



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 13. svibnja 2015.¹

Predmet C-44/14

**Kraljevina Španjolska
protiv
Europskog parlamenta
protiv**

Vijeća Europske unije

„Uredba (EU) br. 1052/2013 – Uspostava Europskog sustava nadzora granica (Eurosur) – Protokol (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije – Razvoj odredbi schengenske pravne stečevine – Suradnja s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom“

1. Može li mjera koja se odnosi na razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj neke države članice ne sudjeluju uspostaviti oblik suradnje s tim državama članicama i, ako je to tako, pod kojim uvjetima?
2. To je u biti temeljno pitanje postavljeno u ovom postupku u kojem Kraljevina Španjolska traži od Suda da poništi članak 19. Uredbe (EU) br. 1052/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o uspostavi Europskog sustava nadzora granica (Eurosur)².

I – Pravni okvir

A – Schengenski protokol

3. Prema članku 4. Schengenskog protokola³:

„Irska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, mogu u bilo kojem trenutku zatražiti da sudjeluju u nekim ili svim odredbama schengenske pravne stečevine.

Vijeće odlučuje o tom zahtjevu jednoglasnom odlukom svojih članova iz članka 1. i predstavnika vlade dotične države.“

4. Članak 5. Schengenskog protokola, u bitnom dijelu, propisuje:

„1. Prijedlozi i inicijative za daljnji razvoj schengenske pravne stečevine podliježu odgovarajućim odredbama Ugovorâ.

¹ — Izvorni jezik: engleski

² — SL 2013., L 295, str. 11.

³ — Protokol (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije, u prilogu Ugovorima (SL 2012., C 326, str. 290.).

U tom kontekstu, ako Irska ili Ujedinjena Kraljevina u razumnom roku pisanim putem ne obavijeste Vijeće da žele sudjelovati, smatra se da je odobrenje iz članka 329. Ugovora o funkcioniranju Europske unije dano državama članicama iz članka 1. te Irskoj ili Ujedinjenoj Kraljevini ako koja od njih želi sudjelovati u predmetnim područjima suradnje.

2. Ako se smatra da su Irska ili Ujedinjena Kraljevina dostavile obavijest na temelju odluke iz članka 4., one ipak mogu u roku od tri mjeseca pisanim putem obavijestiti Vijeće da ne žele sudjelovati u takvome prijedlogu ili inicijativi. U tom slučaju Irska ili Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju u donošenju tog akta. [...]

[...].“

B – Uredba br. 1052/2013

5. Prema uvodnoj izjavi 1. preambule Uredbe br. 1052/2013, uspostava Europskog sustava nadzora granica (u daljnjem tekstu: EUROSUR) „nužna je kako bi se povećala razmjena informacija i ojačala operativna suradnja među nacionalnim tijelima država članica, kao i s Europskom agencijom za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije [...] („Agencija”). EUROSUR će tim tijelima i Agenciji omogućiti infrastrukturu i sredstva potrebna za poboljšanje informiranosti o stanju i sposobnosti reagiranja na vanjskim granicama država članica Unije [...] u svrhu otkrivanja, sprečavanja i suzbijanja nezakonitog useljavanja i prekograničnog kriminaliteta i doprinosa osiguravanju zaštite života migranata i spašavanju njihovih života“.

6. Uvodnom izjavom 15. u preambuli objašnjava se da uredba „uključuje odredbe o suradnji sa susjednim trećim zemljama jer su dobro strukturirana i trajna razmjena informacija i suradnja s tim zemljama, posebice na području Sredozemlja, ključni čimbenici za postizanje ciljeva EUROSUR-a“.

7. S druge strane, uvodnom izjavom 16. u preambuli objašnjava se da uredba „uključuje odredbe o mogućnosti bliske suradnje s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom koja može pomoći u boljem postizanju ciljeva EUROSUR-a“.

8. Uvodnim izjavama 20. i 21. u preambuli pokazuje se da uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju, u skladu s Odlukom Vijeća 2000/365/EZ⁴ i Odlukom Vijeća 2002/192/EZ⁵. Prema tome, Ujedinjena Kraljevina i Irska ne sudjeluju u donošenju uredbe, ona za njih nije obvezujuća niti se na njih primjenjuje.

9. Članak 19. („Suradnja s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom“) propisuje:

„1. Za potrebe ove Uredbe razmjena podataka i suradnja s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom može se odvijati na temelju bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između Irske odnosno Ujedinjene Kraljevine i jedne ili više susjednih država članica ili posredstvom regionalnih mreža utemeljenih na tim sporazumima. Nacionalni koordinacijski centri država članica kontaktna su tučka za razmjenu informacija s odgovarajućim tijelima Irske i Ujedinjene Kraljevine u sklopu EUROSUR-a. O sklapanju tih sporazuma obavješćuje se Komisija.

