrenia, záväzné alebo uplatniteľné pre Spojené kráľovstvo alebo Írsko; žiadne takéto ustanovenie, opatrenie alebo rozhodnutie neovplyvní žiadnym spôsobom právomoci, práva a záväzky týchto štátov; taktiež žiadne takéto ustanovenie, opatrenie alebo rozhodnutie neovplyvní žiadnym spôsobom acquis communautaire, ani nebude tvoriť súčasť práva Spoločenstva tak, ako sa uplatňujú na Spojené kráľovstvo alebo Írsko.“

20. Článok 3 protokolu o hlave IV uvádza:

„1. Spojené kráľovstvo alebo Írsko môžu písomne upovedomiť predsedu Rady do troch mesiacov od predloženia návrhu alebo podnetu Rade podľa Hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, že si želajú podieľať sa na prijatí alebo uplatňovaní akéhokoľvek navrhovaného opatrenia, následne po čom má štát právo tak urobiť. …

2. Ak nemôže byť po uplynutí primeranej lehoty prijaté opatrenie uvedené v odseku 1 s účasťou Spojeného kráľovstva alebo Írska, môže Rada prijať takéto opatrenie v súlade s článkom 1 bez účasti Spojeného kráľovstva alebo Írska. V tomto prípade sa uplatňuje článok 2.“

21. Článok 4 protokolu o hlave IV stanovuje:

„Spojené kráľovstvo alebo Írsko môžu kedykoľvek po prijatí opatrenia Radou podľa Hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva oznámiť Rade a Komisii svoj zámer prijať opatrenie. V takom prípade

sa obdobne uplatňuje postup stanovený v článku 11 ods. 3 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.“

22. Článok 7 protokolu o hlave IV stanovuje, že články 3 a 4 nemajú vplyv na protokol, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie.

D — *Protokol o postavení Dánska*

23. Článok 5 Protokolu o postavení Dánska rovnako pripojeného k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES stanovuje:

„1. Po rozhodnutí Rady o návrhu alebo podnetu na rozvoj schengenského acquis podľa ustanovení hlavy IV Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva rozhodne Dánsko do šiestich mesiacov o tom, či toto rozhodnutie prevezme do svojho právneho poriadku. Ak sa tak rozhodne, toto rozhodnutie vytvorí záväzok podľa medzinárodného práva medzi Dánskom a ostatnými členskými krajinami uvedenými v článku 1 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, ako aj vo vzťahu k Írsku alebo Spojenému kráľovstvu, ak sa tieto členské štáty podieľajú na danej spolupráci.

2. Ak sa Dánsko rozhodne neprevziať rozhodnutie Rady tak, ako je to uvedené v odseku 1, členské štáty uvedené v článku 1 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, zvážia primerané opatrenia, ktoré sa majú prijať.“

E — *Vyhlásenia pripojené k Amsterdamskej zmluve*

24. Vyhlásenie o článku 4 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie (Vyhlásenie č. 45) uvádza:

„Vysoké zmluvné strany vyzývajú Radu, aby si vyžiadala stanovisko Komisie pred tým, než rozhodne o žiadosti Írska alebo Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného

Írska podľa článku 4 Protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie, aby sa tieto krajiny zúčastnili na niektorých alebo všetkých ustanoveniach Schengenského *acquis*.

Taktiež sa zaväzujú vyvinúť všemožné úsilie s cieľom umožniť Írsku alebo Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska využiť, ak si to želajú, ustanovenia článku 4 daného protokolu tak, že Rada môže byť v postavení prijať rozhodnutia uvedené v tomto článku k dátumu nadobudnutia platnosti tohto protokolu, alebo kedykoľvek po ňom."

25. Vyhlásenie o článku 5 protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie (Vyhlásenie č. 46) stanovuje:

„Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú vyvinúť všetko úsilie na umožnenie postupov všetkých členských štátov v oblastiach Schengenského *acquis*, najmä vždy tam, kde Írsko alebo Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska prijali niektoré alebo všetky ustanovenia tohto acquis v súlade s článkom 4 Protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské *acquis* do rámca Európskej únie."

F — *Nariadenie č. 2252/2004*

26. Podľa odôvodnenia č. 2 nariadenia č. 2252/2004:

„Minimálne bezpečnostné normy pre pasy boli zavedené uznesením zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli v rámci zasadnutia Rady 17. októbra 2000… V súčasnosti je vhodné zlepšiť toto uznesenie opatrením Spoločenstva s cieľom dosiahnuť posilnené harmonizované bezpečnostné normy pre pasy a cestovné doklady na ochranu pred falšovaním. Do pasov alebo cestovných dokladov by sa súčasne mali včleniť biometrické identifikátory, aby sa vytvorilo spoľahlivé prepojenie medzi skutočným držiteľom a dokladom."

27. Podľa odôvodnenia č. 3 tohto nariadenia:

„Harmonizácia bezpečnostných znakov a včlenenie biometrických identifikátorov je dôležitým krokom smerom k používaniu nových prvkov z pohľadu budúceho vývoja na európskej úrovni, ktorým sa cestovné doklady stávajú bezpečnejšími a ktorý vytvára spoľahlivejšie prepojenie medzi držiteľom a pasom,

držiteľom a cestovným dokladom ako dôležitý prínos k zabezpečeniu ich ochrany pred podvodným použitím. Do úvahy by sa mali zobrať špecifikácie Medzinárodnej organizácie civilného letectva (ICAO), a najmä tie, ktoré sú ustanovené v dokumente 9303 o prístrojom snímateľných cestovných dokladoch.“

28. Podľa odôvodnenia č. 4 tohto nariadenia:

„Toto nariadenie sa obmedzuje na harmonizáciu bezpečnostných znakov vrátane biometrických identifikátorov pre pasy a cestovné doklady členských štátov. Určenie orgánov a subjektov, ktoré sú oprávnené mať prístup k údajom uloženým na pamäťovom médiu dokladov je vecou vnútroštátnych právnych predpisov, pokiaľ žiadne príslušné ustanovenia práva Spoločenstva, práva Európskej únie alebo medzinárodné dohody neustanovujú inak.“

29. Podľa odôvodnenia č. 11 nariadenia č. 2252/2004 „… nariadenie rozvíja ustanovenia schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského acquis. Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijatí, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu“.

30. Článok 1 nariadenia č. 2252/2004 stanovuje:

„1. Pasy a cestovné doklady vydané členskými štátmi musia spĺňať minimálne bezpečnostné normy ustanovené v prílohe.

2. Pasy a cestovné doklady musia obsahovať pamäťové médium, ktoré obsahuje zobrazenie tváre. Členské štáty tiež pripoja odtlačky prstov v interoperabilných formátoch. Údaje musia byť zabezpečené a pamäťové médium má mať dostatočnú kapacitu a schopnosť zaručiť integritu, pravosť a dôvernosť údajov.

3. Toto nariadenie sa uplatňuje na pasy a cestovné doklady vydávané členskými štátmi. Neuplatňuje sa na preukazy totožnosti vydávané členskými štátmi svojim štátnym príslušníkom ani na dočasné pasy a cestovné doklady s platnosťou 12 mesiacov alebo menej.“

31. Podľa článku 2 nariadenia č. 2252/2004:

„V súlade s postupom uvedeným v článku 5 ods. 2 sa pre pasy a cestovné doklady zavedú dodatočné technické špecifikácie, ktoré súvisia s:

a) dodatočnými bezpečnostnými znakmi a požiadavkami vrátane posilnenia noriem zamedzujúcich napodobňovanie, pozmeňovanie a falšovanie;

b) technickými špecifikáciami pre pamäťové médium uchovávajúce biometrické znaky a jeho zabezpečením vrátane zamedzenia neoprávnenému prístupu;

c) požiadavkami na kvalitu a spoločné normy na zobrazenie tváre a odtlačky prstov.“

32. Podľa článku 3 tohto nariadenia:

„1. V súlade s postupom uvedeným v článku 5 ods. 2 možno rozhodnúť, že špecifikácie uvedené v článku 2 sú tajné a nesmú sa uverejňovať. V takomto prípade sa sprístupnia iba subjektom, ktoré členské štáty určia ako zodpovedné za tlač, a osobám, ktoré riadne splnomocnil členský štát alebo Komisia.

2. Každý členský štát určí jeden subjekt zodpovedný za tlačenie pasov a cestovných dokladov. Názov tohto subjektu oznámi Komisii a ostatným členským štátom. Dva alebo viacero členských štátov môže určiť rovnaký subjekt. Každý členský štát je oprávnený svoj určený subjekt zmeniť. Príslušným spôsobom o tom informuje Komisiu a ostatné členské štáty.“

## III — Skutkový stav a konanie

33. Dňa 18. februára 2004 Komisia predložila Rade návrh nariadenia č. 2252/2004.

34. Dňa 19. februára 2004 Spojené kráľovstvo oznámilo Rade svoj zámer podieľať sa na prijímaní návrhu nariadenia na základe článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu.

35. Bez ohľadu na oznámenie Spojeného kráľovstva prijala Rada 13. decembra 2004 nariadenie č. 2252/2004, pričom zaujala stanovisko, že návrh nariadenia č. 2252/2004 spadá medzi návrhy a iniciatívy vychádzajúce z tej časti schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo v súlade s rozhodnutím 2000/365/ES nepodieľa [4].

36. Spojené kráľovstvo tvrdí, že skutočnosť, že nemalo možnosť podieľať sa na prijatí nariadenia č. 2252/2004, znamená porušenie článku 5 Schengenského protokolu, a preto 17. februára 2005 podalo túto žalobu o neplatnosť.

37. Vedľajšími účastníkmi konania, ktorí vstúpili do konania na podporu žalobných návrhov Spojeného kráľovstva, sú Írsko a Slovenská republika.

38. Španielske kráľovstvo, Holandské kráľovstvo, ako aj Komisia vstúpili do konania na podporu žalobných návrhov Rady.

39. Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil nariadenie č. 2252/2004,

— na základe článku 231 ES rozhodol, že po zrušení nariadenia č. 2252/2004 a do prijatia novej právnej úpravy v danej oblasti sa budú aj naďalej uplatňovať ustanovenia tohto naradenia, avšak s výnimkou tých ustanovení, ktoré majú za následok vylúčenie Spojeného kráľovstva z účasti na uplatňovaní tohto nariadenia,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

40. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu,

4 — Rozhodnutie Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského acquis (Ú. v. ES L 131, s. 43; Mim. vyd. 19/001, s. 178).

— zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

41. Írsko a Slovenská republika podporujú žalobné návrhy Spojeného kráľovstva.

42. Komisia, Španielske kráľovstvo a Holandské kráľovstvo podporujú žalobné návrhy Rady.

43. Spojené kráľovstvo, Rada, Írsko, Slovenská republika, Komisia, Holandské kráľovstvo a Španielske kráľovstvo na pojednávaní uskutočnenom 13. marca 2007, ktoré bolo takisto pojednávaním vo veci C-77/05, predložili svoje ústne vyjadrenia a odpovedali otázky Súdneho dvora.

**IV — Žalobné dôvody a tvrdenia účastníkov konania**

A — *Spojené kráľovstvo*

44. Podstatou argumentácie Spojeného kráľovstva je to, že existujú dva rozdielne druhy opatrení majúce základ v schengenskom acquis. Prvý druh pozostáva z opatrení tvoriacich integrálnu súčasť schengenského acquis (Schengen-integral measures, ďalej len „vlastné schengenské opatrenia“) a druhý predstavuje opatrenia, ktoré s ním iba súvisia (Schengen related measures, ďalej len „opatrenia, ktoré iba súvisia so schengenským acquis“). Spojené kráľovstvo zastáva názor, že vlastné schengenské opatrenia sú neoddeliteľne spojené so schengenským acquis, ako napr. opatrenia, ktorými sa mení a dopĺňajú ustanovenia tohto acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nepodieľa. Opatrenia druhého typu nie sú na druhej strane neoddeliteľne spojené so schengenským acquis, ale môžu byť prijaté na účely dosiahnutia jeho cieľov. Integrita schengenského acquis by nebola ohrozená v prípade, ak by sa Spojené kráľovstvo malo podieľať na prijímaní opatrení druhého typu. Nariadenia č. 2007/2004 a 2252/2004 sú podľa názoru Spojeného kráľovstva opatreniami druhého typu. Pokiaľ ide o nariadenie č. 2252/2004, Spojené kráľovstvo tvrdí, že ide o opatrenie, ktoré iba súvisí so schengenským acquis a ktoré nenahrádza a ani nemení a nedopĺňa žiadne jeho ustanovenie.

