



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

У. ВОТ

представено на 30 януари 2014 година¹

Дело C-658/11

**Европейски парламент
срещу**

Съвет на Европейския съюз

„Споразумение между Европейския съюз и Република Мавриций относно условията за прехвърляне в Република Мавриций на лица, заподозрени в пиратска дейност от ръководените от Европейския съюз военноморски сили — Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС) — Пространство на свобода, сигурност и правосъдие — Сътрудничество за развитие — Избор на правното основание — Член 218, параграфи 6 и 10 ДФЕС“

1. В настоящото производство, в контекста на борбата с пиратството край сомалийските брегове, от Съда се иска да уточни границите между три области, които са част от външната дейност на Европейския съюз, а именно границите между общата външна политика и политика на сигурност, външното измерение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие (наричано по-нататък „ПССП“) и сътрудничеството за развитие.
2. Това дело отново показва, по-специално след Решение от 19 юли 2012 г. по дело Парламент/Съвет², в областта на борбата с международния тероризъм, че влизането в сила на Договора от Лисабон, въпреки формалното отпадане на стълбовете, не премахва необходимостта от отграничаване на съответното приложно поле на различните политики на Съюза.
3. Задачата се оказва деликатна, тъй като има отношение към целта за гарантиране на сигурността. Тази цел всъщност е обща за ОВППС и за ПССП. Тя има отношение и към политиката в областта на сътрудничеството за развитие, доколкото сигурността е необходима предпоставка за развитие на съответните държави.
4. Същевременно провеждането на разграничение между политиките на Съюза е необходимо поради характерната за ОВППС специфика, която я отличава от останалите политики.
5. Тази специфика се изразява по-специално в ограничената роля на Европейския парламент в рамките на ОВППС. От тази гледна точка установяването на ясни критерии за определяне на приложното поле на посочената политика спрямо останалите области от външната дейност на Съюза е въпрос с ясно изразено конституционно значение.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

² — C-130/10.

6. С жалбата си Парламентът иска от Съда да отмени Решение 2011/640/ОВППС на Съвета от 12 юли 2011 година за подписването и сключването на Споразумение между Европейския съюз и Република Мавриций относно условията за прехвърляне в Република Мавриций на лица, заподозрени в пиратска дейност, и свързаното с тях иззето имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили и относно третирането на заподозрените в пиратска дейност след прехвърлянето им³.

7. Спорното решение се основава на член 37 ДЕС, както и на член 218, параграфи 5 и 6 ДФЕС.

8. Съгласно член 37 ДЕС, който се намира в дял V, глава 2 от Договора за ЕС, съдържаща „Специфични разпоредби относно [ОВППС]“, „Съюзът може да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на настоящата глава“.

9. Член 218 ДФЕС съдържа правилата относно договарянето, подписването и сключването на международни споразумения. Текстът му е следният:

„1. Без да се засягат особените разпоредби на член 207, споразуменията между Съюза и трети страни или международни организации се договарят и сключват съгласно посочената по-долу процедура.

2. Съветът разрешава започване на преговорите, приема указанията за водене на преговорите, разрешава подписването и сключва споразуменията.

3. Комисията или върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност представят, когато предвиденото споразумение се отнася изключително или предимно до [ОВППС], препоръки до Съвета, който приема решение, с което разрешава започването на преговорите и назначава, в зависимост от областта на предвиденото споразумение, преговарящ или ръководител на преговарящия екип на Съюза.

[...]

5. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и, при необходимост, временното му прилагане преди влизането му в сила.

6. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението. С изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до [ОВППС], Съветът приема решението за сключване на споразумението:

а) след одобрение от [Парламента] в следните случаи:

[...]

v) споразумения в области, за които се прилага или обикновената законодателна процедура, или специалната законодателна процедура, когато се изисква одобрение от Европейския парламент.

[...]

б) след консултация с [Парламента] в останалите случаи. [...]

³ — ОВ L 254, стр. 1, наричано по-нататък „спорното решение“.

[...]

10. [Парламентът] получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата.

[...]“.

10. В подкрепа на жалбата си Парламентът формулира две основания.

11. С първото си основание Парламентът сочи, че Споразумението между Европейския съюз и Република Мавриций относно условията за прехвърляне в Република Мавриций на лица, заподозрени в пиратска дейност, и свързаното с тях иззето имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили и относно третирането на заподозрените в пиратска дейност след прехвърлянето им⁴, не се отнася изключително до [ОВППС] по смисъла на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС, тъй като целта и съдържанието му имат връзка и със съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, с полицейското сътрудничество и със сътрудничеството за развитие, за които се прилага обикновената законодателна процедура. Следователно решението за сключване на споразумението е трябвало да бъде взето след одобрение от Европейския парламент в съответствие с член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), подточка v) ДФЕС.

12. С второто си основание Парламентът поддържа, че Съветът е нарушил член 218, параграф 10 ДФЕС, тъй като не го е информирал изчерпателно и незабавно на всички етапи от процедурата.

13. С определение на председателя на Съда от 5 юни 2012 г. Чешката република, Кралство Швеция, Френската република, Италианската република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

14. От своя страна Комисията е допусната да встъпи в устната фаза на производството в подкрепа на Парламента.

I – По основаниято, изведено от нарушение на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС

A – По тълкуването на понятието за споразумение, което се отнася изключително до ОВППС

15. Парламентът поддържа тезата за необходимостта от ограничително тълкуване на понятието за споразумение, което се отнася изключително до ОВППС. Според него Съветът е оправомощен да сключва международно споразумение, без да получи одобрението или да се консултира с Парламента, само при изключителни обстоятелства и само ако това споразумение, при положение че не съдържа никакви разпоредби, свързани с други политики на Съюза, се отнася изключително до ОВППС.

16. Във връзка с разглежданото в настоящото производство споразумение Парламентът твърди, че то включва компоненти, свързани с три различни политики на Съюза, а именно с ОВППС, с полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, както и със сътрудничеството за развитие. Според него е достатъчно в споразумението да присъства един от тези компоненти, дори като допълващ или акцесорен, за да намери приложение задължението за получаване на одобрение от Парламента. Всъщност в такъв случай според Парламента не би могло да се счита, че споразумението се отнася изключително до ОВППС.

⁴ — Наричано по-нататък „споразумението“.

17. Обратно, тезата която поддържа Съветът, е, че споразумението не съдържа други, било главни, било акцесорни компоненти, освен свързаните с ОВППС. Дори да имало възможност да се установи наличието на подобни компоненти, те били единствено акцесорни, поради което не налагали добавянето на друго правно основание. Тъй като от материалноправна гледна точка избраното правно основание се отнася изключително до ОВППС, следвало да се направи извод, че от процедурна гледна точка споразумението „се отнася изключително до [ОВППС]“ по смисъла на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС, поради което не следвало Парламентът да дава одобрение, за да може Съветът да приеме решението за сключването на това споразумение.

18. Подобно на Съвета и встъпилите по настоящото дело държави членки, считам, че споразумението „се отнася изключително до [ОВППС]“ по смисъла на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС, тъй като материалноправното основание на решението за сключването му е свързано с ОВППС, т.е. не е налице никакво друго материалноправно основание.

19. Според мен би било непоследователно въпросът за процедурата, приложима за сключването на международно споразумение, да се разглежда отделно от предварителния въпрос за определяне на материалноправното основание, което предоставя на Съюза компетентността да приеме такова споразумение, като се има предвид, че тези два въпроса са тясно свързани. Подобно разделяне би довело до двойно разглеждане, налагащо определянето на нови критерии, за да се установи дали едно споразумение се отнася изключително до ОВППС или не, с неясни, водещи до правна несигурност резултати.

20. Поради това, преди да се определи процедурното правно основание на дадено международно споразумение, следва да се определи неговото материалноправно основание, което позволява на Съюза да го приеме. Впрочем този подход е потвърден от практиката на Съда, съгласно която „не процедурите определят правното основание на един акт, а правното основание на акта определя процедурите, които трябва да се следват за приемането му“⁵.

21. Следователно при разглеждането на въпроса дали дадено споразумение се отнася изключително до ОВППС или не, обратно на това, което поддържа Парламентът, няма особено значение, че съответното споразумение съдържа уредба с второстепенен характер и в области, различни от ОВППС. В този смисъл не е достатъчно споразумението да съдържа уредба с второстепенен или инцидентен характер в области, различни от ОВППС, за да се изисква консултиране или предварително одобрение от Парламента в съответствие с член 218, параграф 6 ДФЕС.

22. В противоречие с волята на авторите на Договорите да предоставят на Парламента ограничена роля в областта на ОВППС, предлаганото от тази институция тълкуване би довело до консултирането му или до получаването на одобрение от него за приемането на почти всички международни споразумения. Действително, доколкото в съответствие с член 21, параграф 3, втора алинея ДЕС Съюзът трябва да следи за съгласуваността между различните области на външната си дейност, както и между тези области и останалите си политики, рядко сключено споразумение в областта на ОВППС не засяга други политики на Съюза поне инцидентно.

23. Както основателно отбелязва Съветът, ако трябва да се приеме тезата на Парламента, неговото одобрение би било необходимо за множество споразумения, чието правно основание само е свързано с ОВППС, тъй като те често имат някаква връзка с други политики на Съюза поради наличието на общи и свързани с няколко области цели в рамките на външните отношения, както и поради изискването за съгласуваност. Например поради наличието на

⁵ — Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе (точка 80).

