



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 28. října 2015¹

Věc C-263/14

**Evropský parlament
proti**

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost — Rozhodnutí Rady 2014/198/SZBP — Operace ATALANTA — Dohoda mezi Evropskou unií a Sjednocenou republikou Tanzanií — Předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku námořními silami pod vedením EU do Tanzanie — Volba náležitého právního základu — Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP, článek 37 SEU) — Justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce (článek 82 SFEU a článek 87 SFEU) — Spolurozhodovací práva Evropského parlamentu v případě „mezinárodních dohod týkajících se výlučně SZBP“ (čl. 218 odst. 6 SFEU) — Okamžité a plné informování Parlamentu (čl. 218 odst. 10 SFEU) — Zachování účinků rozhodnutí“

I – Úvod

1. Je předání piráta Evropskou unií státní moci Sjednocené republiky Tanzanie zejména aktem zahraniční a bezpečnostní politiky? Nebo takové opatření vykazuje i stejně významnou složku mezinárodní spolupráce policejních orgánů a orgánů trestního stíhání? To je jádro otázek, jež má Soudní dvůr v projednávaném případě objasnit. Může přitom vycházet ze základů, které položil ve věci C-658/11².

2. Stejně jako ve věci C-658/11 se i v tomto případě jedná o vojenskou operaci, při níž se již delší dobu podílí námořní síly Evropské unie na boji proti pirátství u pobřeží Somálska. Osoby zadržené válečnými loděmi členských států EU a majetek jimi zabavený jsou v mnoha případech předány k trestnímu stíhání do třetích zemí v příslušném regionu. Za účelem úpravy podrobností takovýchto předávání uzavřela Unie s těmito třetími zeměmi mezinárodní dohody – ve věci C-685/11 s Mauriciem, v projednávaném případě s Tanzanií.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. V projednávané věci je znovu ve sporu Evropský parlament s Radou Evropské unie ohledně volby hmotněprávního základu pro uzavírání takovýchto dohod. Zatímco Rada své rozhodnutí 2014/198/SZBP³ o schválení dohody s Tanzanií⁴ opřela *pouze* o ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP), jmenovitě o článek 37 SEU, je Parlament toho názoru, že *kromě toho* měla být použita ustanovení o justiční spolupráci v trestních věcech a o policejní spolupráci, přesněji řečeno článek 82 SFEU a článek 87 SFEU.

4. Na první pohled to vše může působit jako technický detail, jenž zdaleka neskýtá takové napětí jako některá literární zpracování pirátské tematiky⁵. Avšak sporná problematika má zde značný politický, a dokonce ústavněprávní dosah, protože se týká zvýraznění obrysů společné zahraniční a bezpečnostní politiky a jejího vymezení vůči jiným politikám Unie⁶. Volbou hmotněprávního základu budou do značné míry předurčeny pravomoci Evropského parlamentu. Pokud by se mělo prokázat, že sporná dohoda – jako je tomu v tomto případě – má být podřazena výlučně SZBP, a mohla proto být uzavřena jen na základě článku 37 SEU, Parlament by podle čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce první části věty SFEU neměl žádná spolurozhodovací práva, dokonce ani právo být konzultován. Pokud by naopak měla jako právní základ být správně použita kombinace článku 37 SEU, jakož i čl. 82 odst. 1 a 2 SFEU a čl. 87 odst. 2 SFEU, sporná dohoda by podle čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce písm. a) bodu v) SFEU vyžadovala souhlas Parlamentu. Rozsah pravomocí Evropské komise v procesu uzavírání takovéto mezinárodní dohody závisí rovněž v nezanedbatelné míře na volbě právního základu.

5. Spor o volbu správného právního základu je tedy také hlavním předmětem projednávané žaloby na neplatnost, kterou podal Parlament proti Radě. Vedle toho se strany ovšem přou také o rozsah povinnosti Rady informovat podle čl. 218 odst. 10 SFEU Parlament plně a okamžitě ve všech etapách postupu uzavírání mezinárodní dohody.

II – Právní rámec

6. Právní rámec tohoto případu je určen článkem 216 SFEU a článkem 218 SFEU, které se oba nachází v hlavě V SFEU, nazvané „Mezinárodní smlouvy“.

7. V článku 216 odst. 1 SFEU je shrnuto, na jakém hmotněprávním základu může Unie od Lisabonské smlouvy uzavírat mezinárodní dohody:

„Unie může uzavřít dohodu s jednou nebo více třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi, stanoví-li tak Smlouvy nebo je-li uzavření dohody buď nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie, nebo je stanoveno právně závazným aktem Unie, nebo se může dotknout společných pravidel či změnit jejich oblast působnosti.“

8. Článek 218 SFEU upravuje postup sjednávání a uzavírání mezinárodních smluv a zní ve zkrácené podobě takto:

„[...]“

3 — Rozhodnutí Rady 2014/198/SZBP ze dne 10. března 2014 o podpisu a uzavření Dohody mezi Evropskou unií a Sjednocenou republikou Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátské a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, námořními silami pod vedením Evropské unie do Sjednocené republiky Tanzanie (Úř. věst. L 108, s. 1), dále také jen: „napadené rozhodnutí“.

4 — Úř. věst. 2014, L 108, s. 3; dále také jen: „sporná dohoda“.

5 — Mám na mysli mimo jiné vyprávění v souvislosti s postavou *Long John Silver* v „Ostrov pokladů“ (Robert Louis Stevenson) a „Tratos de Argel“ (Miguel de Cervantes), ale také příběhy pro děti jako „Pippi v zemi Taka-Tuka“ (Astrid Lindgren), jakož i „Jim Knopf und die Wilde 13“ (Michael Ende).

6 — Takto také generální advokát Bot ve svém stanovisku ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, body 4 a 5).

4. Rada může vyjednávači vydávat směrnice a může určit zvláštní výbor, se kterým musí být jednání konzultováno.

5. Rada přijme na návrh vyjednávače rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu dohody a případně k jejímu prozatímnímu uplatňování před vstupem v platnost.

6. Rada přijme na návrh vyjednávače rozhodnutí o uzavření dohody.

Netýká-li se dohoda výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přijme Rada rozhodnutí o uzavření dohody:

a) po obdržení souhlasu Evropského parlamentu v těchto případech:

[...]

v) dohody v oblastech, na něž se vztahuje buď řádný legislativní postup, nebo zvláštní legislativní postup, v němž je vyžadován souhlas Evropského parlamentu.

V naléhavých případech se mohou Evropský parlament a Rada dohodnout na lhůtě pro vydání souhlasu;

b) po konzultaci s Evropským parlamentem v ostatních případech. [...]

[...]

10. Evropský parlament je okamžitě a plně informován ve všech etapách tohoto postupu.

[...]“

9. Z hmotněprávního hlediska je mimoto důležitý článek 37 SEU, který ve Smlouvě o EU patří do hlavy V kapitoly 2 o „společné zahraniční a bezpečnostní politice“ a tam je obsažen v oddílu 1 „Společná ustanovení“. Tento ustanovení stanoví:

„Unie může uzavřít dohody s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech spadajících do této kapitoly.“

10. Kromě toho je nutno poukázat na článek 82 SFEU a článek 87 SFEU, které se nacházejí v hlavě V této smlouvy pod názvem „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“.

11. Článek 82 SFEU se týká justiční spolupráce v trestních věcech. Podle odst. 1 druhého pododstavce tohoto ustanovení mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout „opatření“, a sice mimo jiné s cílem

— „podporovat další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců“ [písmeno c)] a

— „usnadňovat spolupráci mezi justičními nebo obdobnými orgány členských států v rámci trestního řízení a výkonu rozhodnutí“ [písmeno d)].

12. Dále čl. 82 odst. 2 druhý pododstavec SFEU umožňuje Evropskému parlamentu a Radě řádným legislativním postupem stanovit formou směrnic minimální pravidla trestního řízení, a sice mimo jiné pravidla týkající se

— vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy [písmeno a)] a

— práv osob v trestním řízení [písmeno b)].