45. Hlavným argumentom Spojeného kráľovstva je to, že Rada tým, že mu odoprela možnosť podieľať sa na prijatí nariadenia č. 2252/2004, konala v rozpore s právom. Spojené kráľovstvo upovedomilo podľa článku 5 ods. 1 Schengenskej zmluvy a článku 3 ods. 1 protokolu o hlave IV Radu o tom, že si želá podieľať sa na prijatí opatrenia č. 2252/2004. Podľa jeho názoru sa konanie Rady rovná porušeniu základných procesných požiadaviek vyplývajúcich z druhého odseku článku 230 ES.

46. Spojené kráľovstvo tvrdí, že s ohľadom na prvý pilier a zásadu spolupráce týkajúcu sa hlavy VI EÚ poskytuje článok 10 ES [5] dostatočnú ochranu integrity schengenského acquis pred akýmkoľvek zneužitím, a uvádza, že v minulosti už spolupracovalo na neformálnych opatreniach v takých oblastiach spadajúcich do pôsobnosti nariadenia č. 2007/2004, akou je napr. spolupráca v spoločnej jednotke odborníkov na vonkajšie hranice. Prístup Rady vyznieva obzvlášť formalisticky, ak si uvedomíme, že skoršie opatrenia boli prijaté na základe medzivládnej spolupráce a nie na úrovni Spoločenstva. Spojené kráľovstvo má záujem na spoločnej kontrole vonkajších hraníc schengenskej oblasti.

47. Spojené kráľovstvo spochybňuje tvrdenie Rady, že uplatňovanie článku 5 Schengenského protokolu závisí od predchádzajúceho uplatňovania článku 4 tohto protokolu. Rada nesprávne interpretovala článok 5 Schengenského protokolu v tom zmysle, že tento článok možno uplatniť len vo vzťahu k tej časti schengenského acquis, ktorá sa v dôsledku rozhodnutia prijatého na základe článku 4 tohto protokolu vzťahuje na Spojené kráľovstvo. Spojené kráľovstvo označuje takýto výklad ako tzv. „tézu podriadenosti“. Takýto výklad je v rozpore s doslovným znením Schengenského protokolu, povahou článku 5 a vyhlásením č. 46 pripojeným k Amsterdamskej zmluve. Namiesto tézy podriadenosti navrhuje Spojené kráľovstvo uplatňovať „tézu nezávislosti“, podľa ktorej je uplatňovanie článku 5 nezávislé od článku 4 Schengenského protokolu vzhľadom na to, že tieto dva články nevykazujú žiaden vzájomný vzťah nadriadenosti alebo podriadenosti.

48. Znenie článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu, podľa ktorého sa opatrenia prijaté na tomto právnom základe uplatňujú vo vzťahu k všetkým členským štátom, je v rozpore s tézou podriadenosti. Preto sa rozvoj schengenského acquis riadi príslušnými ustanoveniami Zmlúv. Druhý odsek článku 5 Schengenského protokolu neupravuje mechanizmus vystúpenia, ale naopak upravuje mechanizmus užšej spolupráce. Z tohto ustanovenia je zrejmé, že účasť Spojeného kráľovstva nezávisí od súhlasu ostatných členských štátov spolupracujúcich v rámci schengenského acquis (ďalej len „členské štáty Schengenu“). Argumenty uvádzané v prospech tvrdenia, že článok 5 ods. 1 Schengenského protokolu týkajúci sa práva účasti Írska a Spojeného kráľovstva je nejednoznačný a neúplný, nie sú presvedčivé. Spojené kráľovstvo nepotrebuje súhlas ostatných členských štátov Schengenu s ohľadom na to, že mechanizmus užšej spolupráce sa vylučuje (alebo deaktivuje) písomným oznámením zo strany Spojeného kráľovstva.

49. Spojené kráľovstvo tvrdí, že téza nezávislosti je zlučiteľná s článkom 7 protokolu o hlave IV. Základným cieľom tohto článku je dať jasne najavo, že na základe protokolu

5 — Rozsudok zo 16. júna 2005, Pupino, C-105/03, Zb. s. I-5285, bod 42.

o hlave IV Spojené kráľovstvo ani Írsko nie sú oprávnené podieľať sa na tých častiach Schengenského acquis, ktoré na základe rozhodnutia Rady 99/436 [6] majú svoj právny základ v hlave IV. Ak však Spojené kráľovstvo v súlade s článkom 5 ods. 1 druhým pododsekom Schengenského protokolu zašle Rade písomné oznámenie a právny základ návrhu, na ktorom sa mieni podieľať, je hlava IV ES, uplatní sa protokol o hlave IV. Navyše téza nezávislosti je taktiež v súlade s požiadavkou zachovania integrity schengenského acquis. Spolupráca Spojeného kráľovstva v tomto acquis bez predchádzajúceho schválenia neohrozuje integritu schengenského acquis vzhľadom na to, že táto integrita je dostatočne garantovaná článkom 10 ES a článkom 3 ods. 2 protokolu o hlave IV, ktorý za istých okolností umožňuje prijatie určitých opatrení bez účasti Spojeného kráľovstva.

50. Podľa Spojeného kráľovstva na účely vytvorenia užšej spolupráce stanovuje Schengenský protokol dva mechanizmy. Prvý je upravený v článku 4 tohto protokolu a vzťahuje sa na integráciu schengenského acquis do práva Únie a práva Spoločenstva. Druhý, upravený v článku 5 tohto protokolu sa na druhej strane týka vývoja tohto acquis. Články 4 a 5 Schengenského protokolu stanovujú odlišné postupy pre prípad pristúpenia k tomuto acquis alebo pre prípad len jeho rozvíjania.

51. Podľa názoru Spojeného kráľovstva jediný možný výklad článku 5 Schengenského protokolu je ten, že sa vzťahuje len na opatrenia so základom v schengenskom acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje. Ak by tento článok naozaj odkazoval na opatrenia, na ktorých sa Spojené kráľovstvo zúčastňuje, musel by, rovnako ako napríklad článok 2 Protokolu o postavení Dánska, obsahovať ustanovenia zabraňujúce Spojenému kráľovstvu podieľať sa na prijímaní takých opatrení aj vtedy, ak by si to želalo.

52. Spojené kráľovstvo taktiež tvrdí, že výklad článku 5 navrhovaný Radou v súlade s tézou podriadenosti znamená porušenie zásady proporcionality. Spojené kráľovstvo a Írsko sa zúčastnili na mnohých príkladoch rozvíjania schengenského acquis, avšak bez toho, aby sa dovolávali postupu podľa článku 4 Schengenského protokolu. Mnohé výnimky, v rámci ktorých bola účasť možná bez uplatňovania postupu uvedeného v článku 4 protokolu ukazujú, že integrita schengenského acquis nebola ohrozená.

6 — Rozhodnutie Rady z 20. mája 1999, ktorým sa v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Zmluvy o Európskej únii stanovuje právny základ pre všetky ustanovenia alebo rozhodnutia, ktoré tvoria schengenské *acquis* (Ú. v. ES L 176, s. 17; Mim. vyd. 19/001, s. 152).

53. Široká a voľná koncepcia opatrení založených na schengenskom acquis, ktoré vo svojej praxi uplatňuje Rada, takisto odporuje zásade právnej istoty. Dvojstupňový test uplatňovaný Radou na účely zistenia, či sú dotknuté opatrenia právne založené na schengenskom acquis, preto nie je zlučiteľný s článkom 5 Schengenského protokolu. Druhá časť tohto testu, ktorej cieľom je určiť, či je predmetná záležitosť zásadná pre voľný pohyb osôb v situácii, keď boli zrušené kontroly osôb na hraniciach, je príliš voľná na to, aby bola zlučiteľná s požiadavkami právnej istoty.

54. Je pravda, že Spojené kráľovstvo si neželá pokračovať v rušení vnútorných hraníc tým spôsobom, ktorým postupovali členské štáty Schengenu. Tento zámer však ani teoreticky nepredstavuje pre členské štáty Schengenu riziko, že by mohlo dôjsť k narušeniu schengenského acquis.

55. Napokon zásada rovnosti zaobchádzania s príslušníkmi Únie v rámci kontrol pasov, ktoré sa môžu vykonávať na vonkajších hraniciach, však znamená, že Spojené kráľovstvo a Írsko sa musia zúčastňovať na nariadení č. 2252/2004. Ak by technické vybavenie na uznávanie pasov na prechodoch na vonkajších hraniciach Európskej únie nebolo schopné prečítať pasy štátnych príslušníkov Spojeného kráľovstva a Írska, neodôvodnene by sa s nimi zaobchádzalo iným spôsobom než so štátnymi príslušníkmi iných členských štátov.

56. Spojené kráľovstvo subsidiárne tvrdí, že ak by Súdny dvor potvrdil opodstatnenosť tézy nezávislosti, nevyhnutne by to znamenalo, že článok 5 Schengenského protokolu sa nevzťahuje na opatrenia, ktoré iba súvisia so schengenským acquis. Tento článok sa vzťahuje iba na vlastné schengenské opatrenia. Vzhľadom na to, že namietané nariadenie nespadá do tejto kategórie opatrení, Spojené kráľovstvo sa malo podieľať na jeho prijatí.

B — *Vedľajší účastníci konania podporujúci Spojené kráľovstvo*

57. S odkazom na ustanovenia týkajúce sa výkladu medzinárodných zmlúv uvedené v článkoch 31 a 32 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve *Írsko* tvrdí, že žiaden výklad nemôže odporovať doslovnému zneniu článkov 4 a 5 Schengenského protokolu. Írsko takisto s odkazom na článok 8 tohto protokolu a článok 6 ods. 2 rozhodnutia

Rady 2002/192/ES[7] podporuje tézu Spojeného kráľovstva, podľa ktorej sú články 4 a 5 tohto protokolu jeden od druhého nezávislé. Skutočnosť, že toto rozhodnutie zmieňuje len opatrenia, ktoré tvoria súčasť schengenského acquis a boli prijaté v súlade so Schengenským protokolom neznamená, že je prípustná dynamická interpretácia Schengenského protokolu. Rada nemôže svojím rozhodnutím zmeniť primárne právo. Írska vláda sa taktiež domnieva, že prax Rady neprimerane sťažuje spoluprácu Írska a Spojeného kráľovstva.

58. *Slovenská republika* podporuje pozíciu Spojeného kráľovstva. Skutočnosť, že členský štát sa nepodieľa na schengenskom acquis, mu nemôže brániť v účasti na opatreniach na základe článku 5 Schengenského protokolu alebo článku 3 ods. 1 protokolu o hlave IV. Podľa jej názoru si analýza, ktorú je potrebné uskutočniť, vyžaduje posúdenie ďalších faktorov, a preto na základe článkov 4 a 5 Schengenského protokolu navrhuje odlišnú analýzu. Podľa tejto analýzy možno spoluprácu založenú na článku 5 Schengenského protokolu odoprieť len v prípade, že existujú rozumné dôvody na domnienku, že integrita a koherencia schengenského acquis môžu byť ohrozené. Na splnenie tejto podmienky je nevyhnutné, aby spolupráca nečlenských štátov Schengenu bola v zreteľnom a priamom konflikte s cieľmi schengenského acquis, čo v praxi znamená, že musí negatívne ovplyvňovať tak efektívnosť, ako aj fungovanie opatrení tvoriacich časť schengenského acquis.

59. Slovenská republika ďalej tvrdí, že pozícia Rady, v zmysle ktorej je článok 4 Schengenského protokolu záväzný vo vzťahu k spolupráci v oblasti rozvojových opatrení, implicitne znamená, že článok 5 tohto protokolu je nadbytočný.

C — *Rada*

60. Podľa Rady je téza nezávislosti predložená Spojeným kráľovstvom nekonzistentná so zásadou integrity schengenského acquis a je v rozpore s konštrukciou a logikou Schengenského protokolu a protokolu o hlave IV. Téza nezávislosti ohrozuje zásadu integrity schengenského acquis predovšetkým vtedy, keď sa uplatňuje v spojitosti s obmedzením týkajúcim sa vlastných opatrení. Rada odmieta názor, podľa ktorého je účelom článku 5 tohto protokolu priznať Spojenému kráľovstvu a Írsku určité práva. Jeho cieľom je ochraňovať aktivity členských štátov Schengenu pred prekážkami rozvoja užšej spolupráce jedného alebo viacerých štátov. Tento zámer článku 5 Schengenského

7 — Rozhodnutie Rady 2002/192/ES z 28. februára 2002 o požiadavke Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského acquis (Ú. v. ES L 64, s. 20; Mim. vyd. 19/004, s. 211).

protokolu je zrejmý z rozdielu vyplývajúceho z porovnania s článkom 4. Preto nemožno akceptovať argument, že v prípade, že Rada bola upovedomená, zúčastňujú sa Spojené kráľovstvo a Írsko spolupráce automaticky.