2. Sporazumi iz stavka 1. ograničeni su na sljedeću razmjenu informacija između nacionalnog koordinacijskog centra države članice i odgovarajućeg tijela Irske ili Ujedinjene Kraljevine:

(a) informacije sadržane u nacionalnoj slici stanja države članice u mjeri u kojoj su dostavljeni Agenciji za potrebe europske slike stanja i zajedničke obavještajne slike predgraničnog područja;

4 — SL 2000., L 131, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 4., str. 170.)

5 — SL 2002., L 64, str. 20. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 30.)

(b) informacije prikupljene od strane Irske i Ujedinjene Kraljevine koje su relevantne za potrebe europske slike stanja i zajedničke obavještajne slike predgraničnog područja;

(c) informacije iz članka 9. stavka 9.

3. Informacije koje je u kontekstu EUROSUR-a pružila Agencija ili država članica koja nije stranka sporazuma iz stavka 1. ne dijele se s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom bez prethodnog pristanka Agencije ili te države članice. Države članice i Agencija obvezane su odbijanjem dijeljenja tih informacija s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom.

4. Zabranjeno je daljnje prosljeđivanje ili drugo priopćivanje informacija razmijenjenih u skladu s ovim člankom trećim zemljama ili trećim stranama.

5. Sporazumi iz stavka 1. uključuju odredbe o financijskim troškovima koji proizlaze iz sudjelovanja Irske i Ujedinjene Kraljevine u provedbi tih sporazuma.“

II – Postupak i tužbeni zahtjevi

10. Svojom tužbom Kraljevina Španjolska od Suda zahtijeva da:

- poništi članak 19. Uredbe br. 1052/2013;
- naloži Europskom parlamentu i Vijeću snošenje troškova.

11. Europski parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

- odbaci tužbu;
- naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

12. Prema odluci predsjednika Suda od 19. svibnja 2014. Irska, Ujedinjena Kraljevina i Komisija dobile su dopuštenje da interveniraju u potporu Europskom parlamentu i Vijeću.

III – Analiza

A – Glavni argumenti koje su iznijele stranke

13. Na početku može biti korisno istaknuti da je Uredba br. 1052/2013 donesena na temelju članka 77. stavka 2. točke (d) UFEU-a (mjere koje su potrebne za postupnu uspostavu integriranog sustava upravljanja vanjskim granicama). Nijedna stranka u ovom postupku ne osporava ispravnost navođenja te pravne osnove. Zajedničko je stajalište stranaka da je granična kontrola element schengenske pravne stečevine u kojoj Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju. Prema tome, Irska i Ujedinjena Kraljevina nisu sudjelovale u donošenju Uredbe br. 1052/2013.

14. U ovom postupku Kraljevina Španjolska ističe samo jedan tužbeni razlog koji se odnosi na nevaljanost članka 19. uredbe. U biti, Kraljevina Španjolska tvrdi da ta odredba krši članak 4. i 5. Schengenskog protokola. Brojni argumenti idu u prilog toj tvrdnji. Sažet ću ih i bavit ću se njima redoslijedom koji mi se čini najlogičnijim.

15. Prvo, prema španjolskoj vladi, članak 19. Uredbe br. 1052/2013 krši članak 5. stavak 1. Schengenskog protokola jer dopušta Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini da sudjeluju u razvoju područja schengenske pravne stečevine koje nisu prihvatile. Sud je, naime, jasno dao do znanja da je članak 5. stavak 1. Schengenskog protokola primjenjiv samo na prijedloge i inicijative za izgradnju područja schengenske pravne stečevine u kojem je državi članici dopušteno da sudjeluje u skladu s člankom 4. navedenog protokola⁶.

16. Drugo, španjolska vlada ističe da članak 4. Schengenskog protokola propisuje poseban postupak za sudjelovanje Irske i Ujedinjene Kraljevine u razvoju odredbi schengenske pravne stečevine, koji je preduvjet za njihovo sudjelovanje u razvoju te pravne stečevine. Prema njezinom mišljenju, međutim, članak 19. Uredbe br. 1052/2013 oduzima toj odredbi *koristan učinak* jer stvara *ad hoc* postupak za sudjelovanje Irske i Ujedinjene Kraljevine u razvoju schengenske pravne stečevine u kojoj one ne sudjeluju. Drugim riječima, postupak bi se iz članka 4. zaobišao.