13. Předmětem článku 87 SFEU je policejní spolupráce. Podle odst. 2 písm. a) tohoto předpisu mohou Evropský parlament a Rada za účelem rozvoje této spolupráce přijmout řádným legislativním postupem opatření týkající se shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací.

III – Skutkový základ sporu

14. S ohledem na přibývajících případy pirátství u somálského pobřeží rozhodla Rada koncem roku 2008 v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky o společné akci⁷, kterou byla uvedena v život společná vojenská operace nazvaná „Operace ATALANTA“. Předmětem této operace bylo nasazení námořních sil pod vedením Evropské unie (EUNAVFOR) na ochranu lodí, které se plaví podél somálského pobřeží, jakož i odvrácení, prevence a potlačení pirátství a ozbrojených loupeží u tohoto pobřeží.

15. Podle čl. 1 odst. 1 společné akce podporuje Unie touto vojenskou operací, o níž bylo rozhodnuto na základě článku 14 EU, čl. 25 odst. 3 EU a čl. 28 odst. 3 EU⁸, cíle stanovené Radou bezpečnosti Organizace spojených národů v jejích rezolucích číslo 1814, 1816, 1838, 1846 a 1851 z roku 2008 a odkazuje mimo to na článek 100 a následující Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu⁹.

16. K úkolům EUNAVFOR patří podle čl. 2 písm. e) společné akce mimo jiné: „za účelem případného uplatnění pravomocí příslušných států [...] zadržet nebo předat osoby, které jsou podezřelé, že mají v úmyslu spáchat, páchají nebo spáchaly činy pirátství nebo ozbrojené loupeže podle článků 101 a 103 Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu“, dále „zadržet plavidla pirátů nebo ozbrojených lupičů anebo plavidla zadržena v souvislosti s činem pirátství nebo ozbrojené loupeže, která jsou v držení pirátů, jakož i věci, které se nacházejí na jejich palubě“.

17. Podle čl. 10 odst. 3 první věty společné akce jsou „podrobná pravidla účasti třetích států“ na činnosti EUNAVFOR „předmětem dohod uzavřených postupem podle článku 37 [SEU]“. V článku 10 odst. 6 společné akce je dále uvedeno:

„Podmínky předávání zadržovaných osob třetímu státu účastnícímu se operace budou stanoveny při uzavření dohod o účasti uvedených v odstavci 3.“

18. V návaznosti na to stanoví článek 12 společné akce obecné podmínky, za nichž EUNAVFOR předá zadržené osoby členským státům Evropské unie nebo třetím státům, pokud členský stát nebo třetí stát, pod jehož vlajkou se plaví dotčené plavidlo EUNAVFOR, nemůže nebo si nepřeje uplatnit své pravomoci. Cílem je trestní stíhání s dodržáním určitých minimálních standardů. Předání osob třetímu státu předpokládá podle čl. 12 odst. 3 společné akce, že „s tímto třetím státem [...] byly podmínky předání dohodnuty v souladu s platným mezinárodním právem, zejména mezinárodním právem v oblasti lidských práv, aby bylo zvláště zaručeno, že nikdo nebude odsouzen k smrti, mučen ani vystaven jinému krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.“

7 — Společná akce Rady 2008/851/SZBP ze dne 10. listopadu 2008 o vojenské operaci Evropské unie s cílem přispět k odvrácení, prevenci a potlačení pirátství a ozbrojených loupeží u pobřeží Somálska (Úř. věst. L 301, s. 33), ve znění pozměněném společnou akcí Rady 2010/766/SZBP (Úř. věst. L 327, s. 49) a společnou akcí Rady 2012/174/SZBP (Úř. věst. L 89, s. 69); dále jen: společná akce.

8 — Smlouva o Evropské unii ve znění Smlouvy z Nice.

9 — Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu byla podepsána dne 10. prosince 1982 v Montego Bay. Evropská unie jakož i všechny její členské státy jsou smluvními stranami této úmluvy. Podle článku 100 Úmluvy o mořském právu spolupracují všechny státy v co největší míře při potírání pirátství na volném moři nebo na jakémkoli jiném místě, které nepodléhá jurisdikci žádného státu. Článek 105 Úmluvy o mořském právu umožňuje zabavit pirátskou loď nebo letadlo jakož i zatknout osoby a zabavit majetek na palubě; ustanovení rovněž dovoluje soudům státu, který provedl zabavení pirátské lodi nebo letadla, rozhodnout o trestněprávních opatřeních. A konečně článek 107 Úmluvy o mořském právu stanoví, které lodě a která letadla států jsou oprávněné provést zabavení lodí a letadel z důvodu pirátství.

19. Za těchto okolností sjednala Vysoká představitelka Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku na základě zmocnění Rady ze dne 22. března 2010 spornou dohodu s Tanzanií o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen námořními silami pod vedením Evropské unie Tanzanii¹⁰.

20. Napadeným rozhodnutím, které vychází z článku 37 SEU jako jediného hmotněprávního základu, jakož i z čl. 218 odst. 5 a 6 SFEU jako formálního právního základu¹¹, schválila Rada předmětnou dohodu jménem Unie bez souhlasu či konzultace Parlamentu a autorizovala její podpis. Dohoda byla podepsána dne 1. dubna 2014.

21. Parlament zastává stanovisko, že pro napadené rozhodnutí měly být vedle článku 37 SEU použity také článek 82 SFEU a článek 87 SFEU jakožto doplňkový hmotněprávní základ, a toto rozhodnutí tedy podle čl. 218 odst. 6 písm. a) bodu v) vyžadovalo jeho souhlas.

22. Pokud jde o informování Parlamentu, Rada tento orgán informovala dopisem ze dne 22. března 2010 o zmocnění k vyjednávání za účelem uzavření dohody podle článku 37 SEU, které jí bylo uděleno. K dalšímu postupu vyjednávání neposkytla Rada Parlamentu žádné informace. Teprve po ukončení postupu sdělila Rada Parlamentu dopisem ze dne 19. března 2014, že schválila spornou dohodu a autorizovala její podpis, avšak Parlament neseznámila se zněním napadeného rozhodnutí a textem sporné dohody. Seznámení s obsahem bylo Parlamentu umožněno teprve na základě zveřejnění rozhodnutí a dohody v *Úředním věstníku Evropské unie*, k němuž došlo dne 11. dubna 2014.

23. Podle názoru Parlamentu tím Rada dostatečně nesplnila povinnost podle čl. 218 odst. 10 SFEU okamžitě a plně informovat zastupitelský sbor.

IV – Řízení před Soudním dvorem a návrhy účastníků řízení

24. Podáním ze dne 28. května 2014 podal Parlament podle čl. 263 odst. 2 SFEU projednávanou žalobu na neplatnost.

25. Podle čl. 131 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora povolil předseda Soudního dvora vedlejší účastenství Evropské komise na podporu návrhových žádání Parlamentu, jakož i České republiky, Švédského království a Spojeného království Velké Británie a Severního Irska na podporu návrhových žádání Rady.

26. Parlament s podporou Komise navrhuje:

- zrušit rozhodnutí Rady 2014/198/SZBP ze dne 10. března 2014,
- rozhodnout, že toto rozhodnutí bude až svého nahrazení platit i nadále, a
- uložit Radě náhradu nákladů řízení.

27. Rada, podporovaná vedlejšími účastníky řízení, navrhuje zamítnout žalobu jako neopodstatněnou. Kromě toho požaduje, stejně jako Česká republika, uložit Parlamentu náhradu nákladů řízení.

28. Pro případ, že napadené rozhodnutí bude zrušeno, navrhuje Rada dále Soudnímu dvoru zachovat účinky tohoto rozhodnutí, a sice

10 — Souběžně s vyjednáváním s Tanzanií byla kromě toho zahájena jednání s Mauriciem, Mosambikem, Jižní Afrikou a Ugandou.