61. Rada tvrdí, že ochrana integrity schengenského acquis je *ratio legis* článku 4 Schengenského protokolu. Existuje jasná príčinná súvislosť medzi zrušením kontroly vnútorných hraníc a súvisiacimi opatreniami.

62. Navyše opatrenia prijaté v oblasti užšej schengenskej spolupráce sú na sebe závislé a sú navzájom prepojené. Preto je možné, že integrita môže byť dotknutá aj vtedy, ak predmetné opatrenie nie je Spojeným kráľovstvom označené ako vlastné schengenské opatrenie, ale namiesto toho sa na základe dvojstupňového testu dospeje k záveru, že posudzovaný problém je problém súvisiaci s voľným pohybom osôb v situácii, keď boli zrušené kontroly na vnútorných hraniciach.

63. S odkazom na zásadu ochrany integrity a koherencie Schengenského acquis Rada taktiež tvrdí, že po vyhlásení a konaní uvedenom v článku 4 Schengenského protokolu nemôže Spojené kráľovstvo jednostranne vystúpiť z procesu rozvoja tohto acquis. Ako príklad možnej nedostatočnej koherencie rozvoja schengenského acquis Rada uvádza účasť Spojeného kráľovstva na opatreniach týkajúcich sa navrátenia a jeho neúčasť na odopretí nového vstupu do EÚ.

64. Vzťah podriadenosti alebo nadradenosti medzi článkom 5 a článkom 4 Schengenského protokolu je tiež potrebný na to, aby bolo možné sa vyhnúť mechanizmu článku 4 v konaní podľa článku 5. V tejto súvislosti článok 10 ES a zásada spolupráce dostatočne neochraňujú integritu schengenského acquis. Odkaz na článok 3 ods. 2 protokolu o hlave IV je nesprávne vykladaný v tom zmysle, že článok 7 tohto protokolu obmedzuje uplatňovanie tohto protokolu takým spôsobom, že v prípade konfliktu zaujmov Schengenský protokol má vo vzťahu k protokolu o hlave IV postavenie *lex specialis*. Opčný mechanizmus uvedený v článku 3 ods. 1 protokolu o hlave IV sa týka len opatrení prijatých na základe hlavy IV ES a nie opatrení rozvíjajúcich schengenské acquis. Ak by došlo k potvrdeniu správnosti tézy nezávislosti obhajovanej Spojeným kráľovstvom, článok 7 protokolu o hlave IV by stratil zmysel. Spojené kráľovstvo by mohlo jednoducho uplatniť článok 3 ods. 1 a oznámiť svoj úmysel podieľať sa na opatreniach podľa

hlavy IV, t. j. na opatreniach založených na schengenskom acquis. Tým by sa však oslabila ochrana poskytovaná článkom 4 Schengenského protokolu.

65. Rada spochybňuje argumenty Spojeného kráľovstva týkajúce sa širokého a voľného výkladu koncepcie opatrenia založeného na schengenskom acquis a tvrdí, že priamočiary dvojstupňový test umožňuje určiť, či o takéto opatrenie ide alebo nie. Tento test má za cieľ určiť, aká úzka musí byť spojitosť medzi navrhovaným opatrením a zrušením kontroly na vnútorných hraniciach na to, aby takéto opatrenie mohlo byť považované za rozvíjajúce schengenské acquis. Prvý stupeň tohto testu určuje, či sa na dané opatrenie vzťahuje schengenské acquis. Rozsah tohto acquis možno odvodiť z rozhodnutia Rady 1999/437/ES zo 17. mája 1999 o určitých vykonávacích predpisoch k dohode uzavretej medzi Radou Európskej únie a Islandskou republikou a Nórskym kráľovstvom o pridružení týchto dvoch štátov pri vykonávaní, uplatňovaní a vývoji schengenského acquis [8]. Druhý stupeň tohto testu spočíva v položení si otázky uvedenej v oznámení predsedníctva z 22. októbra 1999 posúdenom a schválenom výborom COREPER, a síce, či sa dané opatrenie týka záležitosti, ktorá je zásadná pre voľný pohyb osôb v oblasti, v rámci ktorej boli odstránené kontroly osôb na vnútorných hraniciach a v rámci ktorej bol vytvorený spoločný systém hraničnej kontroly, a ktorej režimom by malo byť viazané Nórsko a Island. Účelom tohto testu z pohľadu Rady je zabezpečiť väčšiu koherenciu v posudzovaní právnych aktov v oblasti schengenskej spolupráce. Tento test predstavuje významný príspevok k spôsobu voľby správneho postupu. Námietka, že test bol vyvinutý pre zmiešaný výbor pre Nórsko a Island je nedôvodná. Z hľadiska obsahu neexistuje rozdiel medzi opatreniami prijímanými zmiešaným výborom a opatreniami prijímanými na základe článku 5 Schengenského protokolu.

66. Pokiaľ ide o rozdiel medzi vlastnými schengenskými opatreniami a opatreniami, ktoré iba súvisia so schengenským acquis, uvádzaný Spojeným kráľovstvom, toto rozlišovanie nemá v práve Spoločenstva žiaden základ. Schengenský protokol sa zaoberá schengenským acquis v jeho celosti. Keď bolo prijímané rozhodnutie č. 1999/435 [9], Rada mohla vziať do úvahy pozíciu Spojeného kráľovstva, neurobila tak však.

67. Pokiaľ ide o argument Spojeného kráľovstva týkajúci sa spolupráce v oblasti opatrení schengenského acquis, Rada tvrdí, že pozíciu Spojeného kráľovstva je možné zhodnotiť na základe konkrétneho posúdenia. V prípade

8 — Ú. v. ES L 176, s. 31; Mim. vyd. 19/001, s. 165.

9 — Rozhodnutie Rady z 20. mája 1999 o určení schengenského acquis na účely stanovenia právneho základu pre všetky ustanovenia alebo rozhodnutia, ktoré tvoria toto acquis, v súlade s ustanoveniami Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Zmluvy o Európskej únii (Ú. v. ES L 176, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 136).

návrhu s právnym základom v hlave IV, ktorý neznamená ďalší rozvoj tohto acquis, sa Spojené kráľovstvo môže podieľať na takomto opatrení v súlade s článkom 3 ods. 1 protokolu o hlave IV. Ak na druhej strane takýto návrh predpokladá ďalší rozvoj schengenského acquis, Rada posúdi pozíciu Spojeného kráľovstva na základe článku 4 Schengenského protokolu. Ak Spojené kráľovstvo spolupracuje na tých častiach schengenského acquis, ktoré sú uvedené v rozhodnutí č. 2000/365, môže spolupracovať na prijímaní opatrení bez predchádzajúceho osobitného oznamovania. Ak je na druhej strane z tohto rozhodnutia zrejmé, že Spojené kráľovstvo sa nezúčastňuje na týchto častiach acquis, potom musí na účely spolupráce postupovať v súlade s článkom 4 Schengenského protokolu.

68. Spolupráca Spojeného kráľovstva na prijímaní opatrení spadajúcich do rámca schengenského acquis odráža podľa názoru Rady osobitnú povahu spolupráce v každom jednotlivom prípade. Tak napríklad nariadenie č. 334/2002 [10] bolo prijaté na základe starého článku 100c Zmluvy ES ešte pred začlenením schengenského acquis do rámca práva Únie. Pokiaľ ide o iné právne akty, tie majú vykonávací a nie normatívny charakter, alebo ide o opatrenia zjavne spadajúce do vykonávacej oblasti, ako napr. rozhodnutie 2004/573 [11]. Pokiaľ ide o smernicu 2001/40 [12] a rozhodnutie 2004/191 [13], Rada tvrdí, že tieto opatrenia majú základ v schengenskom acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nepodieľa. Spolupráca pri prijímaní týchto dvoch opatrení je založená na skutočnosti, že táto smernica upravuje len vzájomné uznávanie rozhodnutí o vyhostení cudzincov. Týka sa vyhostenia štátnych príslušníkov nečlenských štátov, ktorí by sa jednoducho mohli vyhnúť vyhosteniu tým, že vstúpia na územie Spojeného kráľovstva.

69. Opatrenia spojené s kontrolami osôb na vonkajších hraniciach spadajú do rámca schengenského acquis. Medzi takéto opatrenia patrí nariadenie č. 2252/2004, keďže kontrola pasov sa v praxi vykonáva na vonkajších hraniciach. Článok 62 ods. 2 písm. a) ES, právny základ nariadenia č. 2252/2004, zabezpečuje spojitosť medzi týmto nariadením a vonkajšími hranicami. Kontrola pasov je pritom vecou, ktorá je zásadná pre voľný pohyb osôb v priestore, kde bola kontrola osôb na vnútorných hraniciach

10 — Nariadenie Rady (ES) č. 334/2002 z 18. februára 2002, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1683/95, ktorým sa stanovuje jednotný formát víz (Ú. v. ES L 53, s. 7; Mim. vyd. 19/004, s. 190).

11 — Rozhodnutie Rady z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov (Ú. v. EÚ L 261, s. 5; Mim. vyd. 19/007, s. 78).

12 — Smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín (Ú. v. ES L 149, s. 34; Mim. vyd. 19/004, s. 107).

13 — Rozhodnutie Rady z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín (Ú. v. ES L 60, s. 55; Mim. vyd. 01/005, s. 25).

odstránená. Spojené kráľovstvo o spoluprácu v tejto oblasti schengenského acquis nepožiadalo. V dôsledku toho rozhodnutie 2000/365 neobsahuje ustanovenia o jeho účasti na schengenskom acquis.

D — *Vedľajší účastníci konania podporujúci Radu*

70. *Komisia* sa domnieva, že stanovisko Rady týkajúce sa vzťahu článku 4 a článku 5 Schengenského protokolu je správne. Hoci neakceptuje stanovisko Spojeného kráľovstva rozlišujúce medzi vlastnými schengenskými opatreniami a súvisiacimi opatreniami, tvrdí, že nariadenie č. 2252/2004 je vlastné schengenské opatrenie, ktoré je neoddeliteľne spojené s tými časťami schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nepodieľa.

71. Podľa Komisie základná charakteristika užšej spolupráce a schengenského acquis je vyjadrená zásadou integrity. Základným cieľom je preto chrániť takúto integritu a kohéziu schengenského acquis. Je pravda, že Schengenský protokol umožňuje čiastočnú spoluprácu jednotlivých členských štátov, ktoré netvoria súčasť schengenského systému; neponecháva však na vôli týchto členských štátov voľbu tej časti acquis, v rámci ktorej chce spolupracovať, čo by viedlo k spleti spolupráce a vzájomných záväzkov.

72. Článok 5 Schengenského protokolu nemožno posudzovať oddelene, t. j. mimo kontextu protokolu ako celku. Téza nezávislosti s ohľadom na vzťah článkov 4 a 5 tohto protokolu je preto chybná. Komisia tvrdí, že spojenie „so základom v Schengenskom *acquis*“ uvedené v článku 5 Schengenského protokolu nie je vágne alebo široké. Postup prijímania opatrení založených na tomto článku v prípade rozvoja schengenského acquis sa neodlišuje od stanovenia právneho základu pre prijímanie opatrení práva Spoločenstva. Dvojstupňový test týkajúci sa rozvoja používaný Radou je správny a dostatočný.

73. Komisia napokon tvrdí, že cieľom nariadenia č. 2252/2004 je stanoviť minimálne bezpečnostné normy pre pasy a cestovné doklady. Prostredníctvom biometrie je tak možné zaviesť spoľahlivejšie prepojenie medzi držiteľom pasu a samotným pasom. Tento cieľ je neoddeliteľné spojený s kontrolou na vonkajších hraniciach, ktoré sú samotnou podstatou schengenskej spolupráce. Štátni príslušníci Spojeného kráľovstva nie sú predmetom diskriminácie, pretože na Spojené kráľovstvo sa nariadenie č. 2252/2004 nevzťahuje. Írsko a Spojené kráľovstvo môžu začleniť biometrické

prvky so svojich pasov aj na základe pravidiel Medzinárodnej organizácie pre civilné letectvo.

74. *Španielska vláda* tvrdí, že výklad Schengenského protokolu zastávaný Spojeným kráľovstvom predstavuje pre opatrenia už prijaté v oblasti užšej spolupráce hrozbu, a preto narušuje zásadu integrity schengenského acquis. Podľa španielskej vlády sa právo Spojeného kráľovstva nezakladá ani na systematickom, účelovom a ani na historickom výklade článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu. Pokiaľ ide o argumenty predložené Spojeným kráľovstvom subsidiárne, španielska vláda tvrdí, že je úlohou Rady rozhodnúť, ktoré opatrenia majú základ v Schengenskom acquis.