17. Treće, španjolska vlada tvrdi da bi drukčije tumačenje članaka 4. i 5. Schengenskog protokola potkopalo koherentnost sustava uspostavljenog Uredbom br. 1052/2013. Ona tvrdi da potencijalno sklapanje raznih sporazuma prema članku 19. te uredbe povećava fragmentaciju sustava Eurosur te bi trebalo uspostaviti posebne mjere prilagodbe kao jamstvo njegove koherentnosti. Ipak, Sud smatra da „koherentnost schengenske pravne stečevine i njezin budući razvoj znači da države koje sudjeluju u pravnoj stečevini nisu dužne, kada je razviju [...], osigurati posebne mjere prilagodbe za druge države članice koje nisu sudjelovale u donošenju mjera koje se odnose na ranije faze razvoja pravne stečevine“⁷. [neslužbeni prijevod]

18. Europski parlament i Vijeće, uz podršku Irske, Ujedinjene Kraljevine i Komisije, osporavaju te tvrdnje. Te stranke ističu da članak 19. Uredbe br. 1052/2013 uvodi mogućnost osnivanja ograničenog oblika suradnje među, s jedne strane, jedne ili više država članica koje sudjeluju u stvaranju Eurosur-a, i s druge strane, Irske ili Ujedinjene Kraljevine. Ta se suradnja ne može izjednačiti, po njihovom mišljenju, s punopravnim sudjelovanjem u sustavu Eurosur. One također ističu da Uredba br. 1052/2013 predviđa mogućnost uspostavljanja oblika suradnje sa susjednim trećim zemljama⁸. Bilo bi čudno, dodaju, ako bi Irska i Ujedinjena Kraljevina bile u lošijem položaju od susjednih trećih zemalja. Što je još važnije, zabrana svakog oblika suradnje s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom, prema mišljenju tih stranaka, bila bi protivna interesima država članica koje čine sustav Eurosur jer razmjena informacija dopuštena prema članku 19. Uredbe br. 1052/2013 u konačnici može biti od koristi sustavu u cjelini.

B – Procjena argumenata

19. U biti, ključno pitanje postavljeno u ovom postupku jest može li mjera koja se odnosi na razvoj odredaba schengenske pravne stečevine (u daljnjem tekstu: mjera razvoja Schengena), u kojima neke države članice ne sudjeluju, valjano uspostaviti oblik suradnje s tim državama članicama i, ako je tako, pod kojim uvjetima.

20. Bavit ću se ovim pitanjem dok objašnjavam razloge zbog kojih bi se različiti argumenti koje iznosi španjolska vlada u prilog svojoj molbi trebali, po mom mišljenju, odbiti.

6 — Vidjeti presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-77/05, EU:C:2007:803, t. 54. do 71.; i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-137/05, EU:C:2007:805, t. 49. i 50.

7 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, C-482/08, EU:C:2010:631, t. 49.

8 — Članak 20. navedene uredbe.

1. Predviđa li se člankom 19. „sudjelovanje“ Irske i Ujedinjene Kraljevine u sustavu Eurosur?

21. Prvi argument koji je iznijela španjolska vlada jest, u biti, da se člankom 19. Uredbe br. 1052/2013 predviđa „sudjelovanje“ Irske i Ujedinjene Kraljevine u sustavu Eurosur, kršenjem članka 5. stavka 1. Schengenskog protokola.

22. Na samome početku trebalo bi uzeti u obzir da se u Schengenskom protokolu, a posebno u člancima 3., 4. i 5., upotrebljava pojam „sudjelovanje“ s dvostrukim značenjem: kao sudjelovanje u postupovnim aspektima mjere razvoja Schengena (usvajanje mjere) i kao sudjelovanje u materijalnim aspektima mjere razvoja Schengena (primjena mjere).

23. U presudi Ujedinjena Kraljevina/Vijeće Sud je već naveo da država članica ne može sudjelovati u donošenju mjere razvoja Schengena osim ako ta država članica prethodno nije prihvatila područje schengenske pravne stečevine koja je okvir za tu mjeru ili koji ona razvija⁹. U svojoj presudi Sud se posebno pozvao na *usvajanje* mjere s obzirom na to da je podnositelj zahtjeva tvrdio da je njegovim isključenjem iz postupka usvajanja Uredbe br. 2007/2004 Vijeće prekršilo članak 5. Schengenskog protokola¹⁰.