11 — Viz první bod odůvodnění v preambuli napadeného rozhodnutí.

- buď do okamžiku jeho nahrazení, pokud zrušení vychází z konstatování volby nesprávného právního základu podle prvního žalobního důvodu,
- nebo bez časového omezení, pokud zrušení vychází pouze z konstatování nedostatečného informování Parlamentu ve smyslu druhého žalobního důvodu.

29. Česká republika a Spojené království pro případ zrušení napadeného rozhodnutí rovněž výslovně navrhují¹² zachovat jeho účinky; Česká republika Soudní dvůr pouze vyzývá, aby využil své pravomoci podle čl. 264 odst. 2 SFEU, kdežto Spojené království žádá, aby postupoval stejně jako v rozsudku ve věci C-658/11.

30. U Soudního dvora proběhla k žalobě Parlamentu písemná část řízení¹³ a dne 22. září 2015 se konalo jednání.

V – Rozhodná ustanovení sporné dohody

31. Spornou dohodou jsou v souladu s jejím článkem 1 stanoveny podmínky a způsoby předávání osob podezřelých z pirátství zadržených EUNAVFOR, jakož i pro předání s tím spojeného majetku zabaveného EUNAVFOR do Tanzanie a dále podmínky pro nakládání s dotčenými osobami po jejich předání.

32. V článku 3 odst. 1 druhé věty dohody je stanoveno, že Tanzanie případ od případu rozhodne, zda akceptuje předávání, resp. předání navržené EUNAVFOR, přičemž zohlední všechny relevantní okolnosti, včetně místa události.

33. Podle čl. 3 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 dohody zacházejí smluvní strany s dotčenými osobami před předáním i po něm lidsky a v souladu se závazky v oblasti lidských práv podle mezinárodního práva, včetně zákazu mučení a krutého, nelidského a ponižujícího zacházení či trestání, zákazu svévolného zadržování a v souladu s požadavkem na spravedlivý soudní proces. Z článku 4 odst. 1 druhé části věty dohody dále vyplývá, že se předávaným osobám dostane odpovídajícího ubytování a stravy, jakož i přístupu k lékařské péči a budou mít možnost vykonávat náboženské úkony.

34. Další práva předávaných osob vyplývají z čl. 4 odst. 2 až 7 dohody, zejména právo na spravedlivý proces, jakož i právo na proces v rozumné lhůtě nebo na propuštění.

35. Z článku 5 dohody vyplývá, že žádná z předávaných osob nebude postavena před soud za trestný čin, za nějž hrozí přísnější nejvyšší trest, než je trest odnětí svobody na doživotí.

36. V článku 6 dohody je upraveno, jaké záznamy má EUNAVFOR v souvislosti s dotčenými osobami a majetkem povinnost provést a jakým způsobem jsou záznamy poskytovány tanzanským orgánům.

37. Článek 7 dohody upravuje povinnost Unie a EUNAVFOR poskytnout veškerou pomoc za účelem vyšetřování a trestního stíhání tanzanskou justicí.

38. A konečně je nutné upozornit ještě na preambuli dohody, v níž je výslovně uveden odkaz na společnou akci. Ta obsahuje i odkaz na nejrůznější nástroje mezinárodního práva, zejména na příslušné rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů a na Úmluvu Organizace spojených národů o mořském právu.

12 — Co se týče Švédského království, nepožadovalo sice výslovně zachování účinků napadeného rozhodnutí, z jeho argumentace bylo však možno vyrozumět, že podporuje tímto směrem namířené návrhy Rady.

13 — Zatímco se většina účastníků řízení ve svých písemných podáních vyjadřuje k oběma žalobním důvodům, omezuje Česká republika svou argumentaci na druhý žalobní důvod, zatímco Švédské království a Komise se soustředí na první žalobní důvod.

VI – Právní posouzení

39. Žaloba Parlamentu na neplatnost je postavena na dvou žalobních důvodech, kde předmětem prvního je volba správného právního základu napadeného rozhodnutí (k tomu viz níže oddíl B) a druhý se věnuje povinnosti Rady informovat Parlament plně a okamžitě ve všech etapách postupu uzavírání mezinárodní dohody (k tomu viz níže oddíl C).

40. Před posouzením obsahu těchto dvou žalobních důvodů je třeba krátce objasnit příslušnost Soudního dvora v projednávaném řízení (viz dále oddíl A).

A – K příslušnosti Soudního dvora

41. Jurisdikce Soudního dvora Evropské unie od Lisabonské smlouvy v zásadě zahrnuje všechny oblasti unijního práva: soudy Unie jsou povinny vykládat veškeré předpisy unijního práva, jakož i přezkoumávat legalitu veškerých aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie (čl. 19 odst. 1 první pododstavec SEU, čl. 263 odst. 1 SFEU a čl. 267 odst. 1 SFEU).

42. Odchylně od této zásady nemá Soudní dvůr Evropské unie pravomoc ani stran ustanovení primárního práva o společné zahraniční a bezpečnostní politice, ani stran aktů přijatých na jejich základě (viz čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec šestá věta SEU ve spojení s čl. 275 odst. 1 SFEU). Z toho však čl. 275 odst. 2 SFEU činí opět výjimku, když stanoví, že Soudy Unie mají mimo jiné pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU.

43. Právě poslední podvýjimka se týká prvního žalobního důvodu Parlamentu, který tematizuje volbu správného právního základu. Parlament se bohužel nikde výslovně neodvolává na článek 40 SEU, přestože obsahově jednoznačně směřuje k problematice rozlišování mezi SZBP na straně jedné a „společnými“ politikami tam upravenými na straně druhé. Jak uvedl Parlament, vycházela-li Rada při přijímání napadeného rozhodnutí nesprávně pouze ze SZBP namísto toho, aby se odvolala i na předpisy o justiční spolupráci v trestních věcech a o policejní spolupráci, zasáhla do pravomocí jiných orgánů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, což je podle čl. 40 odst. 1 SEU zakázáno a podle čl. 275 odst. 2 SFEU může být přezkoumáno Soudním dvorem.

44. Druhý žalobní důvod Parlamentu je založen na obecné informační povinnosti podle čl. 218 odst. 10 SFEU, tedy na předpisu, který – jak Soudní dvůr rozhodl již ve věci C-658/11¹⁴ – jako takový nepatří k ustanovením primárního práva o SZBP v hlavě V kapitole 2 Smlouvy EU, nýbrž platí napříč politickými oblastmi pro všechny postupy uzavírání mezinárodních dohod Unii. V souladu s tím není tento předpis dotčen omezením soudní pravomoci, které pro SZBP vyplývá z čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce šesté věty SEU ve spojení s čl. 275 odst. 1 SFEU.

45. Česká republika vyzývá Soudní dvůr v projednávaném případě k tomu, aby svou judikaturu k čl. 218 odst. 10 SFEU založenou rozsudkem C-658/11 přehodnotil a případně diferencioval.

46. V rozporu s názorem České republiky však nelze z čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce šesté věty SFEU ve spojení s čl. 275 odst. 1 SFEU vyvozovat, že by Soudní dvůr byl pro žalobu opírající se o čl. 218 odst. 10 SFEU příslušný pouze v omezeném rozsahu, např. musel by se omezit na pouhé určení porušení povinnosti informovat Parlament, aniž by napadené rozhodnutí zrušil.

14 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, body 72 a 73); pro doplnění viz také stanovisko generálního advokáta Bota v této věci (EU:C:2014:41, body 137 a 138).

47. Soudní dvůr je buď příslušný, nebo nepříslušný. Výjimky z jeho příslušnosti vyžadují výslovnou právní úpravu a musí být vykládány restriktivně. Odstupňování, pokud jde o pravomoci unijních soudů k projednání žalob na neplatnost týkajících se článku 40 SEU nebo čl. 218 odst. 10 SFEU, nejsou upraveny ani v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci šesté věty SEU ani v čl. 275 odst. 1 SFEU¹⁵.