75. Podporujúc stanovisko Rady o vzťahu podriadenosti článkov 5 a 4 Schengenského protokolu *Holandské kráľovstvo* na pojednávaní vyhlásilo, že článok 4 tohto protokolu vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie štátov Schengenu a Spojeného kráľovstva. Podmienka jednomyseľnosti bráni tomu, aby členské štáty mohli svojvoľne rozhodnúť, že sa na ne bude vzťahovať len určitá časť schengenského acquis, čím zachováva súdržnosť tohto acquis. Ak by bol článok 5 Schengenského protokolu vykladaný tak, ako to navrhuje Spojené kráľovstvo, znamenalo by to, že členské štáty majú právo nezúčastniť sa na rozvoji schengenského acquis, hoci sa na ne schengenské acquis vzťahuje.

## V — Analýza

76. Amsterdamská zmluva otvorila nový rozmer v európskej integrácii. [14] Táto zmluva vytvorila oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. [15] Právni vedci zdôrazňujú, že koncept užšej spolupráce sa rovnako vzťahuje aj na rozvoj a dokončenie tejto oblasti [16], čo s ohľadom na článok 1 Schengenského protokolu zahrnuje schengenské acquis. [17] Toto acquis bolo v počiatočnej fáze koncipované ako súčasť medzinárodného práva verejného a v súlade s článkom 2 ods. 1 Schengenského

14 — THYM, D.: *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2004, s. 79. Podľa tohto autora toto je nová fáza integrácie nasledujúca po dosiahnutí jednotného trhu a menovej únie.

15 — Je potrebné poznamenať, že v dôsledku zavedenia oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti Amsterdamská zmluva zmenila hlavu VI EÚ a vložila novú hlavu IV 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*, č. 1-2/2000, s. 57(88). Pokiaľ ide o význam užšej spolupráce, možno poukázať na prejav bývalého predsedu Európskej komisie Jacquesa Delorsa adresovaný Senátu Belgického kráľovstva v marci 2007, ktorého súhrn bol uverejnený v *Agence Europe* č. 9407 zo 17. apríla 2007.

17 — THYM, D.:, c. d., s. 83. Tento autor tiež poukazuje na článok 43 ods. 1 EÚ, ktorý stanovuje, že navrhovaná užšia spolupráca nemá vplyv na ustanovenia Protokolu, ktorým sa začleňuje Schengenské acquis do rámca Európskej únie.

protokolu bolo začlenené do práva Únie a práva Spoločenstva. [18]

77. V konaniach C-137/05 a C-77/05 sa žiada, aby Súdny dvor rozhodol o výklade protokolov týkajúcich sa najmä problematiky užšej spolupráce. [19] Tradičná koncepcia európskej integrácie vychádza z pojmu jednotnosti integrácie, t. j. vytvorenia jednotných pravidiel platných vo všetkých členských štátoch. [20] Po zmene a doplnení zakladajúcich zmlúv, ktoré rozšírili právomoci Európskych spoločenstiev a Európskej únie, ako aj po neskorších rozšíreniach Únie, ktoré priniesli väčšiu heterogenitu štruktúr a záujmov, však nemožno koncepciu jednotnej integrácie uplatňovať rovnakým spôsobom ako v období, keď Európske hospodárske spoločenstvo tvorilo šesť alebo deväť členov. [21] Užšia spolupráca je právny výraz pre akt balansovania medzi rozširovaním Únie a jej prehlbovaním. [22] Podľa právnych vedcov je schengenské acquis osobitnou a modifikovanou formou užšej spolupráce založenej určitými členskými štátmi prostredníctvom medzinárodných zmlúv [23], Dohody medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísanou v Schengene 14. júna 1985 (ďalej len „Schengenská dohoda"), a Dohovoru z 19. júna 1990, ktorým sa vykonáva dohoda o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach podpísaná v Schengene 14. júna 1985 (ďalej len „CAAS") idúcich nad inštitucionálny rámec vtedajšieho Spoločenstva, terajšej Únie. [24] Ako autonómne akty medzinárodného práva prestali tieto dohody platiť vo chvíli, keď vstúpila do platnosti Amsterdamská zmluva. [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(337); *Bender, Tobias*, Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, *ZaöRV* 2001, s. 730(743); GAUTIER, M.: Accords de Schengen, položka 2630, *JurisClasseur Europe Traité*, bod 38; THYM, D.:, c. d., s. 82. Posledný menovaný autor tvrdí, že Schengenský protokol sa vzťahuje na prvý a tretí pilier a z tohto dôvodu bol prijatý ako príloha k Zmluve o EÚ a Zmluve o ES.

19 — V rozsudku z 31. januára 2006, Komisia/Španielsko (C-503/03, Zb. s. I-1097, bod 34), Súdny dvor uviedol, že „ustanovenia schengenského acquis sú uplatniteľné, iba ak a pokiaľ sú zlučiteľné s právom Únie a Spoločenstva". Článok 1 Schengenského protokolu stanovuje, že užšia spolupráca sa vykonáva v rámci inštitucionálneho a právneho rámca Európskej únie s ohľadom na Zmluvy. Toto ustanovenie je dôležitým vyjadrením zásady potvrdenej v článku 43 ods. 1 EÚ, podľa ktorej má užšia spolupráca rešpektovať Zmluvy a inštitucionálny rámec Únie, ako aj právo Spoločenstva.

20 — BENDER, *Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza*, s. 730, 731 a 767.

21 — JACQUÉ, J.-P.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3. vydanie, Paris 2004, s. 161, tvrdí, že užšia spolupráca je odvodená od myšlienky, podľa ktorej je nemožné, aby všetky členské štáty napredovali v integrácii rovnakou rýchlosťou.

22 — BLANKE, Titel VII, Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit, v Grabitz/Hilf, bod 1.

23 — S odkazom na článok 134 CAA, právni komentátori poukázali na skutočnosť, že ani vo svojej najstaršej fáze schengenské acquis nebolo v rozpore s právom Spoločenstva (VAN SIMAEYS, B.: Carlier, Jean-Yves, Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice, in LEJEUNE, Y. (ed.): *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1999, s. 250).

24 — BLANKE, Titel VII, Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit, v Grabitz/Hilf, bod 9, GAUTIER, *Accords de Schengen*, body 1 a 2. Bol dosiahnutý stupeň, ktorý ide nad rámec zakladajúcich Zmlúv v tom smere, že Spoločenstvo, napriek tomu, že disponovalo právomocami v oblasti voľného pohybu osôb, ešte nebolo oprávnené upravovať právne postavenie občanov nečlenských štátov.

25 — GAUTIER, c. d., bod 3. Podľa tohto autora Amsterdamská zmluva integrovala acquis vyplývajúce zo schengenských zmlúv do európskeho inštitucionálneho rámca.

78. Predovšetkým je potrebné si všimnúť, že primárne právo Spoločenstva nepozná rozdiel medzi vlastnými schengenskými opatreniami a opatreniami, ktoré so schengenským acquis iba súvisia. Napokon aj Spojené kráľovstvo poukazuje na túto skutočnosť, keď vo svojej odpovedi uvádza, že tento rozdiel je len analytickým prostriedkom napomáhajúcim identifikovať malý počet tých prípadov, v ktorých by bolo odôvodnené vylúčiť Írsko a Spojené kráľovstvo zo spolupráce na prijímaní opatrení so základom v schengenskom acquis. [26]

79. V článku 5 Schengenského protokolu sa spomínajú návrhy a podnety so základom v schengenskom acquis. [27] Na pojednávaní však všetci účastníci konania hovorili o „rozvoji" schengenského acquis. Je preto potrebné stanoviť, či sú pojmy vzťahujúce sa na opatrenia „so základom v schengenskom acquis" a na opatrenia „rozvíjajúce schengenské acquis" synonymné.

80. V sekundárnom práve napríklad šieste odôvodnenie smernice Rady 2001/51/ES z 28. júna 2001, ktorou sa dopĺňajú ustanovenia článku 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 (ďalej len smernica 2001/51) [28], používa rovnaký výraz ako článok 5 Schengenského protokolu v anglickom a španielskom znení, nie však v slovinskom, francúzskom, nemeckom alebo talianskom znení. [29] Odôvodnenie č. 13 nariadenia Rady (ES) č. 377/2004 z 19. februára 2004 o vytvorení siete imigračných styčných dôstojníkov (ďalej len „nariadenie č. 377/2004") [30] používa rovnaké slová ako Schengenský protokol v anglickom, francúzskom, talianskom a španielskom znení, ale nie v slovinskom a nemeckom znení. [31] V odôvodnení č. 12 rozhodnutia Rady 2005/267/ES zo 16. marca 2005 o zriadení bezpečnej webovej informačnej a koordinačnej siete pre služby riadenia migrácie členských štátov (ďalej len „rozhodnutie 2005/267") [32] sa spomínajú opatrenia, ktoré rozvíjajú ustanovenia schengenského acquis proti organizovaniu nelegálneho prisťahovalectva. [33] V anglickom, francúzskom, talianskom a španielskom znení

26 — Odpoveď vo veci C-77/05, bod 72.

27 — V anglickom znení protokolu je použitý nasledovný výraz: „Proposals and initiatives to build upon the Schengen *acquis*"; vo francúzskom znení: „Les propositions et initiatives fondés sur l'*acquis* de Schengen"; v nemeckom znení: „Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands"; v talianskom znení: „Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'*acquis* di Schengen"; a v španielskom znení: „Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen".

28 — Ú. v. ES L 187, s. 45; Mim. vyd. 19/004, s. 160.

29 — V slovinskom znení: „Ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj schengenskega pravnega reda…"; v anglickom znení: „This Directive builds on the Schengen *acquis*…"; vo francúzskom znení: „La présente directive constitue un développement de l'*acquis* de Schengen …"; v nemeckom znení: „Diese Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands…"; v talianskom znení: „Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen…"; v španielskom znení: „La presente Directiva constituye un desarrollo del acervo de Schengen…".

30 — Ú. v. EÚ L 64, s. 1; Mim. vyd. 19/007, s. 24.

31 — V slovinskom znení: „Ta uredba je akt, ki temelji na schengenskem pravnem redu…"; v anglickom znení: „This Regulation constitutes an act building on the Schengen *acquis*…"; vo francúzskom znení: „Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'*acquis* de Schengen…"; v nemeckom znení: „Diese Verordnung stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden …Rechtsakt…"; v talianskom znení: „Il presente regolamento costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen…"; v španielskom znení: „El presente Reglamento constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen…".

32 — Ú. v. EÚ L 83, s. 48.

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

sú na rozdiel od slovinského a nemeckého znenia použité rovnaké výrazy ako v článku 5 protokolu.

81. Chcela by som uviesť, že znenie jazykových verzií, v ktorých opatrenia vyplývajúce zo sekundárneho práva schengenského acquis, nepoužívajú rovnaké výrazy, napríklad talianske a nemecké znenie Schengenského protokolu a opatrenia vyplývajúce zo sekundárneho práva uvedené v bode 86, je úplne totožné so znením jazykových verzií, v ktorých sú použité rovnaké výrazy, napríklad anglické znenie týchto opatrení. Pokiaľ sa znenia v jednotlivých jazykoch odlišujú z dôvodu použitia rôznych výrazov v týchto opatreniach, na účely výkladu ustanovenia práva Spoločenstva je potrebné porovnať ich jazykové verzie.[34] V prípade zistenia obsahového rozdielu medzi rôznymi jazykovými verziami sa musí dotknuté ustanovenie vykladať vo vzťahu k účelu a všeobecnej štruktúre právnej úpravy, ktorej súčasť tvorí.[35] Cieľom článku 5 Schengenského protokolu je pritom zaviesť osobitný postup v prospech Spojeného kráľovstva a Írska na účely ich účasti na prijímaní nových opatrení, ktoré stavajú na schengenskom acquis, teda ktoré rozvíjajú schengenské acquis.