24. Međutim, jasno mi je da su rezultati Suda primjenjivi i na sudjelovanje zemlje članice u materijalnim aspektima mjere razvoja Schengena. Drugim riječima, država članica koja nije prihvatila dio schengenske pravne stečevine ne može sudjelovati, zajedno i ravnopravno s drugim državama članicama, u primjeni mjere razvoja Schengena koja se temelji na toj pravnoj stečevini. Ovo tumačenje Schengenskog protokola također se odražava u preambuli Uredbe br. 1052/2013: u uvodnim izjavama 20. i 21. navedeno je da Irska i Ujedinjena Kraljevina „ne sudjeluj[u] u njezinu donošenju“ i da „ona za nj[ih] nije obvezujuća niti se na nj[ih] primjenjuje“. Čini se da nijedna stranka u ovom postupku ne osporava ovaj sadržaj Schengenskog protokola.

25. Stoga se načelno slažem sa španjolskom vladom da zakonodavstvo Unije ne može usvojiti mjeru razvoja Schengena koja daje državama članicama, koje ne sudjeluju u schengenskoj pravnoj stečevini, položaj bitno ili znatno sličan onome koji uživaju države članice koje sudjeluju u toj pravnoj stečevini. Drugim riječima, mjerom razvoja Schengena ne može se osigurati ono što je u biti prikriveno sudjelovanje država članica koje nisu prihvatile predmetnu pravnu stečevinu. Takva mjera bi, po mom mišljenju, prekršila oba članka 4. i 5. Schengenskog protokola do te mjere da bi se time propisani postupci i uvjeti za sudjelovanje zaobišli¹¹.

26. S obzirom na navedeno, moram naglasiti da ne vjerujem da članak 19. Uredbe br. 1052/2013 osigurava Irskoj i Ujedinjenoj Kraljevini položaj koji je u biti ili u većoj mjeri sličan onome koji imaju države članice koje su usvojile uredbu. Prema tome, nisam uvjeren da ta odredba uvodi *oblik sudjelovanja* Irske i Ujedinjene Kraljevine u primjeni Eurosura. Više je elemenata u suprotnosti s takvim zaključkom.

9 — Vidjeti u tom smislu presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2007:803, t. 62.

10 — *Ibidem*, točka 37.

11 — Na primjer, članak 4. Schengenskog protokola propisuje da Vijeće odlučuje o zahtjevu *jednoglasnom odlukom* svojih članova prema članku 1. istog protokola i predstavnika vlade države koju zabrinjava svaki zahtjev Irske i Ujedinjene Kraljevine da se uključe u provedbu dijela ili svih odredbi schengenske pravne stečevine. Suprotno tome, schengenske mjere razvoja koje se temelje na nekoliko odredbi Ugovora FEU-a (uključujući, na primjer, članak 77. stavak 2. točku (d)) usvajaju se u *redovnom zakonodavnom postupku*.

27. Prvo, kao što su istaknule irska vlada i vlada Ujedinjene kraljevine, Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju u središnjem cilju Uredbe br. 1052/2013, koji se odnosi na uspostavu „zajedničkog okvira“ za razmjenu informacija i suradnje između država članica i Agencije u svrhu unapređenja znanja o situaciji na vanjskim granicama država članica Unije¹². Države članice koje sudjeluju u Eurosuru imaju, u tom smislu, pristup svim informacijama sadržanima u „komunikacijskoj mreži“¹³, a posebno u „europskoj slici stanja“ ili „zajedničkoj obavještajnoj slici predgraničnog područja“¹⁴.

28. Ova situacija u oštroj je suprotnosti s onim što je predviđeno za Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu prema Uredbi br. 1052/2013. Doista, odredba u pitanju samo dopušta pod određenim uvjetima ograničenu razmjenu informacija između jedne ili više država članica, s jedne strane, i Irske i Ujedinjene Kraljevine, s druge strane.

29. Informacije koje države članice koje sudjeluju u bilateralnim ili multilateralnim sporazumima s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom mogu razmjenjivati one su iz članka 19. stavka 2. točaka (a) i (c) Uredbe br. 1052/2013. Te informacije uglavnom se odnose na podatke relevantne za procjenu situacije na granicama tih dviju država ili njihovih susjednih država¹⁵. Državama članicama koje sudjeluju u Eurosuru jest, nadalje, dopušteno samo pružiti pristup vlastitim podacima. Suprotno tome, informacije dane u kontekstu Eurosura od strane drugih država članica ili Agencije ne mogu se dijeliti s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom bez prethodnog odobrenja te države članice ili Agencije¹⁶.