48. Nezávisle na tom by vydání určujícího rozsudku, jak si podle všeho představuje Česká republika, bylo neslučitelné s podstatou žaloby na neplatnost. Bylo by v rozporu s článkem 264 SFEU, který upravuje právní důsledky úspěšné žaloby a vyjadřuje kasační povahu žaloby na neplatnost. Ve prospěch možné odchylky od tohoto článku 264 SFEU nelze nalézt oporu ani v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci šesté věty SEU ani v čl. 275 odst. 1 SFEU.

49. V konečném důsledku je tedy Soudní dvůr pro projednávanou žalobu příslušný v plném rozsahu, včetně případného zrušení napadeného rozhodnutí¹⁶.

B – K volbě správného právního základu (první žalobní důvod)

50. Prvním žalobním důvodem, který je těžištěm tohoto řízení, zpochybňuje Parlament právní základ pro přijetí napadeného rozhodnutí, který zvolila Rada.

51. Parlament tvrdí, že došlo k právnímu pochybení tím, že se toto rozhodnutí opíralo pouze o SZBP, přesněji řečeno o článek 37 SEU. Podle názoru Parlamentu bylo nezbytné použít navíc jako právní základ článek 82 SFEU a článek 87 SFEU jakožto dva předpisy z oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce. Parlament se tím v konečném důsledku vyslovuje ve prospěch dvojího hmotněprávního základu, který spojuje pravomoci ze SZBP s pravomocemi z prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Kdyby kombinace právního základu z těchto dvou oblastí politiky nebyla možná, neboť příslušná řízení nejsou navzájem slučitelná, považuje Parlament – jak již bylo vysvětleno při jednání – za rozhodný pouze článek 82 SFEU a článek 87 SFEU¹⁷.

Úvodní poznámka

52. V judikatuře je již objasněno, že akt unijního práva – také rozhodnutí o schválení mezinárodní dohody¹⁸ – může vycházet z dvojího hmotněprávního základu. Je to žádoucí vždy tehdy, když se prokáže, že dotčený právní akt sleduje současně více cílů nebo zahrnuje více složek, které jsou navzájem nedílně spojeny, aniž jedna vůči druhé hraje druhořadou roli, takže různá smluvní ustanovení jsou rovnocenně použitelná¹⁹.

53. Na rozdíl od názoru Rady a vedlejších účastníků, kteří ji podporují, Soudní dvůr možnost takového dvojího právního základu pro takový případ, jako je ten projednávaný, ještě nezavrhl. Zejména rozsudek ve věci C-658/11 nepřinesl v tomto ohledu žádné předběžné rozhodnutí.

54. Tento rozsudek se sice týká mezinárodní dohody – dohody s Mauriciem – jejíž obsah byl v zásadě srovnatelný s obsahem této sporné dohody. Ani tam Soudní dvůr nezaujal konečné stanovisko k otázce náležitého hmotněprávního základu, protože sám žalující Parlament – jinak než zde – nepochyboval výhradně o použitelnosti článku 37 SEU, a dokonce uznal, že schválení dohody EU s Mauriciem

15 — Pouze pokud jde o přezkoumání legality rozhodnutí o omezujících opatřeních je příslušnost Soudu podle druhé možnosti uvedené v čl. 275 druhém pododstavci SFEU výslovně omezena na žaloby podle čl. 263 odst. 4 SFEU.

16 — Takto také rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, zejména bod 87).

17 — Komise jde se svým názorem ještě dál a zastává názor, že napadené rozhodnutí spadá výlučně do působnosti justiční spolupráce v trestních věcech, takže by pro něj přicházel v úvahu pouze článek 82 SFEU jakožto jediná kompetenční norma.

18 — K tomu viz zejména rozsudky Komise v. Rada (C-94/03, EU:C:2006:2, body 55 a 56) a Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 35).

19 — Rozsudky Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, body 43 a 44), Komise v. Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34) a Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 43).

„s vyloučením jakéhokoliv jiného hmotněprávního základu mohlo být platně založeno pouze na článku 37 SEU“²⁰. Proto se Soudní dvůr ve věci C-658/11 s oporou v tehdejších námitkách Parlamentu soustředil na výklad zvláštních procesních ustanovení v čl. 218 odst. 6 druhém pododstavci první části věty SFEU.

55. I kdybychom si s Radou a vedlejšími účastníky řízení, kteří ji podporují, představili, že Soudní dvůr ve věci C-658/11 přinejmenším implicitně spolurozhodl otázku náležitého hmotněprávního základu²¹, neumožnilo by to v projednávaném případě ještě konečné posouzení námitek uplatněných Parlamentem. Neboť pro přezkum právního základu zde napadeného rozhodnutí je podle ustálené judikatury irelevantní právní základ, který byl použit pro přijetí jiných unijních aktů vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi²².

56. Proto je v projednávaném případě nutno podrobit volbu hmotněprávního základu pro napadené rozhodnutí – včetně možnosti, že toto rozhodnutí případně vychází z dvojího právního základu – samostatnému přezkumu.

57. V žádném případě nelze vyloučit, že se pro vnější činnost Unie použije právní základ mimo SZBP, jak zde prosazují Parlament a Komise. Takto je např. v čl. 21 odst. 3 SEU výslovně uvedeno, že vedle SZBP mohou „vnější aspekty“ zahrnovat také ostatní politické oblasti Unie. V souladu s tím je v zásadě docela dobře možné použít pro schválení mezinárodní dohody Unie pravomoci z oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva nebo přibráním takových kompetencí vycházet z dvojího hmotněprávního základu.

58. Tomu nebrání skutečnost, že v ustanoveních primárního práva o prostoru svobody, bezpečnosti a práva – konkrétně v obou zde diskutovaných kapitolech SFEU o justiční spolupráci v trestních věcech a policejní spolupráci – chybí výslovná úprava pravomoci pro vnější činnost²³. Jak známo, orgánům Unie mohou za určitých okolností přibýt také implicitní vnější pravomoci. Původně byly takové pravomoci v souladu s takzvanou doktrínou AETR odvozeny ze stávajících pravomocí pro vnitřní akty²⁴. Nyní jsou takové vnější pravomoci v čl. 216 odst. 1 SFEU dokonce výslovně zakotveny ve Smlouvách. Kdyby se dnes použila doktrína AETR, bylo by v dotčeném aktu unijního práva nutné výslovně citovat čl. 216 odst. 1 SFEU²⁵.

59. Posouzení otázky, zda v projednávaném případě existovala povinnost použít právní základ z oblastí justiční spolupráce v trestních věcech (článek 82 SFEU) a policejní spolupráce (článek 87 SFEU), se v souladu s ustálenou judikaturou musí zaměřit na objektivní skutečnosti, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah napadeného rozhodnutí²⁶, ale také kontext, do něhož je toto rozhodnutí zasazeno²⁷.

20 — Takto konstatování Soudního dvora v souvislosti s argumentací stran v rozsudku Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, body 44 a 45).

21 — Rada a vedlejší účastníci, kteří ji podporují, se v této souvislosti odvolávají zejména na body 58, 59 a 62 rozsudku Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Rozsudky Komise v. Rada (C-94/03, EU:C:2006:2, bod 50), Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 48) a Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 36); viz také rozsudek Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, bod 66).

23 — Výjimku tvoří – zde irelevantní – čl. 79 odst. 3 SFEU, v němž je obsažen výslovný právní základ pro uzavírání dohod o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí s nedovoleným pobytem do země původu nebo do země, odkud přicházejí.

24 — Doktrína AETR vychází z rozsudku Komise v. Rada („AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, body 15 až 19); aktuálnější shrnutí je např. v posudku 1/03 (EU:C:2006:81, body 114 až 133).