82. V prvom rade je potrebné uviesť, že táto vec sa týka výkladu protokolov a vyhlásení pripojených k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES. Právna náuka týkajúca sa protokolov a vyhlásení vymedzuje dve tradičné kategórie príloh k zakladajúcim zmluvám.[36] Podľa článku 311 ES protokoly[37], ktoré sú na základe vzájomnej dohody členských štátov pripojené k Zmluve ES, tvoria jej neoddeliteľnú súčasť.[38] Vo veci Miraglia[39] Súdny dvor použil článok 2 Schengenského proto-

34 — Poukazujem na rozsudok z 2. apríla 1998, EMU Tabac a i., C-296/95, Zb. s. I-1605, bod 36. Pokiaľ ide o rozdiel medzi dánskym a gréckym znením smernice Rady 92/12/EHS z 25. februára 1992 o všeobecnom systéme, držbe, preprave a kontrole tovarov podliehajúcich spotrebným daniam (Ú. v. ES L 76. s. 1; Mim. vyd. 09/001, s. 179) v znení smernice Rady 92/108/EHS zo 14. decembra 1992 (Ú. v. ES L 390, s. 124; Mim. vyd. 09/001, s. 235), Súdny dvor v tomto rozsudku konštatoval, že „… nezohľadňovanie dvoch jazykových verzií tak, ako navrhujú žalobcovia vo veci samej, by bolo v rozpore s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej nevyhnutnosť jednotného výkladu právnej úpravy Spoločenstva vylučuje, aby bolo znenie ustanovenia posudzované samostatne, a naopak, vyžaduje jeho výklad a použitie s prihliadnutím na znenia vyhotovené v ostatných úradných jazykoch… Napokon všetky jazykové verzie musia byť v zásade považované za rovnocenné a túto zásadu nie je možné meniť podľa počtu obyvateľov členského štátu, ktorí daný jazyk používajú.“

35 — Rozsudky z 27. októbra 1977, Régina/Pierre Bouchereau, C-30/77, Zb. s. 1999, bod 14, a zo 7. decembra 1995, Rockfon A/S/Specialarbejderforbundet i Danmark, C-449/93, Zb. s. I-4291, bod 28. Vec Rockfon sa týkala výkladu článku 1 smernice Rady 75/129/EHS o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa hromadného prepúšťania [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 48, s. 29). Bolo potrebné vyložiť pojem obsiahnutý v tomto článku: „establishment“ v anglickom znení, „stabilimento“ v talianskom znení, „établissement“ vo francúzskom znení a „obrat“ v slovinskom znení. Po preskúmaní rôznych jazykových verzií smernice Súdny dvor konštatoval, že „z porovnania použitých výrazov vyplýva, že majú rozdielne konotácie, a síce v príslušnom znení ako zariadenie, podnik, pracovné centrum, prevádzka alebo miesto výkonu činnosti“ (bod 27).

36 — MICHEL, V.: *Actes annexés au traité*, zväzok 150 in: JurisClasseur Europe Traité, bod 3.

37 — Podľa nemeckej právnej náuky pojem protokol použitý v článku 311 ES (Weber, in: von den Groeben/Schwarze, článok 311, bod 1) nie je v práve Spoločenstva definovaný.

38 — MICHEL, c. d., bod 36. Podľa autora majú protokoly rovnakú právnu silu ako zakladajúce zmluvy.

39 — Rozsudok z 10. marca 2005, Filomeno Mario Miraglia, C-469/03, Zb. s. I-2009.

kolu ako súčasť primárneho práva. Na druhej strane s vyhláseniami pripojenými k Zmluve o EÚ a k Zmluve o ES nie je možné zaobchádzať rovnakým spôsobom ako s protokolmi [40], pretože nie sú záväzné. [41] Vyhlásenia, ktoré prijala medzivládna konferencia, netvoria súčasť zakladajúcich zmlúv, ale môžu mať význam pri výklade týchto zmlúv podľa článku 31 ods. 2 písm. b) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. [42] Rozdiel medzi protokolmi a vyhláseniami je osobitne dôležitý, pretože orgány musia protokoly rešpektovať v legislatívnom procese. [43]

A — *Prípustnosť žaloby*

83. Spojené kráľovstvo v postavení členského štátu podalo v lehote stanovenej v článku 230 ES žalobu o zrušenie nariadenia č. 2007/2004, opatrenia prijatého Radou. Vzhľadom na doslovné znenie článku 230 ES je žaloba prípustná. [44]

B — *Právne postavenie niektorých členských štátov vo vzťahu k schengenskému acquis*

84. Pred analýzou postavenia Spojeného kráľovstva a Írska vo vzťahu k schengenskému acquis sa musím najprv zaoberať postavením niektorých iných štátov. V rámci schengenského acquis existujú rôzne formy spolupráce, ktoré sa uplatňujú iba na niektoré členské štáty.

1. Dánsko

85. Dánsko súhlasí so zásadou zrušenia kontrol na vnútorných hraniciach, ale nie

40 — Weber, in: von den Groeben/Schwarze, článok 311 ods. 2.

41 — LENAERTS, KOEN, VAN NUFFEL PIET, BRAY ROBERT: *Constitutional Law of the European Union*, 2. vydanie, London, 2005, s. 710; BLUMANN, C.; DUBOIS, L.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2. vydanie, Paris, 2005, s. 394.

42 — Weber, in: von den Groeben/Schwarze, článok 311 ods. 3; MICHELc. d., bod 42. V rozsudku z 30. apríla 1996, Holandské kráľovstvo/Rada Európskej únie (C-58/94, Zb. s. I-2169), vo veci, v ktorej sa Holandské kráľovstvo domáhalo okrem iného zrušenia rozhodnutia Rady 93/731/ES z 20. decembra 1993 o prístupe verejnosti k dokumentom Rady [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 340, s. 43), Súdny dvor poukázal na vyhlásenie 17 o práve na prístup k informáciám pripojené k záverečnému aktu konferencie predsedov vlád členských štátov, ktorá schválila Zmluvu o EÚ.

43 — MICHEL: c. d., bod 37.

44 — THYM: *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, s. 222, odkazuje na iné stanovisko formulované v právnej náuke v tom zmysle, že pokiaľ nie je právny akt v oblasti užšej spolupráce pre členský štát záväzný, členský štát by ho mohol namietať iba v prípade prekročenia právneho rámca užšej spolupráce z dôvodu prijatia opatrenia sekundárneho práva *ultra vires*, alebo pokiaľ by došlo k porušeniu práv, povinností alebo právomocí členských štátov, ktoré sa na užšej spolupráci nezúčastňujú. Tento názor nie je možné podporiť vzhľadom na jeho zrejmý rozpor s podmienkami stanovenými v článku 230 ES.

so zásadou, aby sa takzvaná metóda Spoločenstva vzťahovala na schengenské acquis v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí.[45] Podľa článku 1 Schengenského protokolu je Dánske kráľovstvo súčasťou Schengenského systému, ale článok 3 tohto protokolu ako *lex specialis* upravuje jeho osobitné postavenie.

86. Osobitný protokol o postavení Dánska je pripojený aj k Amsterdamskej zmluve. Podľa článku 5 osobitného protokolu je schengenské acquis pre Dánsko súčasťou medzinárodného práva verejného.[46] Na základe zásady integrity umožňuje článok 5 ods. 2 spomínaného protokolu ostatným štátom Schengenu odvolávať sa najmä na zásadu vzájomnosti (*tu quoque*), pokiaľ sa Dánsko rozhodne neprijať rozhodnutie Rady o návrhu alebo podnete so základom v schengenskom acquis.

2. Nové členské štáty

87. Vzhľadom na to, že žaloba bola podaná pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o pristúpení Bulharskej republiky a Rumunskej republiky k Európskej únii, moja analýza sa v súlade so zásadou *tempus regit actum* obmedzí na pristúpenie Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii. Postavenie Bulharska a Rumunska v podstate zodpovedá postaveniu členských štátov, ktoré pristúpili v roku 2004.[47]

88. Postavenie nových členských štátov vo všeobecnosti upravuje článok 8 Schengenského protokolu, podľa ktorého „na účely rokovaní o prijatí nových členských štátov do Európskej únie sa Schengenské acquis a ďalšie opatrenia prijaté orgánmi v rámci jeho pôsobnosti považujú za acquis, ktoré musí byť úplne prijaté kandidátskymi štátmi“[48].

45 — THYM: c. d., s. 103; GAUTIER, *Accords de Schengen*, bod 39. Títo autori poukazujú na nesúhlas Dánskeho kráľovstva s myšlienkou, že celé Schengenské acquis sa stalo súčasťou práva Spoločenstva, vzhľadom na charakteristiky tohto práva. V dôsledku uvedeného Dánske kráľovstvo teda neschvaľuje nadnárodný prístup v oblasti prvého piliera a uprednostňuje medzivládny prístup prijatý v oblasti tretieho piliera.

46 — JACQUÉ: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, s. 163.

47 — GAUTIER: c. d., bod 36.

48 — GAUTIER: c. d., bod 36. Inými slovami, na desať nových členských štátov, ktoré pristúpili v roku 2004, sa schengenské *acquis* vzťahuje odo dňa ich pristúpenia, pretože schengenské *acquis* je súčasťou *acquis communautaire*, ktoré museli prijať. Pozri aj článok 3 ods. 1 Aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a úpravy zmlúv, na ktorých je založená Európska únia.

89. Ustanovenia schengenského acquis, ktoré nie sú uvedené v článku 3 ods. 1 aktu o podmienkach pristúpenia, sú záväzné pre nové členské štáty odo dňa pristúpenia, aj keď platia iba na základe rozhodnutia prijatého Radou na tento účel po tom, ako sa po konzultácii s Európskym parlamentom a po overení podľa platného schengenského hodnotiaceho postupu zistilo, že podmienky nevyhnutné na uplatnenie všetkých predmetných častí acquis boli v novom členskom štáte splnené. [49] Primárne právo teda vymedzuje, že nové členské štáty sa stanú štátmi Schengenu po splnení podmienok stanovených schengenským hodnotiacim postupom. [50] Postavenie nových členských štátov možno teda správnejšie definovať ako isté prechodné obdobie. V tejto súvislosti nie je možné súhlasiť s názorom Poľska, ktoré v tomto postavení vidí rôznosť a nesúrodosť spolupráce.

3. Island a Nórsko

90. Island a Nórsko tvoria spolu so Švédskom, Fínskom a Dánskom Severskú pasovú úniu, v ktorej boli kontroly na vnútorných hraniciach zrušené už v roku 1957 [51], Švédsko, Fínsko a Dánsko sa teda stali štátmi Schengenu po ich pristúpení k Európskej únii.

91. Od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy upravuje postavenie Islandu a Nórska článok 6 Schengenského protokolu, ktorý týmto dvom štátom napriek tomu, že nie sú členskými štátmi Európskej únie, umožňuje účasť na schengenskom acquis. Z uvedeného dôvodu treba článok 6 protokolu považovať nie za ustanovenie Európskeho spoločenstva alebo práva Únie, ale skôr za ustanovenie medzinárodného práva, ktoré upravuje vzťahy medzi Úniou a dvoma nečlenskými štátmi.

*C — Postavenie Spojeného kráľovstva a Írska v rámci schengenského acquis*

92. Spojené kráľovstvo a Írsko sa nepodieľajú na politike zrušenia kontroly osôb na

49 — V tomto zmysle článok 3 ods. 2 prvý pododsek Aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a úpravy zmlúv, na ktorých je založená Európska únia.

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), Paris, 2007, s. 20.

51 — VAN SIMAEYS, B.; CARLIER, J.-Y.: *Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice*, s. 258. Severská pasová únia je zoskupenie severských štátov, v ktorých môžu občania prekračovať spoločné hranice bez pasov.

vnútorných hraniciach a nechcú byť viazané právnou úpravou Spoločenstva, ktorá sa týka občanov nečlenských štátov. [52] Schengenský protokol teda stanovuje, že Spojené kráľovstvo a Írsko nie sú schengenským acquis viazané. [53] Na základe článku 4 Schengenského protokolu však môžu Spojené kráľovstvo a Írsko kedykoľvek požiadať o pripojenie sa k niektorým alebo všetkým ustanoveniam tohto acquis.

93. Protokol o hlave IV umožňuje Spojenému kráľovstvu a Írsku nezúčastňovať sa na právnych aktoch prijatých na základe hlavy IV ES. [54] Opatrenia prijaté na základe hlavy IV ES nie sú pre tieto štáty záväzné. [55]

94. Spojené kráľovstvo a Írsko sa zúčastňujú na takzvaných kompenzačných opatreniach schengenského acquis a na ich následnom rozvoji. [56] Právni teoretici definujú postoj Spojeného kráľovstva tak, že úplne odmieta voľný pohyb osôb bez kontrol na vnútorných hraniciach, ale chce sa zúčastniť na represívnej zložke právneho režimu, ktorý sa vzťahuje na voľný pohyb. [57]

95. Rada zohľadnila želania Spojeného kráľovstva a rozhodnutím 2000/365 vymedzila tie časti schengenského acquis, na ktorých sa Spojené kráľovstvo zúčastní. Článok 8 ods. 2 rozhodnutia jasne stanovuje, že Spojené kráľovstvo upovedomilo predsedu Rady podľa článku 5 Schengenského protokolu, že sa chce zúčastňovať na všetkých návrhoch a iniciatívach, ktoré stavajú na schengenskom acquis uvedenom v článku 1 rozhodnutia 2000/365. [58]

52 — GAUTIER, c. d., bod 31 tiež poukazuje na Protokol o uplatňovaní určitých aspektov článku 14 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva na Spojené kráľovstvo a Írsko, ktorý stanovuje, že Spojené kráľovstvo a Írsko môžu naďalej vykonávať kontrolu osôb prekračujúcich ich hranice.

53 — GAUTIER, c. d., body 30 a 32.

54 — Článok 1 protokolu o hlave IV.