неоспорима взаимовръзка между сигурността, развитието и правата на човека често би могло да се твърди, че приети в някоя от тези три области мерки ще имат последици и в останалите две и следователно се отнасят и до тях за целите на прилагането на член 218, параграф 6 ДФЕС. Разумът на Договорите обаче не е такъв. Напротив, те нито премахват, нито сливат различните политики на Съюза и съответните правни основания, посредством които тези хоризонтални цели трябва да се постигнат, а всяка мярка запазва своята самостоятелност и за нея задължително се прилагат определено правно основание и определени правила за вземането на решение.

24. Изискването за съгласуваност е причина Съветът да включва в актовете, които приема в областта на ОВППС, елементи, свързани с други политики на Съюза. Наличието на подобни елементи, ако имат акцесорен характер, не позволява да се счита, че центърът на тежестта на акта не е ОВППС. Хоризонталните цели и изискването за съгласуваност на външната дейност на Съюза не заличават особеностите на всяка от неговите политики, също както тяхното взаимно допълване не заличава спецификата на всяка от тях.

25. Споразуменията в областта на ОВППС могат да съдържат изцяло акцесорни елементи, свързани с други политики на Съюза, когато значението им е толкова ограничено, че не е оправдано да се добавя друго правно основание. Следователно подобни споразумения биха се отнасяли изключително до ОВППС, включително за целите на член 218, параграф 6 ДФЕС.

26. Противно на това, което поддържа Парламентът, разликата между текста на член 218, параграф 3 ДФЕС и на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС не е от такова естество, че да обори този извод.

27. Действително съгласно член 218, параграф 3 ДФЕС Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност следва да представи препоръки до Съвета, „когато предвиденото споразумение се отнася *изключително или предимно* до [ОВППС]“⁶. В този смисъл текстът на тази разпоредба посочва две категории проектоспоразумения, а именно отнасящите се изключително до ОВППС, както и отнасящите се предимно до тази политика. От наличието на тези две категории, посочени в член 218, параграф 3 ДФЕС, Парламентът прави извода, че Съветът не би могъл да сключи споразумение на основание член 218, параграф 6 ДФЕС, без да включи Парламента, когато споразумението се отнася само предимно, но не и изключително до ОВППС.

28. Следва обаче да се подчертае, че двете посочени разпоредби обхващат два отделни етапа от процедурата относно международните споразумения. Първата разпоредба се отнася до определянето на компетентната институция или лице, което да даде препоръки на Съвета за започване на преговори за сключването на проектоспоразумение. За сметка на това втората разпоредба се отнася до процедурата за сключването на такова споразумение.

29. Освен това по-важното според мен е, че посочената от Парламента разлика в текстовете не би могла да позволи да се приеме застъпването от него теза, след като същата противоречи на системата, на която се основава член 218, параграф 6 ДФЕС.

6 — Курсивът е мой.

30. Всъщност член 218, параграф 6 ДФЕС установява симетрия между процедурата за приемане на мерки във вътрешен и външен план. С други думи, тази разпоредба се основава на паралелизъм на правомощията на Парламента с вътрешна и външна насоченост. Би било в противоречие с буквата и духа на тази разпоредба на Парламента да се предоставят по-големи правомощия за приемането на решение относно подписването и сключването на международно споразумение, отколкото правомощията, с които той разполага за приемането на вътрешен акт, който няма такъв предмет.

31. Освен това застъпването от Парламента тълкуване би засегнало институционалното равновесие, въведено с Договора от Лисабон, който предвижда ограничена роля за Парламента при определянето и прилагането на ОВППС, независимо дали с едностранни актове или с международни споразумения.

32. Както посочва Чешката република, член 218, параграф 6 ДФЕС е процедурна разпоредба, чиято цел е да гарантира, че „външните“ правомощия на Парламента отговарят на неговите „вътрешни“ правомощия, тоест че в определена област той разполага с еднакви правомощия, независимо дали тя трябва да се урежда с вътрешен или външен акт.

33. По-конкретно изразът „[с] изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до [ОВППС]“, съдържащ се в член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС, има за цел да гарантира, в случай че правното основание на външния акт не е свързано само с ОВППС, а същият има едновременно с това едно или няколко други правни основания, че Парламентът ще се ползва със същите правомощия, с които би разполагал, ако ставаше дума за вътрешен акт, който има и други правни основания освен свързаните с ОВППС⁷.

34. След като в резултат на прилагането на проверката относно центъра на тежестта на съответния акт се установи, че споразумението правилно е основано на член 37 ДЕС, който следователно е неговото единствено правно основание, би следвало въз основа на това да се приеме, че от процедурна гледна точка споразумението се отнася изключително до ОВППС по смисъла на член 218, параграф 6 ДФЕС.

35. От този анализ, който свързва тълкуването на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС с избора на материалноправно основание, следва, че за да се провери дали предмет на спорното решение е споразумение, което се отнася изключително до ОВППС по смисъла на тази разпоредба и което следователно правилно е било прието без консултиране или одобрение на Парламента, е необходимо да се провери дали член 37 ДЕС е действително — и единствено — подходящото материалноправно основание на това решение.

Б – Относно избора на материалноправното основание на спорното решение

36. Изборът на подходящо правно основание за акт на Съюза има конституционна значимост⁸. Този избор определя приложимата за приемането му процедура, независимо дали актът е свързан с вътрешната или с външната дейност на Съюза.

⁷ — Като пример за акт с няколко правни основания вж. Решение 2012/308/ОВППС на Съвета от 26 април 2012 година за присъединяването на Европейския съюз към Договора за приятелство и сътрудничество в Югоизточна Азия (ОВ L 154, стр. 1). Това решение се основава на разпоредбите на член 37 ДЕС във връзка с член 31, параграф 1 ДЕС, член 209 ДФЕС, член 212 ДФЕС и член 218, параграф 6, втора алинея, буква а) и параграф 8, втора алинея ДФЕС.

⁸ — Становище 2/00 от 6 декември 2001 г. (2/00, Recueil, стр. I-9713, точка 5).

37. Съгласно постоянната съдебна практика изборът на правно основание на даден акт на Съюза трябва да се основава на обективни елементи, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които са целта и съдържанието на акта⁹. Ако при проверката на съответния акт се установи, че той има двойна цел или че е съставен от две части, едната от които може да бъде определена като основна или преобладаваща, докато другата е само акцесорна, актът трябва да има едно-единствено правно основание, а именно правното основание, изисквано от основната или преобладаващата цел или съставна част¹⁰. Търсенето на центъра на тежестта на съответния акт трябва да отчита и контекста, в който същият се вписва.

38. Тъй като предмет на спорното решение е подписването и сключването на споразумение от името на Съюза, следва това решение да се тълкува във връзка със споразумението.

39. По настоящото дело търсенето на центъра на тежестта на спорното решение налага да се провери дали то, както и споразумението са единствено от областта на ОВППС или по неразривен начин и в равна степен се отнасят и до, от една страна, ПССП и/или, от друга страна, до сътрудничеството за развитие, поради което посоченото решение е трябвало да има няколко правни основания, съответстващи на тези различни политики на Съюза.

40. По искане на Съда по време на заседанието Парламентът посочва, че по негово мнение спорното решение е трябвало да има следните материалноправни основания, а именно, освен член 37 ДЕС, членове 82 ДФЕС, 87 ДФЕС и 209 ДФЕС.

41. Според мен както контекстът, в който се вписва споразумението, така и целта и съдържанието му позволяват да се счита, че материалноправното основание на свързаното с него спорно решение е трябвало да бъде член 37 ДЕС.

42. В рамките на анализа, целящ да докаже, че материалноправното основание на спорното решение е подходящо, разглеждането на целта и съдържанието на това решение и на споразумението не би могло да се осъществи изолирано, а трябва да вземе предвид и актовете, на които те се позовават и с които са свързани.

43. В това отношение е важно да се отбележи, че както спорното решение, така и споразумението се позовават на резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации¹¹, както и на Съвместно действие 2008/851/ОВППС на Съвета от 10 ноември 2008 година относно военната операция на Европейския съюз, предназначена да допринесе за възпирането, предотвратяването и потушаването на пиратските действия и въоръжените грабежи край бреговете на Сомалия¹².

44. Като взема предвид развитието на пиратството край сомалийските брегове и заплахата, която представлява пиратството за международната сигурност, Съветът за сигурност приема редица резолюции по този въпрос, и по-специално Резолюции 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) и 1851 (2008).

9 — Вж. по-специално Решение от 22 октомври 2013 г. по дело Комисия/Съвет (C-137/12, точка 52 и цитираната съдебна практика).

10 — Пак там (точка 53).

11 — Наричан по-нататък „Съвет за сигурност“.

12 — ОВ L 301, стр. 33. Съвместно действие, последно изменено преди подаването на настоящата жалба с Решение 2010/766/ОВППС на Съвета от 7 декември 2010 г. (ОВ L 327, стр. 49, наричано по-нататък „съвместно действие“).

45. В своята Резолюция 1814 (2008) Съветът за сигурност отбелязва, че „положението в Сомалия продължава да е заплаха за международния мир и сигурност в региона“¹³. В точка 11 от тази резолюция той приканва „държавите и регионалните организации, като координират тясно действията помежду си, [...] да вземат мерки за защита на корабите, участващи в превоза и доставките на хуманитарната помощ, предназначена за Сомалия, и в дейностите, разрешени от [Организацията на обединените нации (ООН)]“.

46. В своята Резолюция 1816 (2008) Съветът за сигурност изразява *загриженост* „поради заплахата, която представляват извършваните срещу кораби пиратски действия и въоръжени грабежи, за ефективността, сроковете и сигурността на доставките на хуманитарна помощ в Сомалия, за сигурността на морските търговски пътища и за международното корабоплаване“¹⁴. Той отбелязва също, че „пиратските действия и въоръжените грабежи срещу кораби в териториалните води на Сомалия или в открито море край нейните брегове влошават значително положението в страната, което продължава да бъде заплаха за международния мир и сигурността в региона“¹⁵.