25 — K tomu viz mé stanovisko ve věci Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2114, bod 104); ve stejném smyslu již dříve mé stanovisko ve věci Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:187, body 64 až 70).

26 — Rozsudky Komise v. Rada (C-300/89, EU:C:1991:244, bod 10), Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 42) a Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 35).

27 — Rozsudky Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, bod 48), Spojené království v. Rada (C-656/11, EU:C:2014:97, bod 50) a Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, bod 38).

Neexistence dostatečného vztahu k prostoru svobody, bezpečnosti a práva

60. Posuzujeme-li pouhý obsah sporné dohody, je nutné souhlasit s Parlamentem a Komisí, že obsahuje množství pravidel, která jsou typická pro přeshraniční justiční spolupráci v trestních věcech a přeshraniční policejní spolupráci. Jde o předávání osob a předávání majetku pro účely trestního stíhání²⁸, jakož i o práva dotčených osob s ohledem na lidsky důstojné zacházení v souladu s principy právního státu²⁹. Dohoda dále upravuje, jaké záznamy a oznámení jsou Unie a EUNAVFOR povinny zajistit³⁰ a v jaké formě je příslušným orgánům Tanzanie poskytována veškerá pomoc za účelem jejich vyšetřování předaných osob a jejich trestního stíhání³¹.

61. Za těchto okolností vykazuje obsah sporné dohody nepochybně určitou podobnost s matériemi, které jsou upraveny v prostoru svobody, bezpečnosti a práva, zejména pokud jde o spolupráci orgánů v rámci trestního stíhání (čl. 82 odst. 1 druhý pododstavec písm. d) SFEU), shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací (čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU), vzájemnou přípustnost důkazů mezi členskými státy (čl. 82 odst. 2 druhý pododstavec písm. a) SFEU), práva osob v trestním řízení (čl. 82 odst. 2 druhý pododstavec písm. b) SFEU), jakož i na další vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců (čl. 82 odst. 1 druhý pododstavec písm. c) SFEU).

62. Bylo by ovšem krátkozraké vyvozovat pouze z této obsahové blízkosti, že zde musel být nezbytně použit článek 82 SFEU a článek 87 SFEU jakožto další právní základ pro napadené rozhodnutí. Ne všude, kde mají být přijata opatření s určitým vztahem k předmětům justiční spolupráce v trestních věcech nebo policejní spolupráce, jsou totiž předpisy o prostoru svobody, bezpečnosti a práva nezbytně *sedes materiae*³².

63. Rozhodující je, jak Rada a Švédské království velmi správně zdůraznily, že dotčená ustanovení článku 82 SFEU a článku 87 SFEU pojednávají pouze o spolupráci *uvnitř Unie*. Zaprvé to ukazuje již pohled na znění obou ustanovení³³, zadruhé to vyplývá také z konceptu prostoru svobody, bezpečnosti a práva, k jehož realizaci slouží: takový prostor poskytuje *Unie svým občanům* a *Unie tento prostor tvoří* (čl. 67 odst. 1 SFEU), přičemž důraz spočívá na *prostoru bez vnitřních hranic* (čl. 3 odst. 2 SEU a 67 odst. 2 SFEU).

64. Naproti tomu napadené rozhodnutí – respektive sporná dohoda, kterou schvaluje – neupravuje přímo justiční či policejní spolupráci uvnitř Unie. Navíc se jich ani nedotýká či je nemění ve smyslu poslední alternativy čl. 216 odst. 1 SFEU. Trestněprávní pravomoc členských států pro mezinárodní zločiny, jako je pirátství, zůstává naopak dohodou oproti tvrzení Parlamentu a Komise naprosto nedotčena. Předmětem dohody je pouze spolupráce s orgány Tanzanie, třetí země, a to pouze pro případ, že orgány členských států samy nepřevzou trestní stíhání³⁴.

65. Mohou existovat případy, v nichž je také spolupráce s třetí zemí způsobila přispět k realizaci cílů prostoru svobody, bezpečnosti a práva uvnitř Unie (viz druhá alternativa čl. 216 odst. 1 SFEU), a tak tomuto prostoru propůjčit v pravém slova smyslu „externí dimenzi“. Lze pomyslet např. na zahrnutí Norska, Islandu, Lichtenštejnska a Švýcarska do schengenského prostoru nebo na Luganskou dohodu

28 — Článek 3 odst. 1 a 2 sporné dohody.

29 — Článek 3 odst. 3 a články 4 a 5 sporné dohody.

30 — Článek 6 sporné dohody.

31 — Článek 7 sporné dohody.

32 — K tomu viz rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, body 45 až 50); v témže smyslu – v souvislosti s určením práv příslušníků třetích zemí uvnitř Unie – rozsudky Spojené království v. Rada (C-431/11, EU:C:2013:589, body 62 až 67) a Spojené království v. Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, body 40 až 46).

33 — Tam je řeč o „justiční spolupráci v trestních věcech v *Unii*“ (čl. 82 odst. 1 SFEU) a o „policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné *orgány členských států*“ (čl. 87 odst. 1 SFEU); (kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska).

34 — Viz čl. 12 odst. 1 druhá odrážka společné akce.

o zapojení některých z těchto států do určitých aspektů justiční spolupráce v občanských věcech. Avšak takové zpětné působení vnější činnosti na vnitřní oblast Unie neexistuje v případě takové spolupráce, jako je spolupráce s Tanzanií, pro niž byl vytvořen právní základ v napadeném rozhodnutí a sporné dohodě, zřejmé.

66. Uvedenou spolupráci Unie s Tanzanií má být podpořena pouze *mezinárodní bezpečnost* vně území Unie: je významným příspěvkem k účinnému a důslednému potírání pirátství na světových mořích, a tudíž i ke zlepšení globální bezpečnosti na celém světě, budou-li osoby podezřelé z pirátství účinným způsobem podrobeny spravedlivému trestnímu stíhání podle zásad právního státu.

67. Naproti tomu není patrná specifická souvislost s *bezpečností uvnitř Evropské unie* nebo s národní bezpečností jejích členských států. A pokud by taková souvislost existovala, měla by jen nepřímou povahu. V případě spolupráce s Tanzanií se totiž nejedná o potírání a trestní stíhání pirátství na evropských pobřežích, nýbrž v mnohem vzdálenějším Africkém rohu u pobřeží Somálska.

68. Stejně tak nelze dovodit vnitřní dimenzi Unie z pouhé okolnosti, že se osoby podezřelé z pirátství, které mají být misí EUNAVFOR předány tanzanským orgánům, dočasně nachází na palubě válečných lodí členských států Unie a jsou tam zadržovány. I když tím dotčené osoby přechodně podléhají svrchovanosti členských států, a tudíž rovněž mohou požívat garancí unijního práva³⁵ – zejména Listiny základních práv – neznamená to ještě, že se nacházejí na území Unie, a tedy v zeměpisné působnosti prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

69. Z téhož důvodu ani projednávaný případ není srovnatelný s případem dohody o zpětném přebírání osob ve smyslu čl. 79 odst. 3 SFEU. Na rozdíl od zde projednávaného případu tam totiž jde o předávání osob, které neoprávněně pobývaly *na* území Unie do třetích zemí.

Zakotvení sporné dohody v SZBP

70. Spolupráce s Tanzanií konečně zapadá do přirozeného kontextu zahraniční a bezpečnostní politiky. Jedná se o „misi vně Unie“ k „posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů“, jejichž provádění si Unie stanovila za cíl v rámci SZBP, přesněji řečeno v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky (čl. 42 odst. 1 druhá věta SFEU a čl. 43 odst. 1 SEU).

71. Sporná dohoda podle preambule, jakož i podle preambule napadeného rozhodnutí slouží k provedení několika rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů a konkretizuje právní podmínky činnosti EUNAVFOR v rámci „Operace ATALANTA“³⁶, společné vojenské akce ve věcné působnosti SZBP.