55 — Článok 2 protokolu o hlave IV. Podľa Amsterdamskej zmluvy sa Spojené kráľovstvo v rámci svojho postavenia nielenže nemusí zúčastňovať na Schengenskom acquis, ale má právo rozhodnúť sa pre svoju neúčasť, pokiaľ ide o celú oblasť slobody, bezpečnosti a práva (THYM: c. d., s. 90).

56 — THYM: c. d., s. 82, vysvetľuje, že obsah schengenského acquis sa neobmedzuje iba na riadenie vnútorných hraníc a na spoločnú úpravu vonkajších hraníc, ale zahŕňa aj kompenzačné opatrenia v oblasti policajnej spolupráce, vízovej politiky, výmeny informácií v rámci Schengenského informačného systému a siete Sirene, ktoré obsahujú údaje o občanoch tretích štátov. Iní teoretici zdôrazňujú, že v niektorých oblastiach predstavujú kompenzačné opatrenia širší fenomén a týkajú sa Únie ako celku, a preto sa nevzťahujú iba na Schengenské acquis (GAUTIER: c. d., bod 84, ktorý v tejto súvislosti osobitne poukazuje na boj proti nelegálnej imigrácií štátnych príslušníkov tretích štátov na územie členských štátov).

57 — GAUTIER, c. d., bod 32.

58 — V článku 1 rozhodnutia 2000/365 sú uvedené ustanovenia Schengenského acquis, ktoré sa vzťahujú na Spojené kráľovstvo. Pozri aj rozhodnutie Rady 2004/926/ES z 22. decembra 2004 o nadobudnutí účinnosti niektorých ustanovení Schengenského acquis Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (Ú. v. EÚ L 395, s. 70).

D — *Vzťah medzi článkami 4 a 5 Schengenského protokolu*

96. V tejto veci sa objavuje otázka vzťahu medzi článkom 4 a článkom 5 Schengenského protokolu, ktoré sa oba vzťahujú na postavenie Spojeného kráľovstva a Írska. Článok 5 ods. 1 obsahuje istý *ius variandi* — právo voľby priznané Spojenému kráľovstvu a Írsku, pokiaľ ide o nové právne predpisy schengenského acquis. [59] Na rozdiel od prijímania opatrení existujúcich v tejto oblasti sa na účasť Spojeného kráľovstva a Írska podľa článku 5 Schengenského protokolu nevyžaduje súhlas ostatných zúčastňujúcich sa členských štátov alebo súhlas Komisie. Článok 5 ods. 1 protokolu vyžaduje iba to, aby Spojené kráľovstvo a Írsko písomne oznámili svoje želanie zúčastniť sa na návrhoch a podnetoch so základom v schengenskom acquis. Po oficiálnom oznámení majú Spojené kráľovstvo a Írsko rovnaké práva a rovnaké povinnosti ako ostatné štáty Schengenu a môžu sa zúčastňovať na prijímaní týchto opatrení, čo v konečnom dôsledku znamená, že tieto dva štáty môžu svojím konaním spomaliť alebo dokonca úplne znemožniť prijatie akéhokoľvek schengenského opatrenia. [60]

97. Právna náuka a judikatúra zatiaľ nedospeli k názoru, či sa článok 5 Schengenského protokolu, ktorý stanovuje mechanizmus jednostranného prejavu vôle, vzťahuje aj na právne predpisy, ktoré rozvíjajú existujúce Schengenské acquis, ktoré však Spojené kráľovstvo a Írsko na základe článku 4 protokolu neprevzali. Niektorí právni teoretici vychádzajú z predpokladu, že Spojené kráľovstvo a Írsko nemôžu mať právo zúčastňovať sa na rozvoji podľa článku 5 Schengenského protokolu na základe logicko-systematického obmedzenia, pokiaľ k rozvoju schengenského acquis nemôže dôjsť samostatne. Uvedené platí aj vtedy, ak nie je možné vykonať opatrenie rozvíjajúce acquis bez súčasného použitia opatrení a aktov, ktoré sa na Írsko a Spojené kráľovstvo nevzťahujú. [61]

98. Na jednej strane niektorí autori tvrdia, že Spojené kráľovstvo alebo Írsko sa môžu zúčastňovať na takýchto právnych aktoch iba vtedy, ak predtým postupovali podľa článku 4 Schengenského protokolu. [62] Na druhej strane uvádzajú, že nie je jasné, či sa článok 4 môže vzťahovať na prijímanie aktov rozvíjajúcich schengenské acquis, pretože v systematike protokolu je uvedený pred

59 — THYM: c. d., s. 96.

60 — THYM: c. d., s. 96. Autor podotýka, že vzhľadom na osobitnú povahu Schengenského protokolu, ako je zrejmé z článku 7 protokolu o hlave IV, sa zákaz obštrukcií, ktorý platí pre ostatné odvetvia súdnej spolupráce v oblasti slobody, bezpečnosti a práva, nevzťahuje na schengenské acquis.

61 — THYM: c. d., s. 97. Autor tiež poukazuje na stanovisko, ktoré sa snaží rozšíriť na článok 5 Schengenského protokolu podmienku získania súhlasu štátov Schengenu stanoveného v článku 4 uvedeného protokolu, čo by v konečnom dôsledku znamenalo, že články 4 a 5 by mali odlišnú pôsobnosť v súlade s teóriou nezávislosti.

62 — THYM: c. d., s. 98.

článkom 5, ktorý upravuje možnosť rozvoja.[63] Konkrétne anglickí právni teoretici tvrdia, že na účasť Spojeného kráľovstva na opatreniach rozvíjajúcich schengenské acquis sa nevyžaduje súhlas štátov Schengenu[64], ktorý je naopak potrebný podľa článku 4 Schengenského protokolu.

99. Pri podrobnejšom preskúmaní sa však zistí, že pôsobnosť *ius variandi,* ktorú má Spojené kráľovstvo podľa článku 5 Schengenského protokolu, je užšia, ako sa na prvý pohľad zdá.

100. Je zrejmé, že Spojené kráľovstvo a Írsko sa môžu zúčastňovať na rozvoji opatrenia schengenského acquis, na ktorom sa zúčastňujú na základe článku 4 Schengenského protokolu.

101. Situácia sa však mení, ak sa Spojené kráľovstvo a Írsko nezúčastňujú na základe článku 4 na oblasti, ktorá je predmetom rozvoja. Použitie postupu podľa článku 5 Schengenského protokolu bez použitia jeho článku 4 je možné iba vtedy, ak ide o opatrenie so základom v tomto acquis, ktoré sa môže uplatňovať samostatne. *Ius variandi* je obmedzené iba na návrhy a podnety so základom v schengenskom acquis, ktoré sa môžu uplatňovať samostatne.[65] Pokiaľ by sa Spojené kráľovstvo alebo Írsko mohli iba na základe mechanizmu upraveného v článku 5 Schengenského protokolu podieľať na schengenskej spolupráci v oblasti, kde sa na spoluprácu vyžaduje predchádzajúce použitie článku 4 protokolu, potrebný účinok článku 4 by bol zmarený.[66] Komisia na tento problém upozornila vo svojich vyjadreniach. Podľa Komisie by to znamenalo, že časť schengenského acquis by sa vzťahovala na Spojené kráľovstvo bez toho, aby samotné Spojené kráľovstvo z vlastného podnetu pristúpilo k acquis. V dôsledku toho je účasť Spojeného kráľovstva a Írska na rozvoji niektorej časti schengenského acquis podmienená predchádzajúcim uplatnením postupu podľa článku 4 Schengenského protokolu.[67] Z podobného pohľadu na vzťah medzi článkami 4 a 5 predmetného protokolu vychádza aj rozhodnutie 2000/365, ktoré bolo prijaté na právnom základe článku 4 Schengenského protokolu.[68] Pravidlá upravujúce použitie postupu podľa článku 5 Schengenského protokolu obsahuje iba článok 8 ods. 2 rozhodnutia 2000/365. To znamená, že jediným právnym základom pravidiel o použití mechanizmu upraveného v článku 5 Schengenského protokolu

63 — SCHAUER, M.: *Schengen — Maastricht — Amsterdam, Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Vienna, 2000, s. 215. Autor vychádza z predpokladu, že článok 5 je *lex specialis* vo vzťahu k článku 4 Schengenského protokolu.

64 — DOUGAN, M.: *Union Competences*, in: Arnull Anthony, Dashwood Alan, Dougan Michael, Ross Malcolm, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, Wyatt and Dashwood's European Union Law, 5. vydanie, London, 2006, s. 115. Autor sa zaoberá otázkou postoja Spojeného kráľovstva k schengenskému acquis v kontexte novej organizačnej zásady pružnosti Únie. V Schengenskom protokole nachádza fenomén „primárnej pružnosti", pretože ide o pružnosť upravenú zakladajúcimi zmluvami.

65 — THYM: c. d., s. 98.

66 — Pokiaľ ide o zásadu potrebného účinku pri výklade medzinárodných zmlúv, právni teoretici zastávajú názor, že táto zásada je úzko prepojená s teleologickým výkladom medzinárodných zmlúv [STEIN, T.; von BUTTLAR, Ch.: *Völkerrecht*, 11. vydanie (úplne prepracované), Cologne, 2005, s. 28).

67 — THYM: c. d., s. 98. Autor zdôrazňuje, že jednostranný prejav vôle zúčastniť sa podľa vlastného uváženia stanovený v článku 5 Schengenského protokolu nebude mať veľký význam pre rozvoj opatrení alebo oblastí, ktoré sa nemôžu uplatňovať samostatne.

68 — Ustanovenie týkajúce sa právneho základu rozhodnutia 2000/365 znie nasledovne: „so zreteľom na článok 4 protokolu o začlenení Schengenského *acquis* do rámca Európskej únie pripojeného k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, (ďalej len „Schengenský protokol")…".

je článok 4 tohto protokolu. Uvedené potvrdzuje aj prax spočívajúca v použití postupu stanoveného v článku 4 pred postupom podľa článku 5 Schengenského protokolu.

102. Je preto potrebné určiť, či nariadenie č. 2007/2004 predstavuje opatrenie so základom v schengenskom acquis, ktoré sa môže uplatňovať samostatne. Ako som už uviedla, zrušenie kontrol osôb na vnútorných hraniciach je podstatným znakom schengenského acquis. Zrušenie vnútorných hraníc sa však nevyhnutne spája so zjednotením kontrol na vonkajších hraniciach. [69] V dôsledku toho patria aj kontroly na vonkajších hraniciach do schengenského acquis. [70]

103. Článok 1 ods. 3 nariadenia č. 2252/2004 stanovuje, že „… nariadenie sa uplatňuje na pasy a cestovné doklady vydávané členskými štátmi“. Pôvodne bola cieľom právneho režimu pasov a cestovných dokladov predovšetkým kontrola ich vlastných štátnych príslušníkov pri cestách v zahraničí. Sekundárne ale, a platí to aj v súčasnosti, ide o prostriedok na kontrolu vstupu cudzincov do krajiny. [71] Pas je nástrojom uznávaným v medzinárodnom práve, ktorý je podľa právnej náuky potrebný na vykonanie voľného pohybu osôb medzi štátmi. [72] Z dôvodu osobitného režimu schengenského acquis, v ktorom už neexistuje kontrola osôb na vnútorných hraniciach, dochádza ku kontrole pasov u osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice štátov Schengenu. [73]

104. Hoci nariadenie č. 2252/2004 upravuje len minimálne bezpečnostné normy, podľa článku 1 ods. 2 uvedeného naria-

69 — OPPERMANN, T.: *Europarecht*, München, 2005, s. 504.

70 — V roku 2006 bolo prijaté nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1). Odôvodnenie č. 27 nariadenia jasne uvádza, že „toto nariadenie predstavuje rozvoj ustanovení schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského acquis. Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijímaní, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu“. Podľa článku 1 nariadenie upravuje rovnocenne dva aspekty, a to zásadu nevykonávania hraničnej kontroly osôb, ktoré prekračujú vnútorné hranice medzi členskými štátmi Európskej únie, ako aj pravidlá upravujúce hraničnú kontrolu osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice medzi členskými štátmi Európskej únie.

71 — GRAßHOF, M.: „Melderecht, Reisepassrecht, Namensrecht, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht“, in: BERGMANN, J., a KENNTNER, M. (edícia), *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Stuttgart, 2002, s. 301, 307 a 310, tvrdí, že pasy a cestovné doklady sú prostriedkom na kontrolu totožnosti a štátnej príslušnosti ich držiteľov.

72 — Tamže, s. 309.

