



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

24. června 2014*

„Žaloba na neplatnost — Rozhodnutí 2011/640/SZBP — Právní základ — Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) — Článek 37 SEU — Mezinárodní dohoda týkající se výlučně SZBP — Článek 218 odst. 6 druhý pododstavec SFEU — Povinnost okamžitě a plně informovat Parlament — Článek 218 odst. 10 SFEU — Zachování účinků“

Ve věci C-658/11,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 21. prosince 2011,

Evropský parlament, zastoupený R. Passosem, A. Caiolou a M. Allikem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

podporovaný

Evropskou komisí, zastoupenou M. Konstantinidisem, R. Troostersem a L. Gussettim, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené F. Naertem, G. Étienmem, M. Bishopem a G. Marhicem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, E. Rufferem a D. Hadrouškem, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, jakož i N. Rouam a E. Belliard, jako zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentiliem, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: angličtina.

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, zastoupeným L. Christiem a A. Robinsonem, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Beardem, QC, a G. Facennou, barrister,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano (zpravodaj), M. Ilešič, T. von Danwitz a M. Safjan, předsedové senátů, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. září 2013,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. ledna 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropský parlament domáhá zrušení rozhodnutí Rady 2011/640/SZBP ze dne 12. července 2011 o podepsání a uzavření dohody mezi Evropskou unií a Mauricijskou republikou o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, námořními silami pod vedením Evropské unie do Mauricijské republiky a o podmínkách osob podezřelých z pirátství po předání (Úř. věst. L254, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“ a „dohoda EU-Mauricius“) a zachování účinků tohoto rozhodnutí.

Právní rámec

- 2 Hlava V Smlouvy o EU obsahuje kapitolu 2, nadepsanou „Zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice“, jejíž součástí je článek 36 SEU, který stanoví:

„Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku pravidelně konzultuje s Evropským parlamentem hlavní hlediska a základní volby společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společné bezpečnostní a obranné politiky a informuje jej o vývoji těchto politik. Zajišťuje, aby názory Evropského parlamentu byly náležitě brány v úvahu. Do informování Evropského parlamentu mohou být zapojeni zvláštní zástupci.

Evropský parlament může Radě a vysokému představiteli klást dotazy nebo jim podávat doporučení. Dvakrát ročně koná rozpravu o pokroku při provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně společné bezpečnostní a obranné politiky.“

- 3 Článek 37 SEU, který je součástí téže kapitoly, zní takto:

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

4 Článek 218 SFEU zní takto:

„1. Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení článku 207, dohody mezi Unií a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi se sjednávají a uzavírají podle následujícího postupu.

2. Rada dává zmocnění k zahájení jednání, vydává směrnice pro jednání, dává zmocnění k podpisu dohod a uzavírá je.

3. Komise, nebo týká-li se zamýšlená dohoda výlučně nebo zejména společné zahraniční a bezpečnostní politiky [dále jen ‚SZBP‘], vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku podává Radě doporučení a Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání a v závislosti na předmětu zamýšlené dohody jmenuje vyjednavče nebo vedoucího vyjednavčského týmu Unie.

[...]

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

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

Netýká-li se dohoda výlučně [SZBP], 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.

[...]

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

[...]

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

[...]“

5 **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 rozhodnutí Rady 2010/766/SZBP ze dne 7. prosince 2010 (Úř. věst. L 327, s. 49, dále jen „společná akce 2008/851“), je založena na článku 14, čl. 25 třetím pododstavci a čl. 28 odst. 3 EU.**

6 Článek 1 této společné akce, nadepsaný „Mise“, v odstavci 1 stanoví:

„Evropská unie provádí vojenskou operaci na podporu rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 1814 (2008), 1816 (2008) a 1838 (2008) způsobem vyhovujícím akcím, které jsou povoleny v případech pirátství na základě článku 100 a následujících Úmluvy OSN o mořském právu, podepsané v Montego Bay dne 10. prosince 1982 (dále jen ‚Úmluva o mořském právu‘), a zejména pomocí závazků se třetími státy, dále nazvanou ‚Atalanta‘, s cílem přispět:

- k ochraně plavidel Světového potravinového programu dodávajících potravinovou pomoc vysídlenému obyvatelstvu v Somálsku v souladu s mandátem vymezeným v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1814 (2008),
- k ochraně zranitelných plavidel plujících podél somálského pobřeží a k odvrácení, prevenci a potlačení pirátství a ozbrojených loupeží u pobřeží Somálska v souladu s mandátem vymezeným v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1816 (2008).“

7 Článek 2 uvedené společné akce, nadepsaný „Mandát“, stanoví:

„Atalanta, za podmínek stanovených platným mezinárodním právem, zejména Úmluvou o mořském právu, a v rezolucích Rady bezpečnosti OSN 1814 (2008), 1816 (2008) a 1838 (2008) a v rámci svých dostupných kapacit:

[...]