72. Okolnost, že sporná dohoda stanoví jako rámcové podmínky pro spolupráci s Tanzanií i lidsky důstojné zacházení se zadrženými osobami, jakož i určité zásady právního státu, v žádném případě nehovoří proti jejímu zařazení do SZBP. Právní stát a ochrana lidských práv patří totiž zcela obecně k zásadám vnější činnosti Unie, které je třeba respektovat a realizovat nikoli pouze, ale také v rámci SZBP (čl. 21 odst. 1 první pododstavec, odst. 2 písm. b) a odstavec 3 SEU)³⁷.

35 — Viz ve témže smyslu judikatura Evropského soudu pro lidská práva, zejména rozsudky ze dne 4. prosince 2014, Samatar a další v. Francie, stížnost č. 17110/10 a další, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, body 41 až 59) a Hassan a další v. Francie (stížnost č. 46695/10 a další, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, body 60 až 72 a 86 až 104), vždy v souvislosti s článkem 5 EÚLP.

36 — K tomu viz zejména čl. 10 odst. 6 a čl. 12 odst. 3 společné akce.

37 — Podobně stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:50, bod 64), pokud jde o cíle zachování světového míru a mezinárodní bezpečnosti.

73. Celkově vzato vycházela Rada správně ze SZBP, přesněji řečeno z článku 37 SEU, jakožto jediného právního základu pro napadené rozhodnutí³⁸. První žalobní důvod uplatněný Parlamentem je tudíž neopodstatněný.

C – K informování Parlamentu (druhý žalobní důvod)

74. Druhým žalobním důvodem Parlament tvrdí, že nebyl v rozporu s čl. 218 odst. 10 SFEU ve všech etapách postupu uzavírání sporné dohody okamžitě a plně informován.

75. Jak Soudní dvůr již konstatoval, použije se čl. 218 odst. 10 SFEU na všechny mezinárodní dohody Unie, tedy i na takové, které se – jako zde sporná dohoda – týkají výlučně SZBP³⁹. I nadále je však do značné míry sporný rozsah povinností Rady vůči Parlamentu upravených tímto ustanovením.

Všeobecné poznámky

76. Formulace použité v čl. 218 odst. 10 SFEU poukazují na velmi rozsáhlou informační povinnost Rady: Parlament je informován „okamžitě“, „plně“ a „ve všech etapách postupu“. V tom se odráží základní demokratická zásada, která platí pro každý rozhodovací proces na úrovni Unie⁴⁰ (viz článek 2 SEU), také pro oblast zahraniční a bezpečnostní politiky.

77. Na rozdíl od generálního advokáta Bota⁴¹ a některých účastníků tohoto řízení rozhodně nejsem toho názoru, že na informování Parlamentu podle čl. 218 odst. 10 SFEU musí být kladeny různé přísné nároky podle toho, zda Parlament podle čl. 218 odst. 6 SFEU musí s mezinárodní dohodou souhlasit, je stran této dohody konzultován nebo – jako v projednávaném případě – nedisponuje k této dohodě žádnými formálními spolurozhodovacími právy.

78. Demokratická kontrola se neomezuje na výkon formálních spolurozhodovacích práv a informování Parlamentu neslouží pouze k přípravě výkonu takovýchto spolurozhodovacích práv. Naopak již jen samotná transparentnost, která je založena okamžitým a plným informováním Parlamentu ve všech etapách postupu, je prvkem demokratické kontroly, jenž nesmí být podceňován, a tím je hodnotou sama o sobě.

79. Tato transparentnost je projevem zcela základní zásady, podle níž jsou rozhodnutí Evropské unie přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům (čl. 1 odst. 2 SEU). Přispívá k tomu, že nabádá všechny aktéry, kteří se účastní vnější činnosti Unie, k zodpovědnému jednání. Kromě toho zajišťuje, aby volení zástupci občanů Unie měli příležitost s plnou znalostí skutkového stavu veřejně diskutovat o zahraničně-politických záležitostech obecného evropského zájmu, jakož i kriticky doprovázet spontánními postoji celý postup uzavírání mezinárodní dohody⁴². Tímto způsobem se ostatně rovněž

38 — Pro doplnění viz podrobnou analýzu generálního advokáta Bota k dohodě EU s Mauriciem v jeho stanovisku ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, body 68 až 121), která za použití v podstatě srovnatelných argumentů dospívá ke stejnému závěru (viz tam zejména body 83 a 109 až 115).

39 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, zejména bod 85).

40 — Rozsudek Roquette Frères v. Rada (138/79, EU:C:1980:249, bod 33), Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 81) a Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 81).

41 — Stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, zejména body 142 až 144).

42 — Parlament by se například v takovém případě, jako je ten projednávaný, mohl zajímat o to, zda byl dostatečně zohledněn v Unii platný zákaz trestu smrti (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv). Co by se stalo, kdyby Rada nezajistila přijetí příslušných opatření ve sporné dohodě? A postačí upravit ve sporné dohodě nikoli výslovný, nýbrž pouze nepřímý formulovaný zákaz trestu smrti? Připomínám, že společná akce ve svém čl. 12 odst. 3 výslovně uvádí nebezpečí, že bude potrestán trestem smrti, jako důvod bránící předání osoby podezřelé z pirátství do třetího státu, zatímco článek 5 sporné dohody tento bod zmiňuje pouze nepřímou a s nepatrnou symbolickou silou, totiž v tom smyslu, že žádná předávaná osoba „nebude postavena před soud za čin, za který může být udělen přísnější nejvyšší trest, než je trest odnětí svobody na doživotí“.

mohou zcela legitimním způsobem pokusit plánovanou dohodu ovlivnit obsahově, a to i kdyby dotčená dohoda byla z formálního hlediska uzavřena bez jejich souhlasu či konzultace s nimi. Mnohé kontroverzní příklady z nedávné minulosti velmi názorně ukazují, jak důležitá je demokratická kontrola v oblasti vnější činnosti Unie a jak mnoho přitom záleží na přiměřeném informování Parlamentu⁴³.

80. „Posílení úlohy Evropského parlamentu“ neslučitelné s prohlášením ke společné zahraniční a bezpečnostní politice⁴⁴ není s tímto chápáním čl. 218 odst. 10 SFEU spojeno. Stejně zásady demokratické kontroly a transparentnosti, které jsou nyní vyjádřeny v čl. 218 odst. 10 SFEU, byly totiž pevně zakotveny pro všechny politické oblasti – i pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku – v systému Evropských smluv již před tím, než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva⁴⁵.

81. Nezávisle na tom teprve okamžitě a plně informování ve všech etapách postupu stanovené v čl. 218 odst. 10 SFEU zajišťuje, aby Parlament mohl kriticky přezkoumat volbu – formálního a hmotněprávního – základu Radou a případně k této otázce uplatnit své stanovisko⁴⁶. Pouze pokud Parlament disponuje dostatečnými informacemi o předmětu a pokroku jednání o plánované mezinárodní dohodě, může si aktuálně vytvořit vlastní představu o volbě náležitého právního základu a účinně chránit případná spolurozhodovací práva. Čím méně Rada Parlament informuje, tím více má sama ve vlastních rukou možnost bez většího politického odporu stanovit takový právní základ, který považuje za vhodný.

82. Za takovýchto okolností je dále nutné přezkoumat, zda byl Parlament v projednávaném případě informován tak, jak to čl. 218 odst. 10 SFEU vyžaduje, totiž *ve všech etapách postupu okamžitě a plně*.

Povinnost informovat Parlament ve všech etapách postupu

83. Zprvce povinnost informovat Parlament *ve všech etapách postupu* zahrnuje nepochybně informování o zahájení a ukončení postupu. V tomto rozsahu Rada splnila povinnost vyplývající pro ni z čl. 218 odst. 10 SFEU, neboť Parlament informovala nejprve dopisem ze dne 22. března 2010 o nadcházejícím zahájení vyjednávání o smlouvě s Tanzanií a poté dopisem ze dne 19. března 2014 o schválení sjednané dohody.