30. Drugo, kao što su Vijeće i Europski parlament naglasili, ostale glavne komponente sustava Eurosur, navedene u člancima 4. do 7. Uredbe br. 1052/2013, također se ne primjenjuju na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu. Na primjer, te države članice nisu obvezne uspostaviti nacionalne koordinacijske centre koji su u skladu s člankom 5. navedene Uredbe. Niti su Irska i Ujedinjena Kraljevina obvezne poduzimati mjere iz članaka 14. do 16. navedene uredbe s ciljem povećanja njihove sposobnosti reagiranja.

31. Treće, odredba u pitanju omogućuje samo oblike suradnje između jedne ili više država članica, s jedne strane, i Irske i Ujedinjene Kraljevine, s druge strane. Suradnja ili drugi oblici suradnje između potonjih i Agencije nisu predviđeni u kontekstu sustava Eurosur¹⁷. To nije sitnica jer je rad Agencije ključan za svakodnevno upravljanje i funkcioniranje sustava Eurosur¹⁸.

32. Na temelju prethodno navedenog, rekao bih da se za odredbu u pitanju ne može smatrati da uspostavlja oblik sudjelovanja Irske i Ujedinjene Kraljevine u primjeni Eurosura. Prema tome, smatram da se člankom 19. Uredbe br. 1052/2013 ne krši članak 5. stavak 1. Schengenskog protokola.

2. Oduzima li se člankom 19. članku 4. Schengenskog protokola njegov *korisni učinak*?

33. Drugi argument koji je iznijela španjolska vlada zahtijeva analizu pitanja oduzima li se člankom 19. Uredbe br. 1052/2013 u biti članku 4. Schengenskog protokola njegov korisni učinak time što se njime uvodi *ad hoc* postupak sudjelovanja u razvoju schengenske pravne stečevine, u kojoj Irska i Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluju. Cilj članka 4. da se osigura maksimalno sudjelovanje zemalja članica u schengenskoj pravnoj stečevini kao takav ne bi bio ostvaren.

34. Ovaj argument zaslužuje pažljivo razmatranje.

12 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. u preambuli i članak 1. Uredbe br. 1052/2013.

13 — Ustanovljen na temelju članka 7. Uredbe br. 1052/2013.

14 — Vidjeti članke 10. i 11. Uredbe br. 1052/2013. Vidjeti također članak 4. stavak 3. navedene uredbe.

15 — Vidjeti članak 19. stavak 2. Uredbe br. 1052/2013.

16 — Članak 19. stavak 3. Uredbe br. 1052/2013. Vidjeti, među ostalim, informacije dane od strane Agencije prema članku 12. stavku 2. navedene uredbe.

17 — Vidjeti, u tom smislu, članak 18. Uredbe br. 1052/2013.

18 — Vidjeti osobito uvodne izjave 6., 8. i 9. preambule navedene uredbe.

35. Svjestan sam potrebe da se državama članicama koje ne sudjeluju u nekim dijelovima schengenske pravne stečevine ne dopusti da odaberu one dijelove schengenskih mjera razvoja koje one smatraju prikladnima za sebe te da zanemare ostale. Takav neograničen pristup *à la carte*, čak i u ovom području prava Unije u kojem je dopuštena određena diferencijacija, bio bi u suprotnosti s načelima solidarnosti među državama članicama i jednakosti država članica pred Ugovorima koja čine srž europskog projekta integracije¹⁹. Takav pristup također ne bio u skladu s ciljem kojemu se teži prema članku 4. Schengenskog protokola, a kojim se, kako je Sud naveo, nastoji osigurati maksimalno sudjelovanje svih država članica u schengenskoj pravnoj stečevini²⁰.

36. Ipak, ne mislim da je u ovom predmetu zakonodavac Unije slijedio pristup *à la carte* u odnosu na suradnju s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom unutar sustava Eurosur, koji bi mogao potkopati cilj iz članka 4. Schengenskog protokola.

37. Kao prvo, kao što je objašnjeno u prethodnim točkama 26. do 31., ključni aspekti sustava Eurosur ne primjenjuju se na Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu. Članak 19. Uredbe br. 1052/2013 dopušta uspostavljanje samo ograničenih oblika suradnje u području primjene Eurosur.