47. Въз основа на тази констатация Съветът за сигурност призовава за международно сътрудничество в борбата срещу пиратството. Той по-специално приканва „държавите, които желаят да използват морските търговски пътища, намиращи се край бреговете на Сомалия, да подкрепят и координират, в сътрудничество с преходното федерално правителство, дейността за възпиране на пиратските действия и въоръжените грабежи, извършвани по море“¹⁶. Съветът за сигурност приканва също „всички държави да сътрудничат помежду си, с [Международната морска организация (ММО)] и при необходимост с компетентните регионални организации във връзка с пиратските действия и въоръжените грабежи, извършвани в териториалните води на Сомалия или в открито море по нейното крайбрежие, да си предават цялата свързана с това информация, както и да оказват съдействие на застрашените или нападнати от пирати или извършители на въоръжени грабежи плавателни съдове в съответствие с приложимото международно право“¹⁷.

48. В своята Резолюция 1838 (2008) Съветът за сигурност освен това приканва „всички държави, заинтересувани от сигурността на морските дейности, да вземат активно участие в борбата срещу пиратството, насочено към кораби, намиращи се в открито море край бреговете на Сомалия, като по-специално разположат военни кораби или военни въздухоплавателни съдове в съответствие с международното право, закрепено в [Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, подписана в Монтего Бей на 10 декември 1982 г.¹⁸]“¹⁹.

49. Освен военния аспект това международно сътрудничество се простира и в областта на преследването на пиратските действия. В този смисъл в своята Резолюция 1816 (2008) Съветът за сигурност приканва „всички държави, и по-специално държавите на флага, пристанищните и крайбрежните държави, както и държавите, чиито граждани са пострадалите или извършителите на пиратски действия или въоръжени грабежи, а също и държавите, които имат компетентност по силата на международното или на своето национално право, да сътрудничат при определянето на компетентната държава и да предприемат надлежните действия по разследване и преследване срещу извършителите на пиратски действия и на въоръжени грабежи по крайбрежието на Сомалия в съответствие с приложимото международно право,

13 — Последното съображение от тази резолюция.

14 — Второ съображение от тази резолюция.

15 — Дванадесето съображение от тази резолюция.

16 — Точка 2 от резолюция 1816 (2008).

17 — Точка 3 от тази резолюция.

18 — Конвенция, влязла в сила на 16 ноември 1994 г. и сключена и одобрена от името на Европейската общност с Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 г. (ОВ L179, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103, наричана по-нататък „Конвенцията на ООН по морско право“).

19 — Точка 2 от тази Резолюция.

включително с международното право по правата на човека, и да подкрепят тези усилия, по-специално като оказват съдействие в областта на логистиката и прилагането на правните средства за защита по отношение на лицата, намиращи се под тяхна юрисдикция и контрол като пострадали, свидетели и задържани лица в рамките на операции, проведени по силата на настоящата резолюция“²⁰.

50. По този начин Съветът за сигурност насърчава укрепването на международното сътрудничество с цел по-ефикасно преследване на пиратските действия, отбелязвайки със загриженост, „че липсата на средства, отсъствието на вътрешно законодателство и поводите за несигурност във връзка със съдбата на пиратите след залавянето им се явяват пречка пред провеждането на по-енергични международни действия срещу пиратите, действащи по крайбрежието на Сомалия, а в някои случаи са наложили тяхното освобождаване, без предаването им на съд“²¹.

51. За да приложи резолюциите на Съвета за сигурност и участва в международното сътрудничество в областта на борбата срещу пиратството, Съюзът приема съвместното действие. То се основава на член 14 ЕС, член 25, последна алинея ЕС и член 28, параграф 3 ЕС.

52. Член 1 от това съвместно действие, озаглавен „Мисия“, гласи в параграф 1:

„[Съюзът] провежда военна мисия в подкрепа на Резолюции 1814 (2008), 1816 (2008) и 1838 (2008) на Съвета за сигурност [...], по начин, съответстващ на действията, разрешени в случай на пиратство, в приложение на членове 100 и следващите на Конвенцията [на Организацията на обединените нации] по морско право [...] и по-специално посредством ангажиментите, поети заедно с трети държави, наричана по-нататък „Atalanta“, предназначена да допринесе:

- за защитата на корабите на [Световната програма по изхранване (СПИ)], които доставят хранителни помощи на разселените лица в Сомалия, в съответствие с мандата на Резолюция 1814 (2008) на [Съвета за сигурност];
- за защитата на уязвими кораби, които плават край бреговете на Сомалия, както и за възпирането, предотвратяването и потушаването на пиратските действия и въоръжените грабежи край бреговете на Сомалия в съответствие с мандата, определен в Резолюция 1846 (2008) на [Съвета за сигурност]“.

53. Съгласно член 2 от това съвместно действие, озаглавен „Мандат“:

„При условията, определени от приложимото международно право, по-специално Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право, и от Резолюции 1814 (2008), 1816 (2008) и 1838 (2008) на [Съвета за сигурност], и в рамките на възможностите, с които разполага, Atalanta:

[...]

- д) с оглед на евентуалното образуване на наказателни производства от страна на компетентните държави при условията, предвидени в член 12, може да арестува, задържа и прехвърля лица, които са заподозрени, че възнамеряват, по смисъла на членове 101 и 103 от Конвенцията на ООН по морско право, да извършат, че извършват или че са извършили пиратски действия или въоръжени грабежи в зоните, в които има присъствие, както и да завзема пиратски кораби или кораби на извършители на въоръжени грабежи,

20 — Точка 11 от тази резолюция. Вж. също точка 14 от Резолюция 1846 (2008).

21 — Девето съображение от Резолюция 1851 (2008).

както и кораби, които са пленени в резултат на пиратско действие или въоръжен грабеж и които са под контрола на пирати или извършители на въоръжени грабежи, както и имуществото на борда на такива кораби;

[...]“.

54. Член 10 от Съвместното действие, озаглавен „Участие на трети държави“, гласи следното:

„1. Без да се засягат независимостта при вземане на решения на [Съюза] и единната институционална рамка и в съответствие с приложимите насоки на Европейския съвет, трети държави могат да бъдат поканени да участват в операцията.

[...]

3. Конкретните условия за участието на трети държави са предмет на споразумения, които се сключват в съответствие с процедурата, предвидена в член 37 от Договора. Когато [Съюзът] и трета държава са сключили споразумение, установяващо рамката за участие на третата държава в операции на [Съюза] по управление на кризи, разпоредбите на това споразумение се прилагат в рамките на настоящата операция.

[...]

6. Условието за прехвърляне на арестуваните и задържаните лица към трета държава, участваща в операцията, с оглед упражняване на правораздавателната компетентност на тази държава, се приемат при сключването или изпълнението на споразуменията за участие, посочени в параграф 3“.

55. Накрая, важно е да се цитира член 12 от съвместното действие, озаглавен „Прехвърляне на арестувани и задържани лица с оглед на упражняването на правораздавателна компетентност“, съгласно който:

„1. Въз основа на съгласието на Сомалия за упражняване на компетентността на държавите членки или на трети държави, от една страна, и от друга страна — на член 105 от Конвенцията на ООН по морско право, арестуваните и задържаните с оглед наказателното им преследване лица, които са заподозрени, че възнамеряват, по смисъла на членове 101 и 103 от Конвенцията на ООН по морско право, да извършат, че извършват или че са извършили пиратски действия или въоръжени грабежи в териториалните води на Сомалия или в открито море, както и имуществото, послужило за извършване на тези деяния, се прехвърлят на:

- компетентните власти на държавата членка или на третата държава, участваща в операцията, под чието знаме плава корабът, осъществил залавянето, или
- ако посочената държава не може или не желае да упражни своята компетентност — на държава членка или на всяка трета държава, която желае да упражни компетентността си по отношение на посочените по-горе лица и имущество.

2. Нито едно от лицата, посочени в параграф[1], не може да бъде прехвърлено в трета държава, освен ако условията на прехвърлянето не са били договорени със съответната трета държава, при спазване на приложимото международно право, в частност на международното право в областта на правата на човека, за да се гарантира по-специално, че никое лице няма да бъде подложено на смъртно наказание, на мъчения или друго жестоко, нечовешко или унижително отношение“.

56. Както е посочено в съображение 3 от спорното решение, споразумението е прието за прилагането на член 12 от съвместното действие. Споразумението предвижда също условията за участие на трета държава в операцията Atalanta в приложение на член 10, параграфи 3 и 6 от съвместното действие.

57. В рамките на настоящото производство никой не оспорва, че с оглед на целта и съдържанието си съвместното действие попада в обхвата на ОВППС. Според мен същото се отнася за споразумението и за спорното решение, които се явяват негово продължение. По-специално не виждам причина самият принцип относно участието на трети държави в действията на Съюза, насочени към възпирането, предотвратяването и потушаването на пиратските действия край сомалийските брегове, както и правилото, че прехвърлянето на трета държава на задържаните лица се обуславя от зачитането от страна на тази държава на международното право, по-специално в областта на правата на човека, да попадат в обхвата на ОВППС, след като по-пълното уточняване на условията за прехвърляне и третиране на съответните лица не се включват в ОВППС.

58. Сега ще се спра по-подробно на споразумението, за което се отнася спорното решение.