- e) za účelem případného uplatnění pravomocí příslušných států za podmínek stanovených v článku 12 může 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 [...] o mořském právu v oblastech, kde je přítomna, a 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;

[...]“

8 Článek 10 společné akce 2008/851, nadepsaný „Účast třetích států“, zní následovně:

„1. Aniž je dotčena rozhodovací samostatnost [Unie] a jednotný institucionální rámec a v souladu s příslušnými pokyny Evropské rady, mohou být třetí státy vyzvány, aby se podílely na operaci.

[...]

3. Podrobná pravidla účasti třetích států jsou předmětem dohod uzavřených postupem podle článku [37 SEU]. [...] Jestliže [Unie] a třetí stát uzavřely dohodu, kterou se vytváří rámec pro účast tohoto třetího státu na operacích [Unie] pro řešení krizí, použijí se ustanovení uvedené dohody v souvislosti s touto operací.

[...]

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

- 9 Podle článku 12 této společné akce, nadepsaného „Předávání zadržených osob za účelem uplatnění pravomocí“:

„1. Na základě toho, že Somálsko akceptuje uplatňování pravomocí členskými státy nebo třetími státy, na jedné straně a na základě článku 105 Úmluvy [...] o mořském právu na straně druhé jsou osoby, které jsou podezřelé, že mají v úmyslu spáchat, páchají nebo spáchaly činy pirátství nebo ozbrojené loupeže podle článků 101 a 103 Úmluvy o mořském právu v pobřežních vodách Somálska nebo na volném moři, a které jsou zadrženy za účelem uplatnění pravomocí, jakož i prostředky, jež sloužily k uskutečnění takových činů, předávány:

- příslušným orgánům členského státu nebo třetího státu účastnícího se operace, pod jehož vlajkou se plaví plavidlo, které zadržení uskutečnilo, nebo
- pokud tento stát nemůže nebo si nepřeje uplatnit své pravomoci, členskému státu nebo kterémukoli třetímu státu, který si je přeje vůči uvedeným osobám nebo prostředkům uplatnit.

2. Žádnou z osob uvedených v odstavci 1 nelze předat do třetího státu, pokud s tímto třetím státem nebyly 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.“

- 10 Článek 2 dohody EU-Mauricius, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této dohody se rozumí:

- a) *„námořními silami pod vedením Evropské unie (EUNAVFOR)“* vojenské velitelství EU a národní kontingenty přispívající k operaci EU ‚Atalanta‘, jejich plavidla, letadla a majetek;

[...]“

- 11 Článek 1 této dohody, nadepsaný „Cíl“, stanoví:

„V této dohodě jsou vymezeny podmínky a způsob:

- a) předávání osob podezřelých z toho, že se pokouší spáchat, páchají nebo spáchaly pirátské činy v oblasti operace [EUNAVFOR] [...] a byly silami EUNAVFOR zadrženy;
- b) předávání majetku s touto činností spojeného, který byl zabaven silami EUNAVFOR, ze strany EUNAVFOR na Mauricius a
- c) zacházení s předanými osobami.“

- 12 Dohoda EU-Mauricius kromě toho v článku 3 stanoví obecné zásady, kterými se řídí způsob a podmínky předávání osob podezřelých z pirátství zadržených EUNAVFOR a jím zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, Mauricijské republice. Tato dohoda dále v článku 4 upravuje zacházení s předanými osobami, jejich trestní stíhání a soudní proces, přičemž v článku 5 stanoví zákaz trestu smrti pro předané osoby. Tatáž dohoda v článku 6 upravuje opatření týkající se dokumentů souvisejících s předáním uvedených osob, zejména zpráv a oznámení, a v čl. 7 odst. 1 a 2 stanoví, že EUNAVFOR v rámci svých prostředků a kapacit poskytne Mauricijské republice veškerou pomoc za účelem vyšetřování a trestního stíhání předaných osob. V této souvislosti počítá čl. 7 odst. 3 dohody EU-Mauricius s možností stran této dohody sjednat prováděcí ujednání týkající se finanční, technické a další pomoci s cílem umožnit předávání, zadržování, vyšetřování, trestní stíhání a soudní proces předaných osob. Uvedená dohoda konečně v člancích 10 a 11 stanoví pravidla pro prováděcí ujednání a vstup v platnost.

Skutečnosti předcházející sporu a napadené rozhodnutí

- 13 Dne 22. března 2010 zmocnila Rada vysokou představitelku Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku k zahájení jednání za účelem uzavření dohod o předávání osob mezi Unií a některými třetími státy, včetně Mauricijské republiky.
- 14 Dopisem z téhož dne Rada informovala o tomto rozhodnutí Parlament.
- 15 V návaznosti na uvedená jednání přijala Rada dne 12. července 2011 na základě článku 37 SEU a čl. 218 odst. 5 a 6 SFEU napadené rozhodnutí, kterým dala zmocnění k podpisu dohody EU-Mauricius. Toto rozhodnutí bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 30. září 2011.
- 16 Dohoda EU-Mauricius byla podepsána dne 14. července 2011 a od té doby prozatímně prováděna.
- 17 Rada informovala Parlament o přijetí napadeného rozhodnutí dopisem ze dne 17. října 2011.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 18 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil, nařídil zachovat účinky tohoto rozhodnutí až do jeho nahrazení a uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 19 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr prohlásil žalobu za částečně nepřijatelnou, ve zbývajících částech ji zamítl jako neopodstatněnou a uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení. Podpůrně, kdyby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil, Rada navrhuje, aby jeho účinky byly zachovány až do jeho nahrazení.
- 20 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 5. června 2012 bylo České republice, Francouzské republice, Italské republice, Švédskému království, jakož i Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.
- 21 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2012 bylo Komisi povoleno vedlejší účastenství v ústní části řízení na podporu Parlamentu.