73 — OPERMANN, T.: už citované v poznámke pod čiarou 69, s. 505; HARMS, K.: „Ausländerrecht“, in: BERGMANN a KENNTNER: *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, s. 166, odkazuje na článok 61 písm. a) ES, ktorý stanovuje, že Rada prijme „do piatich rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy opatrenia na zabezpečenie voľného pohybu osôb… v spojitosti s priamo nadväzujúcimi sprievodnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu a prisťahovalectva“.

denia patria medzi normy aj kontrolné prvky, ktoré sú kontrolované pri prekročení vonkajšej hranice, akými sú napríklad zobrazenie tváre a otlačky prstov. Tieto kontrolné prvky umožňujú takisto presne určiť funkciu tohto nariadenia. Kontrola týchto prvkov — najmä zobrazenie tváre — je nevyhnutnou súčasťou kontroly osôb pri prekračovaní vonkajších hraníc schengenského priestoru. Inými slovami tieto kontrolné prvky, medzi ktoré patrí aj zobrazenie tváre, sa používajú pri kontrole osôb pri prekročení hraníc. V dôsledku toho sa nariadenie č. 2252/2004 nemôže uplatňovať samostatne.

105. Podľa definície uvedenej v bode 97 vyššie to znamená, že nariadenie č. 2252/2004 sa nemôže uplatniť bez súčasného uplatnenia iných právnych aktov schengenského acquis.[74] To pritom v prejednávanom prípade preukazuje, že teória podriadenosti článku 5 vo vzťahu k článku 4 Schengenského protokolu, ktorú zastávajú Rada a Komisia, je správnym výkladom Schengenského protokolu.

106. Tento záver nespochybňuje ani odkaz na vyhlásenia č. 45 a 46 pripojené k Amsterdamskej zmluve. Vyhlásenie č. 45 výslovne odkazuje na postup podľa článku 4 Schengenského protokolu, nie na postup podľa článku 5.

107. Podľa môjho názoru z vyhlásenia č. 46 pripojeného k Amsterdamskej zmluve vyplýva, že konanie štátov Schengenu v súvislosti s rozvojom schengenského acquis je podmienené postupom podľa článku 4 Schengenského protokolu. Toto vyhlásenie nie je možné vykladať ako ohrozenie zásady integrity schengenského acquis.

E — *Zásada integrity*

108. Druhé odôvodnenie rozhodnutia 2000/365 o postavení Spojeného kráľovstva zdôrazňuje význam zásady integrity Schengenského acquis: „keďže schengenské acquis bolo koncipované a pôsobí ako súvislý celok, ktorý musí byť plne akceptovaný a uplatňovaný všetkými štátmi podporujúcimi zásadu

74 — Na účely stanovenia, do ktorej časti Schengenského acquis patrí nariadenie č. 2252/2004, je možné uviesť napríklad článok 1A rozhodnutia Rady 1999/437. V tomto článku sa stanovuje, že súčasťou schengenského acquis sú ustanovenia, ktoré upravujú „prekračovanie vonkajších hraníc tých štátov, ktoré sa rozhodli zrušiť kontroly na svojich vnútorných hraniciach, vrátane predpisov a opatrení, s ktorými musia byť tieto štáty v súlade pri vykonávaní kontroly osôb na vonkajších hraniciach, pri dohľade pohraničných oblastí a pri spolupráci so službami zodpovednými za kontrolu hraníc“.

zrušenia kontrol osôb na ich spoločných hraniciach“. [75]

109. Táto zásada je potvrdená aj v článku 8 Schengenského protokolu, ktorý stanovuje, že kandidáti na prijatie do Únie musia úplne prijať schengenské acquis.

110. Zásada integrity schengenského acquis konkretizuje všeobecnú právnu zásadu *qui habet commoda ferre debet onera et contra* („ten, komu prináležia výhody, si musí plniť povinnosti, a naopak“), ktorá existuje aj v medzinárodnom práve verejnom. S ohľadom na túto právnu zásadu odkazujú právni teoretici [76] vo vzťahu k prvému pilieru okrem iného na rozsudok Súdneho dvora vo veci 39/72, [77] v ktorom sa uvádza, že „nie je možné súhlasiť s tým, aby členský štát uplatňoval ustanovenia právnej úpravy Spoločenstva neúplným alebo selektívnym spôsobom tak, že zmarí určité aspekty právnych predpisov Spoločenstva, voči ktorým mal námietky alebo ktoré považuje za nezlučiteľné so svojimi národnými záujmami. Členský štát, ktorý jednostranne na základe svojho chápania národného záujmu poruší rovnováhu medzi výhodami a povinnosťami, ktoré vyplývajú z jeho príslušnosti k Spoločenstvu, spochybňuje rovnosť členských štátov pred právom Spoločenstva a zakladá diskrimináciu na úkor ich štátnych príslušníkov…“. Takéto odôvodnenie možno bez problémov použiť na schengenské acquis.

111. Zásada integrity schengenského acquis chráni nielen rovnováhu medzi štátmi Schengenu, pokiaľ ide o rozvoj a uplatňovanie Schengenského acquis, ale aj chengenské acquis ako celok. [78] Táto zásada je vyjadrením všeobecného záujmu štátov Schengenu na ochrane celého schengenského acquis.

112. Účasť na niektorej časti schengenského acquis v súlade so zásadou integrity vyžaduje, aby každý členský štát, na ktorý sa opatrenie schengenského acquis v akomkoľvek rozsahu vzťahuje, akceptoval výhody aj povinnosti vyplývajúce z účasti na tejto časti acquis. Z uvedeného dôvodu zásada integrity neumožňuje slobodne sa rozhodnúť pre účasť na opatrení rozvíjajúcom schengenské acquis podľa článku 5 Schengenského protokolu, pokiaľ toto opatrenie nemožno použiť samostatne. Z odôvodnení uvedených v bodoch 97

75 — Podobne v odôvodnení č. 2 rozhodnutia Rady 2002/192/ES z 28. februára 2002 o požiadavke Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach Schengenského acquis (Ú. v. ES 64, s. 20; Mim. vyd. 19/004,.s. 211) sa uvádza, že „Schengenské acquis bolo koncipované a funguje ako koherentný celok, ktorý majú v celosti prijať a uplatňovať všetky členské štáty, ktoré podporujú zásadu zrušenia kontroly osôb na svojich vnútorných hraniciach“.

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 (23).

77 — Rozsudok zo 7. februára 1973, Komisia/Taliansko, 39/72, Zb. s. 101, body 21 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, Bruxelles, 1999, s. 290. Autor zdôrazňuje, že snaha o väčšiu súdržnosť (cohérence) schengenskej spolupráce bola prvým dôvodom na začlenenie schengenského acquis do rámca Európskej únie.

až 102 týchto návrhov vyplýva, že nariadenie č. 2252/2004 sa nemôže uplatňovať samostatne. Spoločné minimálne normy a technické požiadavky, ktoré technicky upravujú čitateľnosť pasov, by predstavovali zvýhodnenie, ktoré by spôsobila účasť Spojeného kráľovstva na nariadení č. 2252/2004. Účasť na tej časti schengenského acquis, ktorého rozvojom je nariadenie č. 2252/2004, však predstavuje povinnosť.

F — *Údajne rozporné konanie Rady pri určovaní toho, či ide o opatrenie so základom v schengenskom acquis*

113. Vo svojich vyjadreniach a na pojednávaní Spojené kráľovstvo upriamilo osobitnú pozornosť na skutočnosť, že Rada ho v niektorých prípadoch splnomocnila na účasť na opatreniach so základom v schengenskom acquis. Spojené kráľovstvo preto okrem iného odkazuje na smernicu 2001/51, na rozhodnutie Rady 2002/463 z 13. júna 2002, ktorým sa prijíma akčný program pre správnu spoluprácu v oblastiach vonkajších hraníc, víz, azylu a prisťahovalectva (program ARGO) (ďalej len „rozhodnutie 2002/463“), [79] na nariadenie č. 377/2004 a na rozhodnutie 2005/267 a tvrdí, že pojem „opatrenie so základom v schengenskom acquis“ je nepresný a nejasný.

114. Rada pri určovaní, či ide o opatrenie so základom v schengenskom acquis, postupuje v dvoch etapách. V prvej etape preskúma, či ide o bežné opatrenie v rozsahu pôsobnosti hlavy IV ES, alebo o opatrenie tvoriace súčasť schengenského acquis. [80] V druhej etape preskúma, či ide o záležitosť, ktorá je podstatná pre voľný pohyb osôb v oblasti, v ktorej boli kontroly osôb na vnútorných hraniciach zrušené. Tento dvojstupňový proces možno porovnať s prieskumom v rámci prvého piliera spočívajúcim v hľadaní správneho právneho základu opatrení, ktoré majú orgány prijať. Súdny dvor konštatoval, že „podľa ustálenej judikatúry v rámci skúmania právomoci európskeho Spoločenstva sa voľba právneho základu aktu musí opierať o objektívne, súdom preskúmateľné skutočnosti. K týmto skutočnostiam patria predovšetkým cieľ a obsah aktu“ [81].

115. Dvojstupňový prieskum Rady umožňuje Súdnemu dvoru posúdiť na základe objektívnych skutočností, či ide o opatrenie so základom v schengenskom acquis. Medzi objektívne skutočnosti, z ktorých prieskum vychádza, patrí zistenie, či ide o opatrenie,

79 — Ú. v. ES L 161, s. 11; Mim. vyd. 19/006, s. 10.

80 — Niektorí právni teoretici zastávajú názor, že akty, ktorými dochádza k zmene existujúceho schengenského acquis, nepochybne rozvíjajú Schengenské acquis. Na druhej strane, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré nemenia existujúce Schengenské acquis, môže byť situácia iná (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 zo 4. apríla 2000, Komisia/Rada, C-269/97, Zb. s. I-2257, s. 43, a z 30. januára 2001, Španielske kráľovstvo/Rada Európskej únie, C-36/98, Zb. s. I-779, bod 58, a zo 6. decembra 2005, ABNA, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, bod 54.

ktoré možno z hľadiska jeho predmetu vo všeobecnosti spájať so schengenským acquis, a zistenie, či ide o záležitosť, ktorá je podstatná pre voľný pohyb osôb v oblasti, v ktorej boli vnútorné hranice zrušené.

116. Podľa ustálenej judikatúry „zásada proporcionality, ktorá je jednou zo všeobecných zásad práva Spoločenstva, vyžaduje, aby boli prostriedky stanovené v ustanovení Spoločenstva primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa a nezachádzali nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie“ [82] „Čo sa týka súdneho preskúmania podmienok uvedených v…, je potrebné priznať normotvorcovi Spoločenstva širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, aká je v predmetnom prípade, z čoho vyplýva pre normotvorcu právomoc prijatia politických, hospodárskych a sociálnych rozhodnutí podľa vlastného výberu a v rámci čoho je jeho úlohou vykonať komplexné posúdenie. Zákonnosť opatrenia prijatého v tejto oblasti môže byť teda dotknutá iba vtedy, ak je toto opatrenie zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý príslušná inštitúcia sleduje.“ [83]

117. Dvojstupňový prieskum Rady nie je zjavne neprimeraný, pretože je vhodný na uskutočnenie sledovaného cieľa, teda na stanovenie, či má konkrétne navrhované opatrenie základ v schengenskom acquis. V dôsledku toho nie sú tvrdenia, že pojem schengenské acquis je príliš neurčitý, opodstatnené.

118. Cieľom nariadenia č. 377/2004 je vytvoriť sieť imigračných styčných dôstojníkov. Podľa odôvodnenia č. 10 tohto nariadenia sa Spojené kráľovstvo zúčastňuje na tomto nariadení v súlade s článkom 5 Schengenského protokolu a článkom 8 ods. 2 rozhodnutia Rady 2000/365. Článok 8 ods. 2 rozhodnutia 2000/365 potvrdzuje, že táto časť schengenského acquis sa na Spojené kráľovstvo vzťahuje, a zakladá domnienku [84], že Spojené kráľovstvo upovedomilo predsedu Rady podľa článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu. Podľa odôvodnenia č. 12 rozhodnutia 2005/267, ktoré zriaďuje bezpečnú webovú informačnú a koordinačnú sieť na výmenu informácií o nedovolenej migrácii, nelegálnom vstupe a prisťahovalectve a návrate osôb s nelegálnym pobytom na území členského štátu, bol použitý postup podľa článku 5 ods. 1 Schengenského protokolu. Uvádza, že článok 8 ods. 2 rozhodnutia 2000/365 bol použitý v rozsahu, v akom opatrenia rozhodnutia 2000/267 rozvíjajú

82 — ABNA, už citovaný v poznámke pod čiarou 79, bod 68.

83 — ABNA, už citovaný v poznámke pod čiarou 79, bod 69.