59. Споразумението урежда условията за прехвърляне на лица, заподозрени в пиратски действия, и свързаното с тях имущество, иззето от ръководените от Европейския съюз военноморски сили (Eunavfor) в Република Мавриций, установява рамка за третирането и наказателното преследване на тези лица и предвижда помощта, предоставяна във връзка с това на Република Мавриций от Eunavfor.

60. Член 1 от споразумението, озаглавен „Цел“, гласи:

„Настоящото споразумение определя реда и условията за:

- а) прехвърляне на лица, заподозрени че са се опитали да извършат, че извършват или че са извършили пиратски действия в района на операция „Eunavfor“ [...], и задържани от Eunavfor;
- б) прехвърляне на свързано с тях имущество, иззето от Eunavfor, от Eunavfor на [Република] Мавриций; и
- в) третиране на прехвърлените лица“.

61. В член 3 от споразумението са посочени общите принципи, съгласно които се определят редът и условията за прехвърляне в Република Мавриций на лицата, заподозрени в пиратски действия, които са задържани от Eunavfor, и на свързаното с тях имущество, иззето от тези сили. Той предвижда по-специално че прехвърлянето на тези лица на компетентните правоприлагащи органи на Република Мавриций се извършва само по тяхно решение. Освен това съгласно член 3, параграф 5 от споразумението „[в]сяко прехвърлено лице се третира по хуманен начин и в съответствие с международните задължения за спазване на правата на човека, залегнали в Конституцията на [Република] Мавриций, включително забраната за изтезания и други форми на жестоко, нечовешко и унижително отнасяне или наказание, забраната за произволно задържане и в съответствие с изискването за справедлив процес“.

62. Член 4 от споразумението съдържа правилата относно третирането, наказателното преследване и съдебния процес на прехвърлените лица. Сред тези правила са правото на съдебен процес в разумен срок, правото на справедлив процес и гаранцията за спазване на презумпцията за невиновност. Освен това член 5 от споразумението предвижда забраната на смъртното наказание за прехвърлените лица.

63. Член 6 от споразумението се отнася до досиетата и нотификациите. Той предвижда по-специално че Eunavfor предоставя на Република Мавриций досиета за задържането за всяко прехвърлено лице, че Република Мавриций носи отговорност за воденето на точен отчет за всички прехвърлени лица и че досиетата са на разположение на Съюза и на Eunavfor.

64. Освен това член 7 от споразумението уточнява помощта, която Eunavfor предоставя на Република Мавриций във връзка с разследването и наказателното преследване на прехвърлените лица. В това отношение Eunavfor подпомага Република Мавриций по-специално във връзка с предаването на досиетата за задържането, съставени съгласно член 6, параграф 2 от споразумението, обработването на доказателствата и представянето на показания или показания под клетва на свидетели.

65. Член 7, параграф 3 от споразумението предвижда, че „[Д]околкото такива средства не са осигурени чрез други финансови донори, страните разработват, при спазване на приложимите процедури, договорености за изпълнение относно финансовата, техническа и друга помощ за осъществяване на прехвърлянето, задържането, разследването, наказателното преследване и съдебния процес на прехвърлени лица. С тези договорености за изпълнение се цели да бъде обхваната също техническата и логистичната помощ за [Република] Мавриций в областите на преразглеждането на законодателството, обучението на следователи и прокурори, разследването и съдебното производство, и по-специално договорености за съхраняването и предаването на доказателства и за процедурата на обжалване. Освен това целта е договореностите за изпълнение да предвиждат репатрирането на прехвърлени лица в случай на оправдателна присъда или липса на наказателно преследване, прехвърлянето им с цел завършване на изтърпяването на наказанието в друга държава или репатрирането им след изтърпяването на наказанието в Мавриций“.

66. Освен това в член 10, параграф 1 от споразумението е посочено, че „[з]а целите на прилагането на настоящото споразумение въпросите от оперативен, административен и технически характер могат да бъдат уредени чрез договорености за изпълнение между компетентните органи на [Република] Мавриций, от една страна, и компетентните органи на [Съюза], както и компетентните органи на изпращащите държави, от друга страна“. Съгласно член 10, параграф 2, буква е) от споразумението тези договорености за изпълнение могат по-специално да включват „[п]редоставяне на техническа помощ, експертна помощ, обучение и друга помощ, посочена в член 7, по искане на [Република] Мавриций с оглед постигането на целите на настоящото споразумение“.

67. Накрая, член 11, параграф 2 от споразумението предвижда, че то „остава в сила до приключването на операцията [Atalanta], за което уведомява Eunavfor“.

68. От това описание на съвместното действие и от споразумението е видно, че е налице тясна връзка между военната операция, предвидена в посоченото действие, и съдържащите се в споразумението разпоредби относно прехвърлянето и третирането на лицата, заподозрени в пиратски действия.

69. Споразуменията, сключвани от Европейския съюз на основание член 10, параграф 3 и член 12, параграф 2 от съвместното действие, имат за цел изпълнението на резолюциите на Съвета за сигурност във връзка с борбата срещу пиратството по крайбрежието на Сомалия и следователно допринасят за международното сътрудничество в тази област. Заедно съвместното действие и споразумението представляват подходящ и последователен отговор на исканията, отправени от Съвета за сигурност.

70. Както отбелязва Италианската република, за да гарантира успеха на дейността по предотвратяване и преследване на пиратските действия, съвместното действие предвижда, че е абсолютно необходимо да се сключат споразумения с държавите от региона относно участието им, включително при упражняването на юрисдикция по отношение на заподозрените лица. Следователно споразумението може да се счита за мярка по прилагане на съвместното действие, от което е неразделна част. Във връзка с това следва да се отбележи, че член 28, параграф 1 ДЕС предвижда, че „[к]огато международното положение налага оперативно действие от страна на Съюза, Съветът приема необходимите решения[, които] определят [...] условията за изпълнението им“. Обстоятелството, че споразумението е неразделна част от условията за прилагане на съвместното действие, вече е сериозен признак за връзката му с ОВППС.

71. Освен това следва да се подчертае фактът, че споразуменията за прехвърляне са необходими за доброто изпълнение и ефективността на предвидената в съвместното действие военна операция.

72. Действително, както посочва Френската република, борбата срещу пиратството не се свежда до задържането на подозрителни пиратски кораби, а продължава до прехвърлянето и подвеждането под наказателна отговорност на заподозрените в пиратски действия лица. В този смисъл, макар действията по прехвърлянето и наказателното преследване на заподозрените лица, попадащи в обхвата на споразумението, да не са част от военните действия в тесен смисъл, те все пак са неразривно свързани с военната операция Atalanta.

73. Целта на мисията Atalanta е да възпира, предотвратява и потушава пиратските действия. В рамките на същата е необходимо не само да се осигури защита на корабите, а при необходимост и да се залавят лицата, заподозрени в пиратски действия, и впоследствие същите да бъдат предавани на компетентните органи. Целта на мисията би била трудноосъществима, ако лицата, извършили пиратски действия, не могат да бъдат преследвани по съдебен ред и поради това могат незабавно да възстановят престъпната си дейност.

74. Както подчертава Италианската република, ако идентифицирането и залавянето на лицата, заподозрени в пиратски действия, не води до съдебно производство, което едновременно е бързо, ефективно и зачита правата на човека, самото съвместно действие би било лишено от полезен ефект. В противен случай то не би имало никакво възпиращо действие и не би могло да разреши окончателно проблема с пиратството покрай сомалийските брегове.

75. Споразуменията като разглежданото по настоящото дело имат съществено значение за провеждането на военната операция, за която Съюзът е взел решение. Приемствеността между оперативни и правни действия се откроява на съвсем ранен етап като един от центровете на тежестта на тази военна операция. Без тази приемственост преследването на пиратите се затруднява и дори става невъзможно. Оперативната ефективност на действията в такъв случай се затруднява, а очакваният възпиращ ефект от дейността на Съюза се свежда почти до нула²².

22 — Вж. изказването на Lenoir, D., „Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie“ в рамките на третата кръгла маса „Action, intervention, sanction“ на 7 декември 2009 г., денят, посветен на изследванията на тема „La piraterie: 'menace stratégique' ou éphémène organisé от Fondation pour la recherche stratégique, стр. 61.

76. В борбата срещу пиратството голямо значение имат свързаните със сигурността и военното измерение аспекти, които по необходимост трябва да бъдат съчетани с не по-малко важните правоприлагане и наказателно преследване²³. По тази причина международната общност се ангажира с подписването на споразумения за прехвърляне за целите на осъществяването на наказателно преследване с държавите от съответния регион в дух на глобално разпределяне на съответните тежести, както и поради оперативни съображения, свързани с интереса от прехвърляне в близост до мястото на извършване на престъпното деяние²⁴.

77. В своята Резолюция относно морското пиратство от 10 май 2012 г. самият Парламент впрочем признава²⁵, че „по-нататъшното безнаказано пиратство пречи на възпиращото въздействие“²⁶.

78. От изложеното по-горе следва, че споразумението се явява продължение на резолюциите на Съвета за сигурност и на съвместното действие и че то е неразривно свързано с провеждането на военната операция *Atalanta*. По-долу ще покажа, че както съвместното действие, целта, преследвана със споразумението, попада в областта на ОВППС.

79. От гледна точка на тяхната цел съвместното действие и споразумението са инструменти, с които Съюзът осъществява дейност, за която е взето решение в рамките на Съвета за сигурност и която има за цел опазването на международните мир и сигурност. В съответствие с предвиденото в резолюциите на Съвета за сигурност и в член 12, параграф 2 от съвместното действие споразумението има по-специално за цел да съвмести ефективната борба с пиратството край сомалийските брегове и зачитането на основните права.