K žalobě

- 22 Na podporu své žaloby uvádí Parlament dva žalobní důvody vycházející z porušení čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce SFEU a z porušení čl. 218 odst. 10 SFEU.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 23 V rámci prvního žalobního důvodu Parlament uvádí, že Rada měla neprávem za to, že se napadené rozhodnutí vztahuje k dohodě týkající se „výlučně“ SZBP ve smyslu čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce první části věty SFEU, a může být tedy přijato bez zapojení Parlamentu.
- 24 Parlament, podporovaný v tomto ohledu Komisí, poukazuje nejprve na to, že čl. 218 odst. 6 SFEU stanoví obecné pravidlo, že uzavření mezinárodní dohody Radou musí předcházet souhlasu Parlamentu, případně konzultace s ním. Pouze výjimečně dovoluje první část věty druhého pododstavce uvedeného čl. 218 odst. 6 Radě uzavřít takovou dohodu bez účasti Parlamentu, a to „týká-li se dohoda výlučně

[SZBP]“. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení má charakter výjimky, musí být vykládáno restriktivně, takže pokud se dohoda netýká pouze SZBP, ale i jiných politik Unie, musí být Parlament do uzavírání této dohody zapojen.

- 25 V tomto případě se podle Parlamentu dohoda EU-Mauricius vzhledem ke svému cíli a obsahu týká nejen SZBP, ale i justiční spolupráce v trestních věcech, policejní spolupráce, jakož i rozvojové spolupráce.
- 26 Co se týče nejprve justiční spolupráce v trestních věcech, tato dohoda totiž obsahuje několik ustanovení, konkrétně články 3 až 7, které mají usnadnit spolupráci mezi Unií a Mauricijskou republikou, pokud jde jak o trestní řízení, včetně přípustnosti důkazů, práv osob a některých specifických prvků těchto řízení, tak o výkon rozhodnutí ve smyslu čl. 82 odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. a) a b) SFEU. Uvedená dohoda dále hovoří, zejména v čl. 7 odst. 3, rovněž o podpoře dalšího vzdělávání soudců a soudních zaměstnanců ve smyslu čl. 82 odst. 1 písm. c) SFEU. Podle Parlamentu kromě toho okolnost, že čl. 11 odst. 5 dohody EU-Mauricius stanoví, že úkoly vykonávané EUNAVFOR podle této dohody mohou být v podstatě vykonávány správními orgány, vylučuje vojenskou povahu těchto úkolů. Komise v tomto ohledu dodává, že cíl a obsah dohody EU-Mauricius odůvodňovaly, aby byl za právní základ napadeného rozhodnutí zvolen článek 82 SFEU.
- 27 Pokud jde dále o policejní spolupráci, činnosti uvedené v člancích 6 a 7 dohody EU-Mauricius se týkají zejména „shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny [...] informací“ ve smyslu čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU a patří mezi činnosti vykonávané zpravidla policejními silami ve smyslu čl. 87 odst. 1 SFEU.
- 28 Konečně, tato dohoda se podle Parlamentu týká rozvojové spolupráce, jelikož její článek 7 a čl. 10 odst. 2 písm. f) počítají s poskytováním pomoci Mauricijské republice, což je rozvojová země ve smyslu článku 208 SFEU. Tato pomoc je poskytována v oblasti „revize právních předpisů, odborné přípravy vyšetřovatelů a státních zástupců, vyšetřovacího a soudního řízení, a zejména opatření týkající[ch] se uchovávání a předávání důkazů a odvolacího řízení“.
- 29 Parlament a Komise dospívají k závěru, že vzhledem k tomu, že na tyto oblasti činnosti Unie se vztahuje řádný legislativní postup, mělo být napadené rozhodnutí založeno na čl. 218 odst. 6 druhém pododstavci písm. a) bodě v) SFEU, a tedy přijato po obdržení souhlasu Parlamentu.
- 30 Rada, podporovaná všemi členskými státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, v podstatě odpovídá, že napadené rozhodnutí je správně založeno na článku 37 SEU a čl. 218 odst. 5 a 6 SFEU, jelikož dohoda EU-Mauricius se vzhledem ke svému cíli a obsahu týká výlučně SZBP.
- 31 Tato dohoda totiž provádí společnou akci 2008/851, zejména její článek 12, jejímž cílem je posílit mezinárodní bezpečnost v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky Unie, což ostatně potvrzuje článek 2 uvedené společné akce, který vymezuje úkoly operace Atalanta. Uvedená politika je přitom podle čl. 42 odst. 1 SEU nedílnou součástí SZBP.
- 32 Kromě toho obsah uvedené dohody a konkrétně okolnost, že osoba podezřelá z pirátství je předána prostřednictvím operace Atalanta orgánům Mauricijské republiky za účelem stíhání, neumožňuje učinit závěr, že akce prováděné v rámci operace Atalanta představují policejní nebo justiční spolupráci ve smyslu třetí části hlavy V Smlouvy o FEU. I když totiž některé úkoly operace Atalanta mohou vykazovat charakteristiky odpovídající policejním činnostem, nasazené síly obecně nemají policejní nebo justiční pravomoci na základě jejich příslušných vnitrostátních právních předpisů.
- 33 Rada dodává, že dohoda EU-Mauricius obsahuje, zejména v člancích 4 až 6 a v článku 8, opatření, která mají podporovat právní stát a dodržování lidských práv ze strany Mauricijské republiky. Podle čl. 21 odst. 2 písm. b) SEU je podpora lidských práv ve třetích státech cílem, který spadá do SZBP.