84 — Táto domnienka vychádza z vety „Bude sa predpokladať, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska neodvolateľne upovedomilo predsedu Rady podľa článku 5 Schengenského protokolu, že sa chce zúčastňovať všetkých návrhov a iniciatív, ktoré stavajú na schengenskom acquis uvedenom v článku 1.“

ustanovenia schengenského acquis proti nelegálnemu prisťahovalectvu, na ktorých sa Spojené kráľovstvo zúčastňuje. [85] Preto bol na predmetné opatrenie prijaté na základe právomocí, ktorých právnym základom je článok 4 protokolu, správne použitý článok 5 Schengenského protokolu.

119. Smernica 2001/51 dopĺňa ustanovenia článku 26 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, pokiaľ ide o povinnosti dopravcov prepravujúcich cudzích štátnych príslušníkov na územie členských štátov. Táto smernica je príkladom opatrenia prijatého na základe hlavy IV ES, na ktorom sa Spojené kráľovstvo zúčastňuje podľa článku 1 rozhodnutia 2000/365. Odôvodnenie č. 7 tejto smernice stanovuje, že „v súlade s článkom 3 protokolu o stanovisku Spojeného kráľovstva a Írska pripojeného k Zmluve o Európskej únii a Zmluvou o založení Európskeho spoločenstva oznámilo Spojené kráľovstvo… svoje prianie zúčastniť sa na prijatí a uplatňovaní tejto smernice“. V odôvodnení č. 10 smernice sa však uvádza, že pokiaľ ide o Island a Nórsko, „predstavuje táto smernica rozvoj schengenského acquis…“ [86]. Predmetná smernica teda predstavuje rozvoj schengenského acquis, ale nie je bežným opatrením podľa hlavy IV. Akékoľvek použitie protokolu o hlave IV by preto bolo nesprávne.

120. Smernica 2001/40 sa týka vzájomného uznávania rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín, teda uznávania rozhodnutia o vyhostení vydaného príslušným orgánom v členskom štáte proti štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na území iného členského štátu. V odôvodnení č. 6 smernice sa uvádza, že v súlade s článkom 3 protokolu o hlave IV podalo Spojené kráľovstvo oznámenie o svojom želaní byť účastníkom prijatia a uplatňovania tejto smernice. V právnej náuke sa uvádza, že v prípade tejto smernice nebolo uplatnenie článku 3 protokolu o hlave IV správne, pretože zjavne tvorí opatrenie so základom v schengenskom acquis. Právni teoretici však zároveň zistili, že predmetná smernica je opatrením so základom v schengenskom acquis, ktoré sa môže uplatňovať samostatne, a že je typickým príkladom použitia článku 5 Schengenského protokolu. [87]

121. Rozhodnutie 2004/573 organizuje spoločné lety na odsuny štátnych príslušníkov

85 — Je potrebné poznamenať, že spomínané odôvodnenie naznačuje, že bol použitý článok 3 protokolu o hlave IV, pretože ide o opatrenie vychádzajúce z hlavy IV ES.

86 — THYM: c. d., s. 98, uvádza, že pokiaľ ide o podobné právne akty, zo znenia odôvodnenia vzťahujúceho sa na Nórsko a Island je zrejmé, že ide o rozvoj schengenského *acquis*. *Nie je teda* jasný dôvod, prečo sa odkazuje na protokol o hlave IV.

87 — THYM: c. d., s. 98.

tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov. Podľa odôvodnení č. 11 a 12 ide o opatrenie so základom v schengenskom acquis. Štvrté odôvodnenie tohto rozhodnutia jasne stanovuje, že Spoločenstvo musí zabrániť vzniku vákua v oblasti organizácie spoločných letov. Použitie pojmu vákuum znamená, že toto rozhodnutie sa môže uplatňovať samostatne. Aj rozhodnutie 2004/573 je teda rozhodnutím so základom v schengenskom acquis, ktoré sa môže uplatňovať samostatne. Znamená to, že Spojené kráľovstvo k nemu môže pristúpiť na základe článku 5 Schengenského protokolu.

122. Rozhodnutie Rady 2002/463 (program ARGO) má podporovať spoluprácu medzi národnými správnymi a súdnymi orgánmi členských štátov, podporovať jednotné uplatňovanie právnych predpisov Spoločenstva v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, zlepšiť celkovú efektívnosť národných správnych a súdnych orgánov členských štátov pri vykonávaní ich úloh pri vykonávaní právnych predpisov Spoločenstva a nabádať k transparentnosti akcií vykonávaných národnými správnymi a súdnymi orgánmi členských štátov posilňovaním ich vzťahov s príslušnými národnými a medzinárodnými vládnymi a mimovládnymi organizáciami. Podľa odôvodnenia č. 12 rozhodnutia 2002/463 v súlade s článkom 3 protokolu o hlave IV Spojené kráľovstvo oznámilo svoje želanie zúčastniť sa prijímania a uplatňovania tohto rozhodnutia. Rada sa pri vymedzení vzťahu medzi rozhodnutím 2002/463 a zrušením kontrol na vnútorných hraniciach domnievala, že rozhodnutie nebolo opatrením so základom v schengenskom acquis. Z analýzy cieľov uvedených v článku 3, činností uvedených v kapitole II a najmä druhov činností uvedených v článku 8 rozhodnutia 2002/463 [88] vyplýva, že nie sú podstatné pre voľný pohyb osôb. V skutočnosti ide o bežné opatrenie v zmysle hlavy IV ES. V dôsledku toho je rozhodnutie Rady nepovažovať ho za opatrenie so základom v schengenskom acquis správne.

123. Nariadením č. 334/2002 [89] sa stanovuje jednotný formát víz. Ide o opatrenie vyplývajúce z hlavy IV ES a na základe rozhodnutia 2000/365 o súčasť schengenského acquis, na ktorej sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje. Rada vysvetlila, že predmetným nariadením dochádza k zmene nariadenia č. 1683/95 [90], ktoré bolo prijaté ako opatrenie spadajúce do prvého piliera ešte pred nadobudnutím platnosti Amsterdamskej

88 — V článku 8 rozhodnutia 2002/463 sú uvedené tieto druhy činností: vzdelávacie akcie, výmena pracovníkov, akcie zamerané na podporu používania počítačom spracovaných súborov a postupov vrátane používania najnovších techník pre elektronickú výmenu údajov, hodnotenie dopadu spoločných pravidiel a postupov založených na článkoch 62 a 63 Zmluvy, akcie určené na podporu rozvoja najlepšej praxe s cieľom zlepšovať pracovné metódy a zariadenia, zjednodušovať postupy a skracovať termíny, prevádzkové činnosti, ktoré by mohli zahŕňať zriaďovanie spoločných prevádzkových centier a tímov zložených z pracovníkov z dvoch alebo viacerých členských štátov, štúdie, výskum, konferencie a semináre, mechanizmy pre konzultácie a združovanie príslušných národných a medzinárodných vládnych a mimovládnych organizácií, činnosti členských štátov v tretích krajinách, najmä misie zamerané na získavanie faktov v krajinách pôvodu a tranzitu a boj proti falšovaniu dokladov.

89 — Nariadenie Rady (ES) č. 334/2002 z 18. februára 2002, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 1683/95, ktorým sa stanovuje jednotný formát víz (Ú. v. ES L 53, s. 7; Mim. vyd. 19/004, s. 190).

90 — Nariadenie Rady (ES) č. 1683/95 z 29. mája 1995 stanovujúce jednotný formát víz (Ú. v. ES L 164, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 13).

zmluvy na základe vtedajšieho článku 100c ods. 3 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Rada tu nachádza zvláštne okolnosti, ktoré umožnili Spojenému kráľovstvu zúčastniť sa na prijímaní nariadenia č. 334/2002. V skutočnosti je na prvý pohľad ťažké pochopiť, prečo Rada pri prijímaní tohto nariadenia akceptovala existenciu zvláštnych okolností z dôvodu účasti Spojeného kráľovstva na prijímaní nariadenia č. 1683/95, ale prečo na druhej strane neuznala existenciu podobných okolností pri prijímaní nariadenia č. 2252/2004. Jednotné vzory víz a normy pre bezpečnostné prvky v pasoch a cestovných dokladoch sú dve podobné oblasti, ktoré sú v skutočnosti v značnom rozsahu spojené s kontrolou na vonkajších hraniciach. Jednotný vzor víz upravuje kontrolu štátnych príslušníkov tretích krajín pri prekročení vonkajšej hranice. Minimálne technické normy pre pasy a cestovné doklady sa týkajú výlučne štátnych príslušníkov štátov Schengenu, Nórska, Islandu a Švajčiarska. Jednotný vzor víz a technické normy pre pasy a cestovné doklady majú rovnaký cieľ, a síce kontrolu na vonkajších hraniciach. Preto sa domnievam, že Rada zaobchádzala s dvoma rovnakými situáciami rozdielne.

124. Je potrebné zdôrazniť, že aj keby bola prax Rady umožňujúca Spojenému kráľovstvu účasť na prijímaní niektorých opatrení na základe hlavy IV ES alebo schengenského acquis správna, nepredstavuje žiadny právny precedens a nemôže zakladať právo Spojeného kráľovstva na uplatnenie článku 5 Schengenského protokolu. Podľa ustálenej judikatúry „samotná prax Rady nemôže byť výnimkou z pravidiel stanovených Zmluvou ES, a preto ani nemôže vytvoriť precedens zaväzujúci inštitúciu Spoločenstva, pokiaľ ide o správny právny základ“ [91].

G — *Údajne nerovnaké zaobchádzanie s írskymi a britskými štátnymi príslušníkmi na vonkajších hraniciach*

125. Skutočnosť, že Spojené kráľovstvo a Írsko nie sú povinné vydávať pasy v súlade s minimálnymi technickými normami, neznamená, že ich štátni príslušníci sú obeťami diskriminácie z dôvodu prípadného rozdielneho zaobchádzania, ktorého predmetom sú vonkajšie hranice. Povinnosť štátov Schengenu vydávať pasy v súlade s minimálnymi

91 — Rozsudok z 28. novembra 2006, Európsky parlament/Rada Európskej únie, C-414/04, Zb. s. I-11279, bod 37. Týmto rozsudkom bola zrušená platnosť nariadenia (ES) č. 1228/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2003 o podmienkach prístupu do siete pre cezhraničné výmeny elektrickej energie (Ú. v. EÚ L 176, s. 1; Mim. vyd. 12/002, s. 175).

technickými normami vyplýva z ich účasti na schengenskom acquis, ktoré sa na Spojené kráľovstvo nevzťahuje. Spojené kráľovstvo sa teda nenachádza v rovnakom postavení ako iné štáty Schengenu, Nórsko, Island a Švajčiarsko. V dôsledku toho skutočnosť, že britské a írske pasy sú z hľadiska bezpečnostných prvkov odlišné od pasov, ktoré vydávajú štáty Schengenu, neznamená diskrimináciu držiteľov britských a írskych pasov. [92]

126. Chcela by som znova zdôrazniť, že nariadenie č. 2252/2004 môže byť problematické z hľadiska základných práv — najmä z hľadiska článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd [93] a článku 8 Charty základných práv Únie [94], na čo upozorňuje najmä nemecká právna náuka. [95] Spojené kráľovstvo však toto nariadenie nenapadlo pre porušenie základného práva na osobné údaje.

127. Je potrebné konštatovať, že na základe vyššie uvedených úvah nie je žaloba Spojeného kráľovstva dôvodná.

## H — *O trovách*

128. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

92 — Vo svojej duplike vo veci C-137/05 Rada konkrétnejšie zdôraznila, že pri prekročení vonkajších hraníc sa kontrola totožnosti štátnych príslušníkov členských štátov vykonáva na základe predložených cestovných dokladov, takže kontrola štátnych príslušníkov Írska a Spojeného kráľovstva sa vykonáva rovnakým spôsobom ako v prípade štátnych príslušníkov iných členských štátov, hoci írske a britské doklady neobsahujú rovnaké bezpečnostné prvky.

93 — Tento článok upravuje „právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.“.

94 — Podľa článku 8 ods. 1 tejto charty „každý má právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú“.

95 — Roßnagel, A., 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, konkrétnejšie s. 896 a 897. Na tomto mieste by som chcela opätovne poznamenať, že s odkazom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Leander proti Švédsku (rozsudok z 26. marca 1987, séria A č. 116, § 48) sa právna náuka domnieva, že uchovávanie a oznamovanie osobných údajov predstavuje zásah do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručeného článkom 8 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (SUDRE, F.:, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8, prepracované a doplnené vydanie, Paríž, 2006, s. 439).

Keďže Rada navrhla zaviazať Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania a Spojené kráľovstvo nemalo vo veci úspech, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania.

129. Podľa článku 69 ods. 4 prvého pododseku rokovacieho poriadku členské štáty, ktoré vstúpili do tohto konania, znášajú vlastné trovy konania.

## VI — Návrh

130. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Spojené kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania.

3. Vedľajší účastníci konania znášajú vlastné trovy konania.