80. Пиратството край бреговете на Сомалия представлява заплаха за международната сигурност и регионалната стабилност. Дейността на Съюза има за цел да води борба срещу тази форма на международна престъпна дейност, която се е разраснала в индийския океан, и по-специално край бреговете на Сомалия и Африканския рог. Както отбелязва Парламентът в своята Резолюция от 10 май 2012 г. относно морското пиратство, то „представлява нарастваща заплаха както за човешкия живот и безопасността на моряците и други лица, така и за регионалното развитие и стабилност, морската среда, световната търговия и всички форми на морски транспорт и корабоплаване, включително за риболовните кораби, както и за доставката на хуманитарна помощ“²⁷.

81. Следователно действията на Съюза имат за цел да опазят безопасността на морското корабоплаване в тази натоварена зона на международен транзит. Поради това посоченото действие преследва цел, свързана със защитата на международната сигурност край бреговете на Сомалия. Тя също така допринася за стабилността и мира в региона.

82. От гледна точка на Съюза парализирането на морския трафик в Червено море и в Аденския залив би превърнало пиратството в стратегически проблем. Действително, става дума за морски път, за който се счита, че има основно значение за доставките в Европа. В по-общ план мобилизацията на международно равнище срещу пиратските действия показва, че те са в състояние да засегнат всички търговски плавателни съдове, идващи от различни части на света, и поради това представляват заплаха за международния мир и сигурност.

23 — Вж. *Bosse-Platière*, I. Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transferts conclus par l'Union européenne avec des États tiers. — in: Les différentes facettes du concept juridique de sécurité — Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq, université Nord Lille 2. 2011, p. 101.

24 — Вж. доклад на специалния съветник на генералния секретар по правните въпроси, свързани с пиратството по крайбрежието на Сомалия (точка 65).

25 — 2011/2962(RSP).

26 — Точка 10.

27 — Съображение В от тази резолюция.

83. По мое мнение, целта за борба срещу пиратството край бреговете на Сомалия с цел опазване на международния мир и сигурност при спазване на правата на човека в рамките на международното сътрудничество, установено по инициатива на Съвета за сигурност, попада в обхвата на ОВППС.

84. Във връзка с това следва да се отбележи, че подобна цел съответства на целите на външната дейност на Съюза, изброени по-специално в член 21, параграф 2, букви а)—в) и з) ДЕС. Съгласно тази разпоредба:

„Съюзът определя и провежда общи политики и действия и допринася за осигуряването на висока степен на сътрудничество във всички области на международните отношения, с цел:

- а) опазване на своите ценности и основни интереси, на своята сигурност, независимост и цялост;
- б) утвърждаване и укрепване на демокрацията, правовата държава, правата на човека и принципите на международното право;
- в) опазване на мира, предотвратяване на конфликти и укрепване на международната сигурност, съгласно целите и принципите на Устава на Организацията на обединените нации^[28], както и на принципите на Заключителния акт от Хелзинки и целите на Парижката харта, включително тези, които се отнасят до външните граници;

[...]

- з) насърчаване на международна система, основана на засилено многостранно сътрудничество и добро глобално управление“.

85. Вярно е, че изброените в член 21, параграф 2 ДЕС цели са хоризонтални цели на външната дейност на Съюза, без някоя от тях изрично да се причислява към ОВППС. Установяването на целите на ОВППС се затруднява допълнително поради това, че от една страна, член 23 ДЕС, който е част от глава 2, посветена на специфичните разпоредби относно ОВППС, препраща към хоризонталните цели на външната дейност на Съюза, посочени в член 21, параграф 2 ДЕС, и от друга страна, член 24, параграф 1 ДЕС дава особено широко и общо определение на областта на ОВППС. Наистина, съгласно тази разпоредба „[к]омпетентността на Съюза в областта на [ОВППС] обхваща всички области на външната политика, както и всички въпроси, свързани със сигурността на Съюза, включително постепенното формиране на обща отбранителна политика, която може да прерасне в обща отбрана“.

86. Същевременно е необходимо да се определят границите между ОВППС и останалите политики на Съюза. Това задължение произтича от прилагането на предвидената в член 40 ДЕС клауза за взаимно незасягане между компетенциите на Съюза в областта на ОВППС и останалите му политики.

87. За целта следва най-напред да се отбележи, че посочените по-горе цели на външната дейност на Съюза, а именно изброените в член 21, параграф 2, букви а)—в) и з) ДЕС, са част от традиционно възлаганите на ОВППС цели. Във връзка с това ще посоча, че съдържащите се в тази разпоредба цели по същество отговарят на целите, попадащи в ОВППС преди Договора от Лисабон по силата на член 11, параграф 1 от Договора за ЕС в редакцията му преди Договора от Лисабон.

28 — Устав, подписан в Сан Франциско (Съединените щати) на 26 юни 1945 г.

88. На следващо място, доколкото член 21, параграф 2 ДЕС посочва общите цели на външната дейност на Съюза, за да се определи към коя политика на Съюза по-специално спада една или друга цел, следва тази разпоредба да се тълкува във връзка с по-специфичните разпоредби, приложими в рамките на всяка политика.

89. Що се отнася по-специално до целта, свързана с опазването на мира и укрепването на международната сигурност, посоченото по-горе Решение по дело Парламент/Съвет е аргумент за включването ѝ в ОВППС.

90. Всъщност в това решение Съдът включва в областта на ОВППС целта, насочена към борба с международния тероризъм и неговото финансиране с цел запазване на международния мир и сигурност, като се основава не само на член 21, параграф 2, буква в) ДЕС, на член 24, параграф 1, първа алинея ДЕС, но и на член 43, параграф 1 ДЕС.

91. Както по делото, по което е постановено посоченото съдебно решение, обстоятелството, че споразумението е един от инструментите, с които Съюзът прилага международна мярка, която е предмет на множество резолюции на Съвета за сигурност и безспорно цели опазването на международния мир и сигурност, е важен елемент от съображенията, поради които посоченото споразумение може да се впише в областта на ОВППС²⁹.

92. В съответствие с член 37 ДЕС, който, нека припомним, представлява материалноправното основание на спорното решение, Съюзът може да сключва международни споразумения във всички области на ОВППС, включително в областта на общата политика за сигурност и отбрана (наричана по-нататък „ОПСО“), която, както се уточнява в член 42, параграф 1 ДЕС, е неразделна част от ОВППС.

93. Поради това считам, че като необходимо продължение на военната операция Atalanta, преследващо същата цел за опазване на международния мир и сигурност, споразумението се вписва в областта на ОВППС.

94. Съгласно член 42, параграф 1 ДЕС, ОПСО „осигурява на Съюза оперативен капацитет, който почива на граждански и военни средства. Съюзът може да прибегне до тях при изпълнение на мисии извън територията на Съюза, с цел да осигури поддържането на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност, в съответствие с принципите на Устава на Организацията на обединените нации“.

95. Съдържанието на мисиите на ОПСО е уточнено в член 43, параграф 1 ДЕС, съгласно който „[м]исиите, посочени в член 42, параграф 1, при които Съюзът може да прибегне до използването на граждански и военни средства, включват съвместни действия в областта на разоръжаването, хуманитарни и евакуационни мисии, мисии за съвет и помощ във военната област, мисии за предотвратяване на конфликти и поддържане на мира, мисии на военни сили за управление на кризи, включително умиротворителни мисии и стабилизиращи операции след края на конфликти. Всички тези мисии могат да допринесат за борбата срещу тероризма, включително чрез подкрепата, оказвана на трети страни, за да се борят с тероризма на своя територия“.

96. Парламентът посочва, че не разбира поради какви съображения мисиите, поверени на представителите на Съюза и на Еупавфор съгласно споразумението, като прехвърлянето на лица и имущество, предаването на доказателства, облекчаването на наказателното преследване и изпълнението на присъдите, измененията на законодателството, обучението на разследващите и предоставянето на финансова, техническа, логистична или друг вид помощ на Република

29 — Вж. в този смисъл Решение по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе (точка 76), както и точка 66 от моето заключение по същото дело.

Мавриций, биха могли да са част от някоя от специфичните мисии в рамките на ОПСО, посочени в членове 42 ДЕС и 43 ДЕС. Макар да приема, че тези мисии могат да допринесат за постигането на общата цел за укрепване на международната сигурност и са свързани с военната операция Atalanta, Парламентът счита, че самото им естество и специфичните им задачи излизат от рамките на тези, за които е била създадена операция Atalanta.

97. Обратно, според мен изброяването на мисиите на ОПСО, съдържащо се в член 43, параграф 1 ДЕС, е достатъчно широко, за да обхване всички разпоредби на споразумението и следователно за да се счита, че то е неразделна част от мисия, която спада към ОПСО.

98. Макар да трябва да се приеме, че прехвърлянето на заподозрени лица и започването на действия по наказателно преследване срещу тях по естеството си не представляват военни действия, следва да се отбележи, че една от важните характерни особености на ОПСО, както ясно личи от член 42, параграф 1 ДЕС и от член 43, параграф 1 ДЕС, е че тя не се ограничава до използването на военни средства, а предвижда и употребата на граждански средства, по-специално в рамките на мисии по управлението на кризи³⁰.

99. Според Парламента фактът, че целта на споразумението е борбата срещу форма на престъпна дейност посредством инструменти, близки до използваните в областта на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси в рамките на трета част, дял V от Договора за функционирането на ЕС, отнасящ се до ПССП, означава, че спорното решение е трябвало да има и правни основания от този дял, а именно от членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС.