- 34 Rada rovněž upřesňuje, že ani cíl ani obsah uvedené dohody neumožňují učinit závěr, že se dohoda týká prostoru svobody, bezpečnosti a práva nebo rozvojové spolupráce.
- 35 Především z článků 82 SFEU a 87 SFEU totiž vyplývá, že všechna opatření týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva musí být bez ohledu na jejich případnou vnější dimenzi přijata s cílem podpořit svobodu, bezpečnost a právo uvnitř Unie. V projednávaném případě se přitom dohoda EU-Mauricius týká především opatření přijatých za účelem posílení mezinárodní bezpečnosti u pobřeží Somálska, a tedy mimo Unii.
- 36 Soudní dvůr kromě toho již uznal, že opatření nespadá do rozvojové spolupráce, je-li jeho hlavním cílem provádění SZBP, a to i pokud přispívá k hospodářskému a sociálnímu rozvoji rozvojových zemí (rozsudek Komise v. Rada, C-91/05, EU:C:2008:288, bod 72). V projednávaném případě pomoc poskytovaná Mauricijské republice souvisí s předáváním ve smyslu dohody EU-Mauricius a se schopností uvedeného státu uplatňovat tuto dohodu v souladu s mezinárodním právem v oblasti lidských práv. Cílem takové spolupráce není rozvoj Mauricijské republiky, a tato spolupráce tedy nepředstavuje rozvojové opatření.
- 37 Parlament reaguje především poukazem na to, že čl. 218 odst. 3 SFEU zavádí rozlišování mezi dohodami, které se týkají „výlučně“ SZBP, a těmi, které se týkají „zejména“ SZBP. Odstavec 6 téhož článku tedy podle jeho názoru dovoluje Radě uzavírat dohody bez zapojení Parlamentu pouze v případě, že se týkají „výlučně“ SZBP. Naopak týkají-li se tyto dohody SZBP pouze „zejména“ a obsahují vedlejší opatření související rovněž s jinými politikami, nemůže je Rada uzavřít bez předchozího zapojení Parlamentu.
- 38 Parlament dále tvrdí, že okolnost, že napadené rozhodnutí provádí společnou akci 2008/851 a tato akce spadá do SZBP, nestačí k učinění závěru, že napadené rozhodnutí rovněž spadá do této politiky. Společná akce 2008/851 a napadené rozhodnutí totiž mají podle něj odlišné oblasti působnosti a cíle, jelikož Atalanta je operace vojenského charakteru spadající do společné bezpečnostní a obranné politiky s cílem zatčení podezřelých pirátů, zatímco úkoly svěřené zástupcům Unie a EUNAVFOR na základě dohody EU-Mauricius nemají v rozsahu, v němž počítají s případným následným předáním podezřelých a zahájením jejich stíhání, vojenský charakter a jdou nad rámec cíle operace Atalanta.
- 39 Rada a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, v podstatě namítají, že otázku, zda se dohoda týká „výlučně“ SZBP ve smyslu čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce SFEU, je třeba řešit pouze podle hmotněprávního základu uvedené dohody. Taková dohoda, o jakou jde v projednávané věci, která je založena pouze na článku 37 SEU, se týká „výlučně“ SZBP.
- 40 Podle názoru Rady nemůže být takový přístup zpochybněn rozlišováním mezi výrazy „zejména“ a „výlučně“, uvedenými v čl. 218 odst. 3 a 6 SFEU. S odkazem na dohody, které se týkají „výlučně nebo zejména“ SZBP, upřesňuje odstavec 3 uvedeného článku orgán oprávněný podávat Radě doporučení v rámci sjednávání těchto dohod, zatímco odstavec 6 téhož článku, který zmiňuje dohody týkající se „výlučně“ SZBP, se týká uzavírání takových dohod.
- 41 Česká republika dodává, že čl. 218 odst. 6 SFEU vychází ze souběžnosti pravomocí Parlamentu na vnitřní a vnější úrovni. Cílem tohoto ustanovení je tedy zaručit, aby Parlament měl stejnou úlohu jak při přijímání rozhodnutí o uzavření dohody, tak při přijímání vnitřního aktu. Česká republika v této souvislosti připomíná, že dotčené ustanovení má pouze procesní povahu a poukazuje na to, že právní základ aktu není určen postupy, ale naopak určuje postupy, jež je třeba použít pro jeho přijetí.
- 42 Švédské království a Spojené království upřesňují, že výklad čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce SFEU zastávaný Parlamentem narušuje institucionální rovnováhu zavedenou Smlouvami, které počítají se striktně omezenou úlohou Parlamentu při provádění SZBP, jak vyplývá zejména z článku 36 SEU. Kromě toho takový výklad, který omezuje působnost postupů v oblasti SZBP ve prospěch postupů stanovených Smlouvou o FEU, naráží na článek 40 SEU. Ten totiž zaručuje, že se pravomoci