84. Tím však povinnosti Rady vůči Parlamentu nejsou vyčerpány. Jak lze snadno vyčíst již ze znění čl. 218 odst. 10 SFEU obsahujícího formulaci „ve všech etapách postupu“, nemusí být Parlament informován pouze na začátku a na konci postupu uzavírání mezinárodní dohody, nýbrž také – a s určitou pravidelností – *během* probíhajícího postupu o tom, jak pokračuje. Při jednání u Soudního dvora to v zásadě připustila dokonce sama Rada.

85. Jistě přitom nemůže mít informování Parlamentu podle čl. 218 odst. 10 SFEU stejnou kvalitu a intenzitu jako např. informování zvláštního výboru podle čl. 218 odst. 4 SFEU, se kterým vedoucí vyjednávač Unie během celého jednání se třetí zemí „musí jednání konzultovat“. Parlament také nemusí být informován o čistě přípravných vnitřních postupech uvnitř jiného orgánu Unie, např. o diskusích v pracovních skupinách Rady nebo ve výboru stálých představitelů členských států.

43 — Mám na mysli zejména plánovanou dohodu o volném obchodu „TTIP“ se Spojenými státy americkými, dohodu SWIFT a dohodu o předávání údajů jmenné evidence cestujících („Passenger Name Records“), ale také v čl. 6 odst. 2 SEU, jakož i v čl. 218 odst. 6 a odst. 8 SEU stanovené přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

44 — Prohlášení č. 14 k závěrečnému aktu konference zástupců vlád, která dne 13. prosince 2007 přijala podepsanou smlouvu z Lisabonu (Úř. věst. 2008, C 115, s. 343), zdůrazňuje ve svém druhém odstavci, že ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice ve smlouvě z Lisabonu „neposilují úlohu Evropského parlamentu“.

45 — Viz zejména čl. 1 odst. 2 EU a článek 21 EU.

46 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 86).

86. Na rozdíl od názoru Rady se však informování Parlamentu nemůže omezit pouze na ty etapy postupu, v nichž Rada přijímá nějaké formální závěry – konkrétně udělení mandátu k jednání a vydání směrnic pro vedoucího vyjednavatele. Parlament je rovněž třeba informovat spíše např. o dosažených mezitímních výsledcích a hlavních pokrocích při jednání, dále o zásadních problémech, které během jednání mohou nastat. Informování musí být přitom uskutečňováno – s ohledem na veškeré okolnosti konkrétního případu, a případně s vhodnými opatřeními pro důvěrné zacházení s citlivými informacemi – stále stejným způsobem, který Parlamentu ponechává dostatek prostoru účinně provádět kontrolní funkci.

87. Pouze na základě takového průběžného informování může Parlament dostat demokratické kontrolní funkci i dbát na to, aby právní základ zvolený na počátku Radou byl i nadále vhodný. Této funkci Parlamentu přísluší v neposlední řadě v rámci SZBP zvláštní význam, neboť zde je soudní kontrola – jak již bylo uvedeno – silně omezena (čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec šestá věta SEU ve spojení s článkem 275 SFEU). Pokud by Parlament mohl svou úlohu vykonat až na konci postupu, na základě již sjednané, nebo dokonce již schválené mezinárodní dohody, byla by jeho demokratická kontrola mnohem méně účinná.

88. Vzhledem k tomu, že Parlament v projednávaném případě v průběhu postupu neobdržel žádnou zprávu o stavu věci, jedná se v této souvislosti o jasné porušení čl. 218 odst. 10 SFEU.

89. Naproti tomu nelze namítat, že postup jednání neovlivňovala Rada, nýbrž vysoká představitelka Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Zprvce Rada jakožto orgán přijímající rozhodnutí nese odpovědnost za řádný průběh celého postupu. Zadruhé si Rada musí přičíst na svůj vrub případná pochybení vysoké představitelky Unie, neboť ta není pouze předsedkyní Rady pro zahraniční věci (čl. 18 odst. 3 SEU), nýbrž je navíc také Radou pověřena prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky (čl. 18 odst. 2 druhá věta SEU); zvláště v projednávaném případě byla vysoká představitelka Radou zcela konkrétně zmocněna k zahájení jednání s Tanzanií⁴⁷ (čl. 218 odst. 3 SFEU).

Povinnost plně informovat Parlament

90. Co se pak týče povinnosti *plně* informovat, nejsou oba dopisy Rady adresované Parlamentu v projednávaném případě uspokojivé.

91. Zprvce dopis ze dne 22. března 2010, jímž byl Parlament informován o blížícím se zahájení jednání o smlouvě s Tanzanií, neobsahuje žádné údaje o dalších směrnících pro jednání ve smyslu čl. 218 odst. 4 SFEU.

92. To není slučitelné s čl. 218 odst. 10 SFEU. Plné informování Parlamentu totiž pochopitelně předpokládá, že vedle pouhé informace o zahájení jednání o smlouvě jsou zprostředkovány také podrobnosti k obsahu, o němž Unie v plánované mezinárodní dohodě usiluje. Pouze tak je možná účinná demokratická kontrola.

93. Jak připustila samotná Rada s odkazem na dřívější případy, nebrání předání informací o směrnících pro jednání Parlamentu žádné nepřekonatelné překážky. Zejména v případě potřeby mohou být přijata vhodná opatření k zajištění důvěrného nakládání s citlivými informacemi, např. s údaji o vyjednávací strategii Unie nebo s údaji, které se týkají zahraničně politických zájmů nebo bezpečnosti Unie a jejích členských států.

94. Zadruhé nebylo k dopisu ze dne 19. března 2014, kterým byl Parlament informován o ukončení postupu, přiloženo napadené rozhodnutí ani znění sporné dohody. Rada tyto dva texty Parlamentu oficiálně nepředala ani později.

47 — Takto výslovně dopis ze dne 22. března 2010.

95. To rovněž neodpovídá požadavkům čl. 218 odst. 10 SFEU⁴⁸.

96. Proti tomu nelze namítat, že Parlament znal kontext, do něhož byla plánovaná dohoda s Tanzanií zasazena, zejména proto, že byly uzavřeny již dvě podobné dohody s jinými třetími zeměmi. Jak Parlament velmi správně poznamenal, jde o to, že volení zástupci občanů Unie musí vykonávat svou demokratickou kontrolu na základě dohadů o pravděpodobném obsahu mezinárodní dohody, o jejíž uzavření je usilováno.

97. Na rozdíl od tvrzení Rady také není věcí Parlamentu, aby sám od sebe požadoval další informace. V protikladu k jiným předpisům, např. čl. 319 odst. 2 SFEU, totiž čl. 218 odst. 10 SFEU neukládá Parlamentu povinnost vyvinout v tomto ohledu vlastní iniciativu. Taková povinnost by Parlament již vzhledem k jeho chybějícím znalostem podrobností a postupu jednání o smlouvě velmi znevýhodňovala a značně mu ztěžovala výkon demokratické kontroly. Podle čl. 218 odst. 10 SFEU musí Rada informovat Parlament, aniž je o to požádána. Příkladují to institucionální rovnováha a zásada loajální spolupráce mezi orgány (čl. 13 odst. 2 SEU).

98. Už vůbec nemůže být Parlament jako v projednávaném případě odkázán na to, aby zjišťoval obsah rozhodnutí Rady, kterým byla schválena dohoda, z *Úředního věstníku Evropské unie*. Jak Soudní dvůr již zdůraznil, zveřejnění v Úředním věstníku podle článku 297 SFEU neslouží k témuž účelu jako informování Parlamentu podle čl. 218 odst. 10 SFEU⁴⁹.