100. От своя страна Комисията твърди, че основната цел на споразумението е да не допусне самите засегнати държави членки да трябва да осъществяват наказателните производства. Споразумението улеснявало сътрудничеството между органите на държавите членки и органите на Република Мавриций, създавайки правна и практическа рамка за предаване на заподозрените лица на третата крайбрежна държава с цел осъществяване от нея на разследване и наказателно преследване. От това следва, че целта и съдържанието на споразумението били обосновавали използването на член 82 ДФЕС като правно основание за сключването на споразумението предвид основната му насоченост към съдебното сътрудничество. Участието на военнослужещи при прилагане на споразумението нямало никакво значение за изводите, до които стигнала Комисията. Всъщност за определянето на правилното правно основание естеството и качеството на субекта нямали значение, а решаващо било естеството на планираната дейност.

101. Според мен доводите на Парламента и на Комисията са неправилни.

102. В подкрепа на първия аспект от доводите си Парламентът посочва, че борбата с престъпността не е цел или специфична мисия на Съюза в рамките на ОВППС или на ОПСО, а е област, попадаща в обхвата на ПССП. Той също отбелязва, че целта на член 43, параграф 1 ДЕС е единствено борбата срещу тероризма.

103. Все пак съдържащото се в последната разпоредба обяснение, че мисиите в рамките на ОПСО могат да допринесат за борбата срещу тероризма, според мен изобщо не изключва възможността тези мисии да допринасят за борбата и срещу други форми на престъпна дейност.

30 — Както е отбелязано още в „Stratégie européenne de sécurité — Une Europe sûre dans un monde meilleur“ [Европейска стратегия за сигурност — сигурна Европа в по-добър свят], приета в Брюксел на 12 декември 2003 г., „някоя от новите заплахи не е чисто военна и не може да ѝ се противопостави с чисто военни средства. На всяка от тях трябва да се противопостави комбинация от средства за действие“ (стр. 7).

104. Освен това, както основателно отбелязва Съветът, борбата с представляващи заплаха за международната сигурност международни престъпления, [...] извършвани извън територията на Съюза, е въпрос на ОВППС, включително на ОПСО, която е неразделна част от ОВППС, евентуално посредством операциите по управление на кризи.

105. В това отношение следва да се отбележи, че Съюзът е провел редица мисии за реформиране на сектор сигурност в рамките на ОПСО, и по-специално граждански мисии, за да се справи със заплахи за сигурността, включително произтичащи от престъпна дейност, както и някои полицейски мисии и мисии в областта на върховенството на закона³¹. Според мен основателно не се е считало, че тези мисии са имали връзка с ПССП. Целта на операциите, провеждани в рамките на посочените мисии, може да е поддържането или възстановяването на обществения ред. Предвидените задачи могат по-специално да включват обучението и ръководството на служителите в областта на сигурността, както и помощ за изработването на закони³².

106. Доводите, развити от Парламента и Комисията, всъщност показват, че разграничението между ОВППС и външното измерение на ПССП следва да бъде изяснено.

107. Разграничението между тези две политики на Съюза се затруднява поради връзката и на двете с необходимостта да се гарантира сигурността³³. Целите, свързани с опазването на сигурността на Съюза и с укрепването на международната сигурност, са възложени на Съюза като цели в областта на външната му дейност по силата на член 21, параграф 2, букви а) и в) ДЕС. Същевременно осигуряването на високо равнище на сигурност е задача и на ПССП в съответствие с член 67, параграф 3 ДФЕС.

108. Въпреки това съответните приложни полета на ОВППС и на ПССП във външното му измерение трябва ясно да се разграничат.

109. Както посочва Съветът, мерките относно ПССП, независимо дали са с вътрешна или външна насоченост, трябва да се вземат с цел да се осигури напредък в областта на свободата, сигурността и правосъдието в Съюза. Член 67, параграф 1 ДФЕС всъщност предвижда, че „Съюзът представлява [ПССП]“, което е отразено и в член 3, параграф 2 ДЕС. В този смисъл съгласно последната разпоредба „Съюзът предоставя на своите граждани [ПССП] без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“.

31 — Ще посоча например Съвместно действие 2008/124/ОВППС на Съвета от 4 февруари 2008 г. относно мисията на Европейския съюз в областта на върховенството на закона в Косово, EULEX KOSOVO (ОВ L 42, стр. 92); помощта, предоставена на Ирак съгласно Решение 2010/330/ОВППС на Съвета от 14 юни 2010 година относно интегрираната мисия на Европейския съюз за спазване на правовия ред в Ирак EUJUST LEX-IRAQ (ОВ L 149, стр. 12); Решение 2012/389/ОВППС на Съвета от 16 юли 2012 година относно мисията на Европейския съюз за изграждане на регионален морски капацитет в региона на Африканския рог (EUCAP NESTOR) (ОВ L 187, стр. 40), както и Решение 2012/392/ОВППС на Съвета от 16 юли 2012 година относно мисия на Европейския съюз по линия на ОПСО в Нигер (EUCAP Sahel Niger) (ОВ L 187, стр. 48).

32 — След Европейския съвет в Santa Maria da Feira на 19 и 20 юни 2000 г. Съюзът развива гражданското измерение на ОПСО. Целта на започналите във връзка с това операции е на държави в следконфликтна ситуация или със слаби институции да се окаже помощ, която да им даде възможност да укрепят правните си норми и/или да изградят капацитет за борба с организираната престъпност или за по-ефективен контрол на външните си граници. Вж. Trauner, F. The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon? — Occasional Paper. ISS, mars 2011, p. 16.

33 — Вж. Neframi, E. L'aspect externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union?“. La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne. Bruylant 2013, p. 509, и по-специално стр. 521.

110. Изграждането на ПССП в полза на гражданите на Съюза изисква Съюзът да упражни своята външна компетентност³⁴. Например член 79, параграф 3 ДФЕС възлага на Съюза изрична външна компетентност за сключването на споразумения за обратно приемане. Освен това на основание член 216 ДФЕС Съюзът може да сключва международни споразумения в областта на полицейското или съдебното сътрудничество, по-специално когато това се налага за постигането на цел, свързана с ПССП.

111. Следователно външното измерение на ПССП може да се очертае въз основа на целите, залегнали в член 3, параграф 2 ДЕС и в член 67 ДФЕС. С други думи, външното измерение на ПССП се явява функционално и инструментално спрямо посочените в тези разпоредби цели³⁵. Външните и вътрешните политики в областта на ПССП са неразривно свързани. За да се дефинира външният аспект на ПССП, е важно с предимство да се вземат под внимание вътрешните политически функции на ПССП³⁶.

112. От това следва, че макар да е възможно изграждането на това пространство да изисква външна дейност от страна на Съюза, за да може да се счита, че дадено споразумение е от областта на ПССП, е необходимо то да има тясна връзка със свободата, сигурността и правосъдието в рамките на Съюза. С други думи, принадлежността към ПССП е обоснована, когато има пряка връзка между целта, свързана с вътрешната сигурност на Съюза, и полицейското и/или съдебно сътрудничество, което се осъществява извън Съюза. За сметка на това дейността на Съюза трябва да се причисли към ОВППС, когато цели, на първо място, да гарантира мира, стабилността и демократичното развитие в регион извън Съюза³⁷.

113. Разбира се, разграничението невинаги е очевидно, тъй като наистина развитието на определена форма на престъпна дейност в даден регион може да представлява едновременно опасност за вътрешната сигурност на Съюза и за стабилността на съответния регион³⁸. Видно по-специално от Стокхолмската програма³⁹, приета от Европейския съвет през 2010 г., вътрешната и външната сигурност са неотделими една от друга. Действията в отговор на заплахи, дори отдалечени от нашия континент, са от съществено значение за защитата на Европа и нейните граждани⁴⁰.

114. Според мен това не променя обстоятелството, че след като е налице дейност на Съюза, която се вписва в инициатива за международно сътрудничество, предприета от Съвета за сигурност и насочена преди всичко към борбата срещу заплахата, засягаща международния мир и сигурност, решението за тази дейност трябва да бъде прието в рамките на ОВППС.

115. В случая обаче споразумението, за което установих, че се вписва в рамките на дейността, за която е взето решение на международно равнище, и чиято цел е борбата срещу пиратски действия край сомалийските брегове, за да осигури международния мир и сигурност в тази зона, според мен не урежда положение, което има достатъчна връзка с изграждането на ПССП.

34 — Хагската програма: укрепване на свободата, сигурността и правосъдието в Европейския съюз (ОВ С 53, 2005 г., стр. 1) посочва, че за да се изгради ПССП, всички правомощия на Съюза, включително във външните отношения, трябва да се прилагат последователно и в тяхната съвкупност (точка 4, последен параграф).

35 — Вж. Govaere, I., Demedts, V. Quelle définition de l'«externe» en matière d'ELSI? Le cadre et les enjeux. *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*. Bruylant 2013, p. 489, и по-специално стр. 497.

36 — Пак там (стр. 508).

37 — Вж. De Biolley, S. Coopération policière dans l'Union européenne. *Jurisclasseur Europe*. vol. 2680, p. 114.

38 — Пак там.

39 — Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите (ОВ С 115, 2010 г., стр. 1).

40 — Вж. точка 7, озаглавена „Европа в глобализирания свят — външното измерение на свободата, сигурността и правосъдието“. Във връзка с това Европейският съвет „отчита, че ОПСО и много външни действия в областта на свободата, сигурността и правосъдието имат споделени или взаимно допълващи се цели. Мисиите по линия на ОПСО значително допринасят за вътрешната сигурност на Съюза с усилията си да подпомагат борбата с тежката транснационална престъпност в съответните приемащи държави и да постигнат зачитане на принципите на правовата държава“ (точка 7.1). Поради това Европейският съвет „насърчава засилване на сътрудничеството и съгласуваността между политиките в областта на свободата, сигурността и правосъдието и ОПСО, за да се постигне напредък по тези споделени цели“ (пак там).