svěřené Smlouvou o FEU nedotýkají pravomocí v rámci SZBP. Uvedený výklad by nadto přiznal Parlamentu právo veta v oblasti SZBP, na rozdíl od rozhodnutí autorů Lisabonské smlouvy svěřit Parlamentu v souvislosti s činností Unie v rámci SZBP omezenější úlohu.

Závěry Soudního dvora

- 43 Úvodem je třeba připomenout, že se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Jestliže přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možné označit za hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím účelem nebo složkou. Pokud opatření naopak sleduje současně několik cílů nebo má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaty, aniž je jedna vůči druhé vedlejší, takže jsou použitelná různá ustanovení Smlouvy, musí být takové opatření výjimečně založeno na různých odpovídajících právních základech (v tomto smyslu viz rozsudek *Parlament v. Rada*, C-130/10, EU:C:2012:472, body 42 až 44).
- 44 Za účelem vymezení rozsahu prvního žalobního důvodu je třeba uvést, že Parlament tímto důvodem, jak ostatně potvrdil na jednání, netvrdí, že napadené rozhodnutí mělo být založeno na jiném hmotněprávním základu než na článku 37 SEU, jelikož Parlament výslovně uznává, že toto rozhodnutí, jakož i dohoda EU-Mauricius sledují cíl spadající do SZBP.
- 45 Parlament kromě toho uznává, že navzdory skutečnosti, že uvedené nařízení a uvedená dohoda sledují rovněž cíle spadající do jiných politik Unie, než je SZBP, jsou tyto cíle vedlejší ve vztahu k cíli spadajícímu do této politiky, a posledně uvedený cíl lze tedy považovat za hlavní pro účely určení právního základu napadeného rozhodnutí, které mohlo být platně založeno pouze na článku 37 SEU s vyloučením jakéhokoliv jiného hmotněprávního základu.
- 46 Parlament však poukazuje na to, že okolnost, že napadené rozhodnutí, jakož i dohoda EU-Mauricius sledují, třebaže pouze jako cíle vedlejší, i jiné cíle než cíle spadající do SZBP, stačí k tomu, aby vyloučila, že uvedené rozhodnutí spadá výlučně do této politiky ve smyslu čl. 218 odst. 6 SFEU.
- 47 Takový výklad tohoto ustanovení nelze přijmout.
- 48 Je pravda, že podle znění čl. 218 odst. 6 SFEU přijme Rada rozhodnutí o uzavření mezinárodní dohody po obdržení souhlasu Parlamentu nebo konzultaci s ním „[n]etýká-li se dohoda výlučně [SZBP]“.
- 49 Tato formulace však sama o sobě neumožňuje dospět k jednoznačnému výkladu tohoto ustanovení.
- 50 Konkrétně, pokud jde o rozhodnutí o uzavření dohody, která sleduje hlavní cíl spadající do SZBP, neumožňuje uvedená formulace určit, ani že takové rozhodnutí lze považovat za „týkající se výlučně [SZBP]“ pouze z toho důvodu, že je založeno na hmotněprávním základu spadajícím do této politiky s vyloučením jakéhokoliv jiného hmotněprávního základu, jak tvrdí Rada, ani že o uvedeném rozhodnutí je třeba mít za to, že se týká rovněž jiných oblastí unijního práva z důvodu jeho vedlejších cílů jiných než je hlavní cíl spadající do SZBP, jak tvrdí Parlament.
- 51 Za těchto podmínek je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho cíle a kontext (v tomto smyslu viz rozsudky *Klarenberg*, C-466/07, EU:C:2009:85, bod 37, a *Koushkaki*, C-84/12, EU:C:2013:862, bod 34).