38. Kao drugo, rizik ugrožavanja cilja iz članka 4. Schengenskog protokola uglavnom bi nastao, prema mojem mišljenju, ako bi se mjerom razvoja Schengena dao poseban ili određeni položaj državama članicama koje ne sudjeluju u pravnoj stečevini, kada to nije primarno u interesu država članica koje sudjeluju u toj mjeri. U stvari, bilo koja suradnja s državama članicama koje ne sudjeluju u mjeri razvoja Schengena ne bi trebala biti osmišljena samo u odnosu na nacionalne interese država članica. Je li takva suradnja uopće prikladna, i ako jest, u kojem obliku, po mojem je mišljenju posve političko pitanje o kojem treba odlučiti zakonodavac Unije, a ono treba biti predmet sudskog nadzora ograničenog na utvrđivanje očite pogreške u ocjeni²¹.

39. Kada je riječ o Uredbi br. 1052/2013, lako ću se složiti s onim strankama koje su tvrdile da je također u interesu država članica koje sudjeluju u sustavu Eurosur (i samim time u interesu Unije kao cjeline) da bude omogućen neki oblik razmjene informacija s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom u vezi sa situacijom na granicama. Suradnja s tim zemljama bi, u stvari, rezultirala povećanjem geografskog opsega područja pod nadzorom i većom količinom razmjene informacija, pogotovo zato što granice Irske i Ujedinjene Kraljevine čine dio vanjskih granica Unije.

40. Štoviše, kao što je vlada Ujedinjene Kraljevine istaknula na raspravi, moguće je da informacije koje države članice koje su sklopile sporazum s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom, dobiju od potonjih, preko svojih nacionalnih slika stanja, na kraju postanu dostupne i drugim sudionicima u Eurosuru. Dakle, iako samo djelomično ili neizravno, druge države članice također mogu imati koristi od sklapanja sporazuma iz članka 19. Uredbe br. 1052/2013.

41. Kao treće, argument koji je iznijela Španjolska u biti se odnosi na to da članci 4. i 5. Schengenskog protokola zabranjuju u području primjene schengenskih mjera razvoja bilo kakvu suradnju s državama članicama koje ne sudjeluju u toj mjeri.

42. Čini mi se da je takav argument očito pogrešan. Kao što se Komisija izrazila slikovitom metaforom, prihvatiti taj argument značilo bi da su Irska i Ujedinjena Kraljevina postale neka vrsta „izopćenika“ s kojima ne može biti ostvaren nikakav odnos u određenim područjima. Takva se posljedica doima neproporcionalnom u smislu da sankcionira Irsku i Ujedinjenu Kraljevinu u mjeri koja nadilazi ono što je nužno kako bi ih se potaknulo da sudjeluju u schengenskoj pravnoj stečevini i njezinom

19 — Vidjeti članak 3. stavak 3. i članak 4. stavak 2. UEU-a.

20 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, EU:C:2007:803, t. 66. i 67.

21 — Vidjeti u tome smislu, općenito, mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u spojenim predmetima SAM Schiffahrt i Stapf, C-248/95 i C-249/95, EU:C:1997:92, t. 23.; izneseno isto u mišljenju nezavisnog odvjetnika Bota u spojenim predmetima Španjolska/Vijeće, C-274/11 i C-295/11, EU:C:2012:782, t. 27.

razvoju. To bi zapravo moglo otvoriti pitanja u odnosu na članak 4. stavak 3. UEU-a. Kao što je Komisija naglasila na raspravi, načelo iskrene suradnje primjenjuje se recipročno: države članice koje ne sudjeluju u schengenskoj pravnoj stečevini trebale bi se suzdržati od svih mjera koje bi mogle ugroziti razvoj te pravne stečevine, ali države članice koje sudjeluju u toj pravnoj stečevini trebaju poštovati i pomoći državama članicama koje su odlučile ostati izvan nje.

43. Nadalje, tim bi se tumačenjem Schengenskog protokola također sankcioniralo druge države članice i Unija u cjelini jer, kako je navedeno u prethodnim točkama 39. i 40., suradnja s državama članicama koje ne sudjeluju u jednom dijelu schengenske pravne stečevine mogla bi biti vrlo korisna i poželjna u poboljšanju učinkovitosti predmetnih schengenskih mjera. Na kraju, teško mogu prihvatiti da bi schengenska mjera razvoja mogla zakonito potaknuti suradnju sa susjednim trećim zemljama²², ali ne i sa zemljama članicama EU-a koje ne sudjeluju u njoj. Slažem se s onim strankama koje tvrde da položaj tih država članica EU-a ne može biti gori od država koje nisu članice EU²³. Gotovo da i ne treba isticati, s obzirom na to da su članci 19. i 20. Uredbe br. 1052/2013 uglavnom slični, da se čini da argument koji je iznijela Španjolska implicira da je potonja odredba uvela *ad hoc* postupak sudjelovanja u korist susjednih trećih zemalja. To bi doista bio čudan zaključak.