116. Противно на твърденията на Парламента, фактът, че споразумението предвижда определена форма на сътрудничество между Eunavfor и правоприлагащите органи на Република Мавриций и урежда дейности, които наподобяват действия с полицейски или правораздавателен характер, не представлява достатъчна връзка с ПССП.

117. Според мен е погрешно да се твърди, че след като става дума за отношението спрямо засегнати от съдопроизводствени действия лица, това е достатъчно, за да бъде включена дейността на Съюза в обхвата на политиката, свързана с ПССП, в случая във външното му измерение. Действително ОВППС може да е свързана с прилагането на средства от полицейско или правораздавателно естество, за да се осигури възможност за постигането на нейните цели. Само по себе си използването на подобни инструменти не е определящо, при положение че те обслужват целта за опазване на международния мир и сигурност, която безспорно е част от ОВППС, както установих, а не присъща на ПССП цел.

118. Мисиите, осъществявани по инициатива на Съюза в рамките на ОПСО, свидетелстват за това, че традиционните инструменти на ПССП могат да бъдат мобилизирани в услуга на целите на ОВППС. В този смисъл международните мисии, за които Съюзът взема решение, за да осигури опазването на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност, се улесняват от възможността за прилагане на граждански средства като укрепването на съдебната система и полицейските служби в съответните трети държави⁴¹. По този начин външният аспект на ПССП се включва в упражняването на компетентността на Съюза в областта на външната политика, с което се обслужват целите на ОВППС⁴².

119. Накрая, подчертавам, че констатацията, че целта на споразумението е да защити правата на лицата, заподозрени в пиратски действия, както и че то препраща към бъдещо споразумение между страните за определяне на условията и реда за техническата и логистичната помощ, предоставяна от Съюза на Република Мавриций, по-специално за преразглеждането на нейното законодателство, обучението на следователи и прокурори, разследването и съдебното производство, не позволява причисляването на това споразумение към областта на ПССП. Всъщност тези компоненти от споразумението целят да гарантират защитата на правата на човека и укрепването на правовата държава, които са част от целите на ОВППС. Във връзка с това би било парадоксално волята на страните по споразумението да гарантират, че ефективното преследване на пиратските действия не се осъществява в ущърб на основните права на техните извършители, да допринеса за изваждането на това споразумение от обхвата на ОВППС, която подобно на останалите политики на Съюза се подчинява на зачитането на основните права.

120. Военната операция, провеждана от Съюза, по необходимост води до залавянето на извършителите на пиратски действия. Определянето на реда и условията за третирането на тези лица след залавянето им и на по-нататъшната им съдба очевидно е част от самата операция. Единственото третиране на заловените лица, което е в съответствие с правото, обаче

41 — Взаимното допълване между традиционните инструменти на ПССП и ОВППС на плоскостта на ОПСО се подчертава в Стратегия за вътрешна сигурност на Европейския съюз — Към европейски модел за сигурност, приета от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на заседанието му на 25 и 26 февруари 2010 г. и одобрена от Европейския съвет от 25 и 26 март 2010 г., която посочва, че е „много важно да се засили участието на правоприлагащите органи и органите от областта „Правосъдие, свобода и сигурност“ във всички етапи на гражданските мисии за управление на кризи, така че те да могат да участват в разрешаването на конфликтите, като работят заедно с всички други служби, действащи на място (военни, дипломатически, служби за спешна помощ и т.н.)“ (стр. 30). Следователно е налице тясна връзка и взаимно допълване между външното измерение на ПССП и ОПСО. Както сътрудничеството с трети държави е от основно значение за постигането на целите, свързани с вътрешната сигурност на Съюза, по сходен начин мисиите в рамките на ОПСО могат да обслужват целите на ПССП, като не само осигуряват важна информация за вътрешната сигурност, но и допринасят за осигуряването на стабилността в районите, намиращи се в съседство със Съюза (вж. по този въпрос *Wolff, S., Mounier, G. The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy. Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. TMC Asser Press, 2011).

42 — Вж. *Neframi, E.*, op. cit. p. 527.

е предаването им на съд. От тази гледна точка да се даде възможност на държавите, на които се предават пиратите, да приведат производствата си в съответствие с международното право по правата на човека представлява крайната, но основна фаза на провежданата в рамките на ОВППС военна операция.

121. От изложеното следва, че при приемането на спорното решение Съветът правилно счита, че то не попада в рамките на външното измерение на ПССП и че следователно не трябва да използва някое от правните основания, свързани с тази политика на Съюза.

122. По мое мнение в споразумението няма и компонент, свързан със сътрудничеството за развитие, който би обосновал използването на правно основание, включено в част пета, дял III, глава 1 ДФЕС.

123. В своето Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет⁴³ Съдът постановява, че „за да може определена мярка, чиято цел е борбата срещу разпространението на лекото стрелково и малокалибрено оръжие, да бъде приета от Общността в рамките на нейната политика на сътрудничество за развитие, тази мярка трябва спада към приложното поле на компетентността, предоставена в тази област на Общността с Договора за ЕО, както с оглед на целите ѝ, така и на нейното съдържание“⁴⁴. Според Съда „[с]лучаят не е такъв, когато основният предмет на подобна мярка е изпълнението на ОВППС [...], независимо че тази мярка допринася за икономическото и социално развитие на развиващи се страни“⁴⁵.

124. Установих обаче, че именно ОВППС представлява центърът на тежестта на споразумението и на спорното решение.

125. Съгласно член 208, параграф 1, втора алинея ДФЕС „[о]сновната задача на политиката на Съюза в [областта на сътрудничеството за развитие] е намаляването и, като крайна цел, изкореняването на бедността“.

126. Както отбелязва Съветът, член 208, параграф 1 ДФЕС измества центъра на приложното поле на сътрудничеството за развитие, като основният елемент в политиката за развитие на Съюза става намаляването и изкореняването на бедността. Освен това член 208, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДФЕС уточнява, че „Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на политиките, които биха могли да засегнат развиващите се страни“. Останалите политики на Съюза, например ОВППС, трябва да отчитат целите на сътрудничеството за развитие и следователно могат да допринасят за осъществяването им, което е в съответствие с изискването за последователност във външната дейност на Съюза. Следователно самият факт, че определена мярка, попадаща в обхвата на ОВППС, може да произведе инцидентни положителни последици за развитието на трета държава, не я превръща в мярка, попадаща в приложното поле на сътрудничеството за развитие по смисъла на член 208 ДФЕС.

127. Разбира се, при действието на Договорите, предшествващи Договора от Лисабон, Съдът тълкува относително широко приложното поле на сътрудничеството за развитие⁴⁶. Същевременно подобно широко разбиране също има определени граници. По-специално трябва да се направи разграничение между мерките, насочени към развитието, и мерките, които

43 — С-91/05, Сборник, стр. I-3651.

44 — Точка 71.

45 — Точка 72.

46 — Вж. Решение от 3 декември 1996 г. по дело Португалия/Съвет (С-268/94, Recueil, стр. I-6177, точки 23—29 и 37—39), Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Парламент/Комисия (С-403/05, Сборник, стр. I-9045, points 56—58) и Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точки 64—70).

обслужват други цели на Съюза, например целите на ОВППС. От тази позиция укрепването на правораздавателния капацитет на Република Мавриций не е самоцел, а е насочено към ефективно наказване на пиратските действия, които представляват заплаха за международния мир и сигурност, при зачитане на основните права на извършителите на тези действия.

128. Всяка помощ, предоставяна на основание на споразумението, и по-специално посочената в член 7, параграфи 2 и 3 от него, ще бъде свързана с прехвърлянето на лицата, заподозрени в пиратски действия с оглед на ефективното наказване на тези действия, и с капацитета на Република Мавриций да прилага споразумението в съответствие с международното право по правата на човека. Ще отбележа освен това, че предоставянето на предвидената в член 10, параграф 2, буква е) от споразумението техническа помощ, експертна помощ, обучение и друга помощ, посочена в член 7 от него, се прави единствено „с оглед постигането на целите“ му. Следователно предвидената в споразумението помощ не надхвърля целите, поради които се провежда операция Atalanta. При това положение целта на тази помощ изобщо не е развитието на Република Мавриций и следователно тя не представлява мярка за развитие, попадаща в приложното поле на членове 208 ДФЕС и 209 ДФЕС.

129. Видът на помощта не е определящ и нито един вид помощ сам по себе си не попада в рамките на сътрудничеството за развитие⁴⁷. Във връзка с това помощ, каквато е „техническата и логистичната помощ за [Република] Мавриций за преразглеждането на законодателството, обучението на следователи и прокурори, разследването и съдебното производство“⁴⁸, е напълно възможно да се предоставя в рамките на ОВППС, и по-специално на ОПСО, както посочих по-горе, за да се гарантира сигурността и да се насърчи спазването на правата на човека и на принципите на правната държава.

130. От тези съображения следва, че доколкото в споразумението не откривам компонент, свързан със сътрудничеството за развитие, спорното решение правилно се основава на член 37 ДЕС, без да се налага добавяне на правно основание за приемането му, свързано със сътрудничеството за развитие.

131. Тъй като правилно спорното решение има само правно основание, свързано с ОВППС, трябва да се счита, че свързаното с него споразумение се отнася изключително до ОВППС по смисъла на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС. Приемането на решението за сключването на това споразумение следователно не изисква нито одобрението на Парламента, нито консултиране с него.