- 52 Pokud jde o cíle článku 218 SFEU, je třeba uvést, že v návaznosti na vstup Lisabonské smlouvy v platnost stanoví toto ustanovení nyní za účelem splnění požadavků jasnosti, soudržnosti a racionalizace jednotný a obecně platný postup sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod, které je Unie oprávněna uzavírat v oblastech své činnosti, včetně SZBP, s výjimkou případů, kdy Smlouvy stanoví speciální postupy.
- 53 Tento postup však musí právě z důvodu svého obecného charakteru zohledňovat specifika stanovená Smlouvou pro každou oblast činnosti Unie, zejména pokud jde o pravomoci orgánů.
- 54 V tomto ohledu je třeba uvést, že za účelem zohlednění těchto specifík obsahuje čl. 218 odst. 6 SFEU tři typy postupu při uzavírání mezinárodní dohody a každý z nich přisuzuje Parlamentu jinou úlohu. Tento orgán tak může být povolán k tomu, aby dal souhlas s uzavřením dohody, nebo může být v tomto ohledu pouze konzultován, anebo může být z postupu uzavírání dohody vyloučen, aniž je však dotčeno jeho právo být v souladu s čl. 218 odst. 10 SFEU okamžitě a plně informován ve všech etapách postupu.
- 55 Jak lze dovodit zejména z čl. 218 odst. 6 druhého pododstavce písm. a) bodu v) SFEU, má toto rozlišování odrážet na vnější úrovni rozdělení pravomocí mezi orgány, které platí na vnitřní úrovni. Lisabonská smlouva totiž zavedla požadavek souhlasu Parlamentu s uzavřením mezinárodní dohody právě u smluv týkajících se oblastí, na něž se na vnitřní úrovni vztahuje řádný legislativní postup podle článku 294 SFEU, nebo zvláštní legislativní postup, ale pouze pokud tento postup vyžaduje souhlas Parlamentu. A dále účast tohoto orgánu na uzavírání takové dohody je vyloučena pouze tehdy, když se tato dohoda týká výlučně SZBP, v jejímž rámci příznala Lisabonská smlouva Parlamentu omezenou úlohu (v tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada, EU:C:2012:472, bod 82).
- 56 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 30 až 32 svého stanoviska, čl. 218 odst. 6 SFEU tak zavádí symetrii mezi postupem přijímání unijních opatření na vnitřní úrovni a postupem přijímání mezinárodních dohod k zajištění toho, aby v souvislosti s danou oblastí měly Parlament a Rada stejné pravomoci, v souladu s institucionální rovnováhou nastolenou Smlouvami.
- 57 Za těchto podmínek tedy právě za účelem zajištění, že tato symetrie bude účinně dodržována, platí pravidlo vytyčené judikaturou Soudního dvora, podle něhož hmotněprávní základ aktu určuje postupy, jež je třeba použít pro jeho přijetí (viz rozsudek Parlament v. Rada, EU:C:2012:472, bod 80), nejen pro postupy stanovené pro přijetí vnitřního aktu, ale i pro postupy použitelné při uzavírání mezinárodních dohod.
- 58 V rámci postupu uzavírání mezinárodní dohody v souladu s článkem 218 SFEU je tedy třeba mít za to, že typ postupu použitelný na základě odstavce 6 tohoto ustanovení je určen hmotněprávním základem rozhodnutí o uzavření této dohody.
- 59 Konkrétně, pokud je rozhodnutí o uzavření dotyčné smlouvy platně založeno výlučně na hmotněprávním základu spadajícím do SZBP, použije se typ postupu stanovený v čl. 218 odst. 6 druhém pododstavci první části věty SFEU.
- 60 Takový výklad je odůvodněn tím spíše z hlediska požadavků souvisejících s právní jistotou. Tento výklad totiž tím, že váže procesní právní základ na hmotněprávní základ aktu, umožňuje určit použitelný postup na základě objektivních kritérií, která mohou být přezkoumána soudem, jak je připomenuto v bodě 43 tohoto rozsudku. To zajišťuje nadto soudržnost ve volbě právních základů aktu. Výklad zastávaný Parlamentem by naproti tomu zavedl do této volby jistý stupeň nejistoty a nesoudržnosti, jelikož by mohl v případě aktů unijního práva založených na jednom a téměř hmotněprávním základu vést k použití různých postupů.