44. Iz tih razloga članak 19. Uredbe br. 1052/2013, prema mojem mišljenju, ne oduzima članku 4. Schengenskog protokola njegov korisni učinak.

3. Narušava li članak 19. koherentnost sustava Eurosur?

45. Naposljetku ostaje za razmotriti posljednju tvrdnju koju je iznijela španjolska vlada, a koja se odnosi na navodno slabljenje koherentnosti sustava Eurosur. Postojanje različitih sporazuma s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom povećalo bi, tvrdi se, fragmentaciju tog sustava i obvezalo Uniju da donese posebne mjere financijske i administrativne naravi.

46. Moram reći, na samom početku, kako mi taj argument nije posve jasan. Razumijem ga u smislu da bi prema španjolskoj vladi sklapanje raznih sporazuma s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom potencijalno moglo umanjiti učinkovito i neometano funkcioniranje sustava Eurosur.

47. U tom smislu bez oklijevanja smatram nespojivim s člancima 4. i 5. Schengenskog protokola bilo koju odredbu sadržanu u mjeri razvoja Schengena koja pruža državi članici koja u njoj ne sudjeluje mogućnost da kroz svoje djelovanje utječe na program ili provedbu mjere.

48. Ipak, ne vidim, a španjolska vlada to nije ni objasnila, *zašto* bi to bilo u slučaju Irske i Ujedinjene Kraljevine prema Uredbi br. 1052/2013. Nisam uvjeren da bi sklapanje različitih sporazuma prema članku 19. navedene uredbe moglo ugroziti ispravno i učinkovito funkcioniranje sustava Eurosur.

49. Točno je da države članice koje su sklopile sporazume s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom možda ne bi bile u mogućnosti podijeliti sve informacije prikupljene na temelju tih sporazuma putem komunikacijske mreže Eurosur. Međutim, te dodatne informacije, koje mogu biti više ili manje korisne za države članice koje ih primaju, ne utječu na sposobnost ili motivaciju tih država članica da ispune svoje obveze unutar sustava Eurosur. Zato to ne bi negativno utjecalo na položaj država članica koje sudjeluju u Eurosuru i koje nisu sklopile nikakav sporazum s Irskom ili Ujedinjenom Kraljevinom. Vjerojatnije je da bi, kao što je već objašnjeno, ako ništa drugo, imale koristi od toga²⁴.

22 — Vidjeti članak 20. Uredbe br. 1052/2013 i uvodnu izjavu 15. preambule navedene uredbe.

23 — Uz iznimku onih država koje nisu članice EU-a, a koje su dio schengenskog područja: Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska. Vidjeti uvodne izjave 22. i 24. preambule Uredbe br. 1052/2013.

24 — *Supra*, točka 40. ovog mišljenja.

50. Članak 19. Uredbe br. 1052/2013 sam sadrži, štoviše, dvije zaštitne klauzule u tu svrhu. Stavak 1. detaljno navodi da se o svakom sporazumu sklopljenom u skladu s navedenom odredbom treba obavijestiti Komisija. Ovim pravilom nastoje se izbjeći mogući problemi koji bi proizašli iz sklapanja takvih sporazuma. Ako bi se u vezi s bilo kojim od tih sporazuma postavilo pitanje usklađenosti sa sustavom uspostavljenim Uredbom br. 1052/2013, Komisija bi i dalje bila u okviru svojih prava da pokrene postupak radi povrede protiv odgovornih država članica.

51. Još jedna zaštitna klauzula sadržana je u stavku 4. članka 19., prema kojoj je „zabranjeno [...] daljnje prosljeđivanje ili drugo priopćavanje informacija razmijenjenih u skladu s [člankom 19.] trećim zemljama ili trećim stranama“. Ovom se odredbom osigurava povjerljivost informacija razmijenjenih s Irskom i Ujedinjenom Kraljevinom.

52. Stoga, po mojem mišljenju, bilo kakva fragmentacija sustava Eurosur ne bi bila rezultat sporazuma sklopljenih prema članku 19. Uredbe br. 1052/2013 nego bi bila neizbježna posljedica odredbi koje se odnose na Schengen u primarnom pravu Unije. Ako ništa drugo, članak 19. pokušava ograničiti i racionalizirati tu fragmentaciju uvođenjem niza konkretnih i transparentnih uvjeta za sklapanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma koji su izvan nadležnosti Eurosura. Naime, u nedostatku odredbe kao što je članak 19., države članice uživale bi još više slobode za pristupanje međunarodnim sporazumima povezanim s razmjenom informacija koje se odnose na nadzor granice.