II – По основаниято, изведено от нарушение на член 218, параграф 10 ДФЕС

132. С второто си основание Парламентът упреква Съвета, че не му е предоставил „незабавно изчерпателна информация на всички етапи от процедурата“, противно на изискванията на член 218, параграф 10 ДФЕС.

133. Във връзка с главното си искане Съветът твърди, че това основание е недопустимо, тъй като, при положение че става дума за споразумение, което се отнася изключително до ОВППС, Съдът не е компетентен да проверява дали той е спазил предвиденото в посочената разпоредба задължение за информиране или не. При условията на евентуалност, в случай че Съдът приеме, че е компетентен да провери дали Съветът е спазил посочената разпоредба, Съветът поддържа, че не може да бъде упрекнат в никакво нарушение на член 218, параграф 10 ДФЕС.

47 — Вж. в този смисъл Решение от 20 май 2008 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точки 104 и 105).

48 — Вж. член 7, параграф 3 от споразумението.

134. Съгласно член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС Съдът „не е компетентен по отношение на [свързаните с ОВППС разпоредби], с изключение на компетентността да следи за съответствието с член 40 [ДЕС] и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея [ДФЕС]“.

135. Освен това член 275, първа алинея ДФЕС уточнява, че Съдът не е компетентен „по отношение на актовете, приети въз основа на [разпоредбите относно ОВППС]“. Все пак съгласно член 275, втора алинея ДФЕС „Съдът на Европейския съюз е компетентен да контролира спазването на член 40 [ДЕС] и да се произнася по исконите, заведени при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея [ДФЕС], относно контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора [за ЕС]“.

136. От тези разпоредби е видно, че макар липсата на компетентност на Съда в областта на ОВППС да е правилото, контролът на съда на Съюза не е напълно изключен по отношение на тази област.

137. Безспорно член 218 ДФЕС определя правилата относно договарянето и сключването на всички международни споразумения. По-специално правилото, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС, че „[Парламентът] получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата“, се прилага във всички области от правото на Съюза. Следователно, въпреки че тази разпоредба следва да се прилага именно по отношение на международните споразумения, сключени от Съюза в областта на ОВППС, това изобщо не е разпоредба относно ОВППС по смисъла на член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС и член 275, първа алинея ДФЕС. Следователно посоченото първо основание за липса на компетентност трябва да бъде отхвърлено.

138. Освен това, макар спорното решение със сигурност да представлява, както установих по-горе, акт, приет от материална гледна точка на основание на разпоредбите относно ОВППС по смисъла на член 275, първа алинея ДФЕС, според мен от това все пак не следва, че Съдът би трябвало да приеме, че не е компетентен да контролира спазването от Съвета на процедурни правила, каквито са предвидените в член 218, параграф 10 ДФЕС, приложим по отношение на всички международни споразумения и прилагането на който по отношение на международните споразумения, сключвани в областта на ОВППС, не е изрично изключено.

139. Следователно, въпреки че според мен следва да се възприеме принципът за компетентност на Съда да контролира спазването от Съвета на член 218, параграф 10 ДФЕС, това не променя факта, че в рамките на своя контрол, когато разглежда споразумение, отнасящо се изключително до ОВППС, каквото е споразумението, предмет на настоящото дело, Съдът трябва да отчита специфичното естество на правилата и процедурите, които задължително се прилагат в областта на ОВППС, както следва от член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС.

140. Несъмнено, както Съдът напомня в посоченото по-горе Решение по дело Парламент/Съвет, „участието на Парламента в законодателния процес представлява израз на равнището на Съюза на основния демократичен принцип, че народите участват в упражняването на властта чрез представително събрание“⁴⁹. Същевременно обаче Съдът е могъл само да констатира, че изборът на авторите на Договора от Лисабон е бил да предоставят „по-ограничена роля на Парламента с оглед дейността на Съюза в рамките на ОВППС“⁵⁰.

49 — Точка 81.

50 — Точка 82.

141. Едно от специфичните правила и процедури в областта на ОВППС е, че в съответствие с член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС не се изискват одобрение или консултиране с Парламента, когато съответното споразумение се отнася изключително до ОВППС.

142. Според мен от това следва, че правилата относно информацията, която Парламентът трябва да получи съгласно член 218, параграф 10 ДФЕС, и нейната точност няма как да бъдат едни и същи в случаите, в които съответното споразумение се отнася изключително до ОВППС, и в случаите, в които това не е така. С други думи, считам, че има основания да се изисква от Съвета да предоставя в по-кратки срокове и по-подробна информация на Парламента във връзка с международно споразумение, когато тази институция следва да даде одобрение или е необходимо с нея да бъде направена консултация съгласно член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС, отколкото в случаите, когато не се изисква никакво одобрение или консултиране с Парламента. Действително, за да даде информирано становище, необходимо е Парламентът да разполага с достатъчно подробна и навременна информация и той би имал основание да откаже одобрението си за решение относно сключването на споразумение при липсата на тази информация.

143. Затова, според мен във всеки случай проверката от Съда на спазването от страна на Съвета на задължението за информиране, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС, да се извършва при отчитане на естеството на съответното споразумение и на правомощията за въздействие върху материалноправното съдържание на това споразумение, с които разполага Парламентът по силата на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС.

144. Като се има предвид това, дори да се приеме, че интензитетът на задължението за информиране, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС, може да варира в зависимост от участието на Парламента в процедурата относно сключването на международните споразумения, това не трябва да бъде основание да се приеме той да бъде лишен от достатъчна информация, когато съответното споразумение се отнася изключително до ОВППС. Напомням, че действително, макар да е възможно да варира по интензитет в различните хипотези, задължението за информиране, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС, е с общо приложение, включително в областта на ОВППС.

145. Освен това не трябва да се забравя, че макар да разполага с ограничена роля в областта на ОВППС, и по-специално когато споразумението се отнася изключително до ОВППС, Парламентът все пак разполага с правото да бъде запознаван с тази политика, както следва, по-специално от член 36 ДЕС⁵¹.

146. Нека видим сега кога Парламентът е бил информиран относно преговорите и сключването на споразумението.

147. На 22 март 2010 г. Съветът е упълномощил Върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност да започне преговори за сключването на споразумения за прехвърляне с няколко трети държави, включително Република Мавриций.

51 — В този смисъл член 36, първа алинея ДЕС предвижда, че „Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност се консултира редовно с [Парламента] по главните аспекти и основните решения в областта [ОВППС] и [ОПСО], като го информира за развитието на тези политики. Той гарантира, че възгледите на [Парламента] надлежно са взети предвид. Специалните представители могат да участват в информирането на Европейския парламент“. По-нататък член 36, втора алинея ДЕС уточнява, че Парламентът „може да отправя запитвания или да изготвя препоръки до Съвета и до върховния представител на Съюза. Той провежда два пъти годишно дебати по постигнатия напредък в изпълнението на [ОВППС], включително [ОПСО]“.

148. С писмо от същата дата Съветът информира председателя на Парламента за това решение, като посочва, че ще го информира в момента на сключването на въпросните споразумения за прехвърляне.

149. Преговорите приключват на 12 юли 2011 г. с приемането на спорното решение, с което Съветът разрешава подписването на споразумението.

150. Споразумението е подписано на 14 юли 2011 г.

151. Спорното решение и споразумението са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* на 30 септември 2011 г.

152. С писмо от 17 октомври 2011 г. Съветът информира председателя на Парламента относно приемането на спорното решение и подписването на споразумението.

153. Парламентът упреква Съвета, от една страна, че не му е била изпращана информация през време на преговорите във връзка със споразумението, и от друга страна, че са изминали над три месеца, преди да му бъдат изпратени спорното решение и споразумението.

154. Според мен тези оплаквания не са от такова естество, че да доведат до отмяна на спорното решение.

155. Всъщност, първо, считам, че член 218, параграф 10 ДФЕС изисква ефективни действия от страна на Съвета за предоставяне на информация, насочени към Парламента. В този смисъл предвиденото в тази разпоредба задължение за информиране според мен не би могло да се счита за изпълнено единствено с публикуването в *Официален вестник на Европейския съюз* на решение на Съвета. Установявам обаче, че Съветът е информирал председателя на Парламента непосредствено и лично за започването на преговорите, а впоследствие за приемането на спорното решение и подписването на споразумението.

156. Второ, както вече посочих когато съответното споразумение се отнася изключително до ОВППС, не би могло да се изисква от Съвета да информира Парламента също толкова подробно, както в случаите, в които се изисква неговото одобрение или консултиране с него. По-специално, доколкото Парламентът не е следвало да даде становище във връзка със съдържанието на споразумението, информирането му относно развитието на преговорите не е било задължително.

157. Трето, що се отнася до тримесечния срок, изтекъл преди спорното решение и споразумението да бъдат изпратени от Съвета на Парламента, ще отбележа, че информирането на Парламента преди публикуването на спорното решение и на споразумението в *Официален вестник на Европейския съюз* би било в по-голяма степен в съответствие с разума на член 218, параграф 10 ДФЕС. Същевременно, с оглед на факта, че поради изложените по-горе причини, свързани с това, че споразумението се отнася изключително до ОВППС, разглежданият срок нито е засегнал правомощията на Парламента, нито се е отразил на съдържанието на споразумението, считам, че не са налице условията за установяване на нарушение на член 218, параграф 10 ДФЕС.

III – Заключение

158. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда:

— да отхвърли жалбата и

- да осъди Европейския парламент да понесе съдебните разноси, а Чешката република, Френската република, Италианската република, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия да понесат направените от тях съдебни разноси.