- 61 Ostatně ani kontext dotčeného ustanovení neumožňuje odůvodnit jeho odlišný výklad. Konkrétně, vzhledem k cílům článku 218 SFEU, Parlamentem tvrzená okolnost, že odstavec 3 článku 218 SFEU odkazuje na dohody, které se týkají „výlučně nebo zejména“ SZBP, zatímco odstavec 6 téhož článku zmiňuje pouze dohody týkající se „výlučně“ SZBP, nemůže odůvodnit výklad posledně uvedeného ustanovení zastávaný Parlamentem. Tyto dva odstavce se kromě toho vztahují na odlišné situace. Zatímco odstavec 3 článku 218 SFEU má upřesnit orgán oprávněný podávat Radě doporučení v rámci sjednávání těchto dohod, a týká se tedy fáze předcházející uzavření mezinárodní dohody, odstavec 6 téhož článku se týká rozhodnutí Rady o uzavření takových dohod.
- 62 Za těchto podmínek mohlo být napadené rozhodnutí přijato bez souhlasu Parlamentu i bez konzultace s ním.
- 63 Z toho vyplývá, že první žalobní důvod je neopodstatněný.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 218 odst. 10 SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 64 V rámci druhého žalobního důvodu Parlament tvrdí, že Rada tím, že jej neinformovala „okamžitě a plně“ ve všech etapách postupu sjednávání a uzavírání dohody EU-Mauricius, porušila čl. 218 odst. 10 SFEU, který se vztahuje na všechny dohody uzavírané Unií, včetně dohod spadajících do SZBP.
- 65 Konkrétně Parlament nebyl informován okamžitě, jelikož Rada mu předala texty napadeného rozhodnutí a dohody EU-Mauricius až 17. října 2011, tedy více než tři měsíce po přijetí tohoto rozhodnutí a podpisu uvedené dohody, ke kterým došlo 12. července a 14. července 2011, a 17 dní po jejich zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*.
- 66 Rada, jejíž argumenty v podstatě podporují Česká republika, Francouzská republika, Švédské království a Spojené království, namítá nepřijatelnost druhého žalobního důvodu. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí spadá výlučně do SZBP, nemá totiž podle ní Soudní dvůr vzhledem k čl. 24 odst. 1 druhému pododstavci poslední větě SEU a článku 275 SFEU pravomoc rozhodovat o jeho legalitě.
- 67 Podpůrně Rada tvrdí, že tento žalobní důvod je neopodstatněný, jelikož Parlament byl ve skutečnosti řádně informován. Konkrétně lhůta, v níž byl Parlament informován o napadeném rozhodnutí, třebaže je o něco delší, než je obvyklá praxe, je stále přiměřená, a to i vzhledem ke skutečnosti, že zahrnovala letní přestávku.
- 68 Co se týče pravomoci Soudního dvora, Parlament namítá, že čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec SEU ji vylučuje jen v souvislosti se specifickými ustanoveními týkajícími se SZBP, uvedenými v kapitole 2 hlavy V Smlouvy o EU, a nikoli stran čl. 218 odst. 10 SFEU, jehož porušení je tvrzeno v rámci druhého žalobního důvodu.

Závěry Soudního dvora

- 69 Co se týče nejprve otázky pravomoci Soudního dvora rozhodnout o druhém žalobním důvodu, je třeba připomenout, jak uvádí Rada, že z čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce poslední věty SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU vyplývá, že Soudní dvůr nemá v zásadě pravomoc ve vztahu k ustanovením SZBP ani k aktům přijatým na jejich základě.

- 70 Uvedený čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec poslední věta SEU a čl. 275 první pododstavec SFEU však zavádějí výjimku z pravidla obecné pravomoci, kterou článek 19 SEU přiznává Soudnímu dvoru za účelem zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, a musí být tedy vykládány restriktivně.
- 71 V projednávané věci je třeba uvést, že ačkoliv napadené rozhodnutí bylo přijato pouze na hmotněprávním základě spadajícím do SZBP, a sice článku 37 SEU, z preambule tohoto rozhodnutí vyplývá, že jeho procesním právním základem je čl. 218 odst. 5 a 6 SFEU upravující postup podepisování a uzavírání mezinárodních dohod.
- 72 Jak bylo upřesněno v bodě 52 tohoto rozsudku, postup uvedený v článku 218 SFEU je přitom obecně platný, a má se tedy v zásadě použít na všechny mezinárodní dohody sjednávané a uzavírané Uníí ve všech oblastech její činnosti, včetně SZBP, která na rozdíl od jiných oblastí nepodléhá žádnému zvláštnímu postupu.
- 73 Za těchto podmínek nelze tvrdit, že rozsah omezení ve formě výjimky z pravomoci Soudního dvora, stanoveného v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci poslední větě SEU a článku 275 SFEU, je takový, že vylučuje pravomoc Soudního dvora vykládat a uplatňovat takové ustanovení, jako je článek 218 SFEU, který nespadá do SZBP, i když stanoví postup, na základě kterého byl akt spadající do SZBP přijat.
- 74 Soudní dvůr má tedy pravomoc rozhodnout o druhém žalobním důvodu.
- 75 Co se týče dále opodstatněnosti tohoto žalobního důvodu, je třeba uvést, že čl. 218 odst. 10 SFEU stanoví, že Parlament je „okamžitě a plně informován ve všech etapách [...] postupu“ sjednávání a uzavírání mezinárodních dohod stanoveného v tomto článku.
- 76 Je přitom třeba konstatovat, že v projednávaném případě Parlament nebyl okamžitě informován ve všech etapách postupu sjednávání a uzavírání dohody EU-Mauricius.
- 77 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru totiž vyplývá, že Rada oznámila Parlamentu zahájení jednání a poté jej informovala o přijetí napadeného rozhodnutí a podpisu uvedené dohody až o tři měsíce později a 17 dní po jejich zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*.
- 78 Z toho vyplývá, že Rada porušila čl. 218 odst. 10 SFEU.
- 79 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumentem Rady, že napadené rozhodnutí každopádně bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*, takže Parlament se s ním mohl seznámit. Takové zveřejnění je totiž vyžadováno článkem 297 SFEU a odpovídá podmínkám zveřejnění, které musí splnit unijní akt, aby vstoupil v platnost, zatímco požadavek informování vyplývající z čl. 218 odst. 10 SFEU je stanoven za účelem zajistit, aby Parlament byl schopen vykonávat demokratickou kontrolu nad vnější činností Unie, a konkrétně ověřit, že jeho pravomoci jsou dodrženy, právě kvůli důsledkům volby právního základu rozhodnutí o uzavření dohody.
- 80 Konečně co se týče důsledků porušení čl. 218 odst. 10 SFEU pro platnost napadeného rozhodnutí, je třeba konstatovat, že procesní pravidlo stanovené v tomto ustanovení představuje podstatnou formální náležitost ve smyslu čl. 263 druhého pododstavce SFEU, jejíž porušení způsobuje neplatnost aktu, který je jím postižen.
- 81 Toto pravidlo je totiž výrazem demokratických zásad, na kterých je Unie založena. Konkrétně, Soudní dvůr již upřesnil, že účast Parlamentu v legislativním postupu je na úrovni Unie odrazem základní demokratické zásady, podle níž se lid účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění (v tomto smyslu viz rozsudky *Roquette Frères v. Rada*, 138/79, EU:C:1980:249, bod 33, a *Parlament v. Rada*, EU:C:2012:472, bod 81).