99. Zveřejnění v Úředním věstníku rovněž Parlamentu ponechává ještě dostatek času k tomu, aby prostřednictvím žaloby na neplatnost (čl. 263 odst. 2 SFEU) nechal přezkoumat rozhodnutí, a tím nepřímou i spornou dohodu z hlediska jejich legality. Jedná se však o *soudní kontrolu* jiným orgánem Unie, která je navíc omezena na právní otázky. Od ní je třeba striktně odlišit *demokratickou kontrolu*, kterou provádí Parlament sám a při níž stojí v popředí politické posouzení, jakož i otázky účelnosti. Může-li se tato demokratická kontrola uskutečnit teprve *ex post*, je nutně daleko méně účinná než kontrola během probíhajícího řízení o uzavírání mezinárodní dohody. Je-li naopak umožněna včas, může v určitých případech dokonce přispět k zabránění pozdějším právním sporům mezi orgány.

Povinnost okamžitého informování

100. A konečně podle čl. 218 odst. 10 SFEU Parlament musí být rovněž informován *okamžitě*. Jak ukazuje zejména pohled na jiná jazyková znění (francouzsky: „immédiatement“, anglicky: „immediately“), směřuje tato formulace k okamžitému, či přinejmenším k co možná nejrychlejšímu informování Parlamentu⁵⁰.

101. Rada zaslou informací o blížícím se zahájení jednání o dohodě tuto povinnost bezpochyby splnila, neboť odeslala dopis dne 22. března 2010, tedy ještě v týž den, kdy udělila zmocnění k zahájení jednání s Tanzanií.

102. Jinak je tomu ovšem s informováním o ukončení postupu: okolnost, že Rada schválila spornou dohodu napadeným rozhodnutím, byla Parlamentu sdělena teprve o více než týden později, dopisem ze dne 19. března 2014. Ve srovnání s věcí C-658/11, v níž Rada nechala uplynout tři měsíce⁵¹, je toto prodloužení krátké. Přesto se jedná o prodloužení stojící za zmínku, navíc v dobách moderní komunikace. Ani

48 — V tomto smyslu také generální advokát Bot ve svém stanovisku ve věci Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:41, bod 155).

49 — Rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 79).

50 — V německém právu se předpokládá, že formulace „bez zbytečného odkladu“ vyžaduje jednání „bez zaviněného prodloužení“ (viz § 121 odst. 1 první věta občanského zákoníku).

51 — K tomu viz rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 77 a body 15 až 17).

mimo soudní řízení ani v řízení u Soudního dvora neuvedla Rada, byť jen náznakem, zdůvodnění tohoto prodlení⁵². Za těchto okolností svědčí i takové týdenní zpoždění, jaké nastalo v projednávaném případě, o nedostatku respektu vůči zástupcům lidu, které není slučitelné se zněním ani s duchem čl. 218 odst. 10 SFEU a zásadou loajální spolupráce mezi orgány (čl. 13 odst. 2 druhá věta SEU).

Dílčí závěr

103. Vzhledem k výše uvedenému tedy Rada v projednávaném případě porušila v několika ohledech povinnost podle čl. 218 odst. 10 SFEU plně a okamžitě informovat Parlament ve všech etapách postupu. Druhý žalobní důvod Parlamentu je tudíž opodstatněný.

D – Shrnutí

104. Souhrnem lze tedy konstatovat, že pouze druhý žalobní důvod Parlamentu má naději na úspěch. Avšak vzhledem k tomu, že Rada čl. 218 odst. 10 SFEU porušila zásadní formální předpis, odůvodňuje tento druhý žalobní důvod již sám o sobě zrušení napadeného rozhodnutí⁵³ (čl. 263 odst. 1 a 2 SFEU ve spojení s čl. 264 odst. 1 SFEU).

E – Zachování účinků napadeného rozhodnutí

105. Zruší-li Soudní dvůr napadené rozhodnutí, jak jsem navrhla, pouze na základě druhého žalobního důvodu, měl by jeho účinky v souladu s jednotným názorem všech účastníků řízení podle čl. 264 odst. 2 SFEU zachovat.

106. Takové zachování účinků napadeného rozhodnutí se nabízí z důvodů právní jistoty, aby nebyla ohrožena plná účinnost trestně právního stíhání osob podezřelých z pirátství a soudních procesů s těmito osobami. Tímto způsobem se totiž vzhledem k čl. 10 odst. 6 a čl. 12 odst. 3 společné akce⁵⁴ od samého počátku zabrání každému pokusu zpochybnit mandát EUNAVFOR, jestliže platí, že osoby zadržené u pobřeží Somálska podezřelé z pirátství se předají Tanzanii. Ani právní účinky jednání již uskutečněných při používání sporné dohody nemohou být zpochybňovány. Zcela obecně bude zachováním účinků napadeného rozhodnutí na mezinárodní úrovni zabráněno každé nejasnosti ohledně existence mezinárodně právní povinnosti Unie, k níž se zavázala schválením a podepsáním sporné dohody.

107. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí v rámci druhého žalobního bodu nebude zrušeno kvůli nesprávnému hmotněprávnímu či formálnímu právnímu základu, nýbrž pouze z důvodu porušení povinnosti informovat Parlament, neměly by účinky tohoto rozhodnutí zůstat zachovány pouze dočasně, nýbrž měly by zůstat zachovány na dobu neurčitou⁵⁵. Podle čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce první části věty SFEU by totiž zmeškané informování Radou jako takové, i kdyby bylo správně napraveno, nebylo pro Parlament spojeno s žádnými spolurozhodovacími právy, dokonce ani s právem konzultace. Za těchto okolností by působilo přehnaně formalisticky, kdyby se od Rady vyžadovalo také zopakování jejího rozhodovacího procesu v přiměřené lhůtě.

52 — Rada se zde zejména neodvolávala na problémy překladu. Jestliže mezinárodní dohoda nebo rozhodnutí Rady, které ji schvaluje, není ihned k dispozici ve všech úředních jazycích, předá Rada Parlamentu nejprve dostupná jazyková znění a případné chybějící překlady dodá bez prodlení později.

53 — V témže smyslu rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, zejména body 80, 86 a 87).

54 — Jak známo, předpokládá předání osob do třetí země podle těchto dvou předpisů předchozí uzavření dohody s touto třetí zemí, v níž jsou stanoveny podmínky předávání.

55 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, zejména bod 91).

108. Věci by se měly projednávat jinak, pouze kdyby Soudní dvůr vyhověl (také) prvnímu žalobnímu důvodu Parlamentu a konstatoval by právní pochybení při volbě právního základu napadeného rozhodnutí. Takový postup by měl účinky na spolurozhodovací práva Parlamentu. Zachování účinků napadeného rozhodnutí s oporou v novější judikatuře Soudního dvora⁵⁶ by tudíž nemohlo být poskytnuto na neomezenou dobu, nýbrž pouze na dobu, jakou může Rada k odstranění konstatované protiprávnosti s ohledem na volbu právního základu a řádné zapojení Parlamentu rozumně požadovat. Lhůta v délce deseti měsíců se v projednávaném případě zdá být přiměřená k tomu, aby Radě umožnila zajistit souhlas Parlamentu podle čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce písm. a) bodu v) SFEU, jakož i přijetí nového rozhodnutí vycházejícího z náležitého právního základu.

VII – Náklady řízení

109. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada v řešení, jež navrhuji, neměla se svým tvrzením úspěch a Parlament náhradu nákladů řízení požadoval, uloží se Radě náhrada nákladů řízení. Česká republika, Švédské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Evropská komise ponese jakožto vedlejší účastníci řízení podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

VIII – Závěry

110. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Rozhodnutí Rady 2014/198/SZBP ze dne 10. března 2014 se zrušuje.
- 2) Účinky zrušeného rozhodnutí zůstanou zachovány.
- 3) Rada Evropské unie ponese vlastní náklady řízení a náklady řízení vynaložené Evropským parlamentem.
- 4) Česká republika, Švédské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.“

56 — Rozsudky Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 90), Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, zejména bod 81) a Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 56).