53. S obzirom na navedeno, primijetio sam da španjolska vlada nije objasnila *koji* bi tip posebnih mjera prilagodbe Europska unija morala usvojiti kako bi se osigurala koherentnost sustava Eurosur u slučaju sklapanja sporazuma predviđenih člankom 19. Uredbe br. 1052/2013.

54. Dakako da Europska unija ne bi trebala poduzeti nikakvu posebnu mjeru prilagodbe u odnosu na troškove koji proizlaze iz sporazuma predviđenih u članku 19. Uredbe br. 1052/2013. U stavku 5. te odredbe doista se navodi da ti sporazumi „uključuju odredbe o financijskim troškovima koji proizlaze iz sudjelovanja Irske i Ujedinjene Kraljevine u provedbi tih sporazuma“.

55. U svakom slučaju, smatram da se upućivanje španjolske vlade na sudsku praksu Suda izneseno u tom kontekstu temelji na pogrešnom razumijevanju te sudske prakse. U predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće Sud je utvrdio da države članice koje usvoje mjere razvoja Schengena nisu dužne osigurati posebne mjere prilagodbe za druge države članice koje ne sudjeluju u toj mjeri ili u dijelu pravne stečevine na koju se odnose²⁵. To međutim ne znači da ih se u tome *sprječava* u slučajevima kada bi usvajanje nekih mjera prilagodbe možda bilo prikladno ili korisno za razvoj schengenske pravne stečevine.

56. S obzirom na prethodno navedeno, mišljenja sam da je treći argument koji je iznijela Kraljevina Španjolska, a koji ide u prilog njezinoj molbi, također osuđen na neuspjeh.

C – Završne napomene

57. Za općenitiji zaključak sažeo bih ono što sam utvrdio.

58. Nisam uvjeren da mjera razvoja Schengena u kojoj neke države članice ne sudjeluju ne može uspostaviti neki oblik suradnje s tim državama članicama. Naprotiv, neki oblik suradnje s njima može biti poželjan kada bi se time poboljšala učinkovitost tako uspostavljenog sustava.

59. Međutim, postoje neki uvjeti koji se moraju poštovati kako bi ta suradnja bila u skladu s pravilima utvrđenima u Schengenskom protokolu. Ne želeći ulaziti previše u detalje, mišljenja sam da su sljedeći uvjeti osobito važni.

25 — *Supra*, bilješka 7.

60. Prvo, uspostavljena suradnja ne može predstavljati prikriveno sudjelovanje u primjeni mjere, što bi dovelo do zaobilaženja uvjeta i postupaka propisanih člancima 4. i 5. Schengenskog protokola. Jasan kriterij koji omogućuje razlikovanje između sudjelovanja i suradnje teško je utvrditi. Ipak, očito je iznimno važno u tom pogledu je li položaj država članica koje ne sudjeluju u mjeri razvoja Schengena u biti ili u većoj mjeri sličan položaju država članica koje sudjeluju u toj mjeri.

61. Drugo, ta suradnja ne bi trebala biti plod pristupa *à la carte* koji bi uništio svrhu tih odredaba: da se potakne maksimalno sudjelovanje svih država članica u schengenskoj pravnoj stečevini i njezinom razvoju. Svaku suradnju s državama članicama koje ne sudjeluju u mjeri razvoja Schengena treba razmotriti ponajprije s obzirom na interese zemalja članica koje sudjeluju u toj mjeri.

62. Treće, ta suradnja ne bi trebala staviti države članice koje ne sudjeluju u toj mjeri u položaj u kojem će moći, svojim djelovanjem, utjecati na ispravno i učinkovito funkcioniranje sustava uspostavljenog tom mjerom.

63. Ne čini mi se međutim da članak 19. Uredbe br. 1052/2013 dopušta suradnju sa zemljama članicama koje ne sudjeluju u sustavu Eurosur, čime se postavlja bilo koje od navedenih pitanja sukladnosti sa Schengenskim protokolom.

IV – Troškovi

64. Prema članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Europski parlament i Vijeće zatražili nadoknadu troškova, a Kraljevina Španjolska bila neuspješna u postupku, potonjoj bi trebalo biti naloženo da snosi troškove.

65. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Prema tome, Irska, Ujedinjena Kraljevina i Komisija moraju snositi vlastite troškove.

V – Zaključak

66. Uzimajući u obzir sve gore navedeno, predlažem da Sud:

- odbije tužbu;
- naloži Kraljevini Španjolskoj da plati troškove; i
- naloži Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Komisiji da snose vlastite troškove.