- 82 Z tohoto hlediska Lisabonská smlouva dokonce na systematické úrovni zvýšila význam uvedeného pravidla, když jej formulovala v samostatném ustanovení, použitelném na všechny typy postupů stanovených v článku 218 SFEU.
- 83 Jak bylo připomenuto v bodě 55 tohoto rozsudku, je pravda, že úloha, kterou Lisabonská smlouva svěřila Parlamentu v oblasti SZBP je i nadále omezená.
- 84 Z tohoto konstatování nicméně nelze dovodit, že Parlament, který je vyloučen z postupu sjednávání a uzavírání dohody týkající se výlučně SZBP, je v souvislosti s touto politikou Unie zbaven jakýchkoliv kontrolních pravomocí.
- 85 Naopak právě za tímto účelem se požadavek informování stanovený v čl. 218 odst. 10 SFEU vztahuje na jakýkoliv postup uzavírání mezinárodní dohody, včetně dohod týkajících se výlučně SZBP.
- 86 Jestliže Parlament není okamžitě a plně informován ve všech etapách postupu v souladu s čl. 218 odst. 10 SFEU, včetně etapy předcházející uzavření dohody, není schopen vykonávat kontrolní pravomoci, které mu svěřily Smlouvy v oblasti SZBP, a případně uplatnit své stanovisko zejména ohledně správného právního základu dotčeného aktu. Nedodržení tohoto požadavku informování za těchto okolností narušuje podmínky výkonu funkcí Parlamentu v oblasti SZBP, a představuje tedy porušení podstatné formální náležitosti.
- 87 Za těchto podmínek je druhý žalobní důvod opodstatněný, a napadené rozhodnutí musí být tedy zrušeno.

K zachování účinků napadeného rozhodnutí

- 88 Jak Parlament, tak Rada, jakož i většina členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, navrhuje, aby Soudní dvůr v případě, že napadené rozhodnutí zruší, zachoval jeho účinky až do jeho nahrazení.
- 89 Podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU Soudní dvůr může, považuje-li to za nezbytné, uvést ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.
- 90 Je třeba uznat, že by zrušení napadeného rozhodnutí, aniž by byly zachovány jeho účinky, mohlo bránit vedení operací prováděných na základě dohody EU-Mauricius, a zejména plné účinnosti stíhání osob podezřelých z pirátství zadržených EUNAVFOR a soudních procesů s těmito osobami.
- 91 Je tedy důvodné, aby Soudní dvůr využil své pravomoci, kterou mu svěřuje čl. 264 druhý pododstavec SFEU a zachoval účinky napadeného rozhodnutí, které se tímto rozsudkem zrušuje.

K nákladům řízení

- 92 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. Nicméně podle odstavce 3 téhož článku platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.
- 93 Vzhledem k tomu, že Parlament i Rada měli v projednávaném případě částečně úspěch i neúspěch, je důvodné rozhodnout, že ponесou vlastní náklady.
- 94 Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Rady 2011/640/SZBP ze dne 12. července 2011 o podepsání a uzavření dohody mezi Evropskou unií a Mauricijskou republikou o podmínkách předávání osob podezřelých z pirátství a zabaveného majetku, který je s touto činností spojen, námořními silami pod vedením Evropské unie do Mauricijské republiky a o podmínkách osob podezřelých z pirátství po předání se zrušuje.**
- 2) **Účinky rozhodnutí 2011/640 zůstávají zachovány.**
- 3) **Evropský parlament a Rada Evropské unie ponесou vlastní náklady řízení.**
- 4) **Česká republika, Francouzská republika, Italská republika, Švédské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.