



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 28. listopada 2015.¹

Predmet C-263/14

**Europski Parlament
protiv**

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Odluka Vijeća 2014/198/ZVSP – Operacija ATALANTA – Sporazum između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije – Premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Tanzaniju – Izbor pravilne pravne osnove – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP, članak 37. UEU-a) – Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima i policijska suradnja (članci 82. i 87. UFEU-a) – Pravo suodlučivanja Europskog parlamenta pri „međunarodnim sporazumima koji se isključivo odnose na ZVSP“ (članak 218. stavak 6. UFEU-a) – Izvještavanje Parlamenta odmah i u potpunosti (članak 218. stavak 10. UFEU-a) – Održavanje na snazi učinaka odluke“

I – Uvod

1. Je li predaja gusara od strane Europske unije državnim vlastima Ujedinjene Republike Tanzanije pretežito akt vanjske i sigurnosne politike? Ili takva mjera ipak sadržava jednako važnu sastavnicu međunarodne suradnje policijskih i kaznenih tijela? To su u bitnome pravna pitanja za koja se od Suda traži tumačenje u ovom slučaju. Pritom će se on moći bazirati na temeljima koje je sam postavio u predmetu C-658/11².

2. Kao i u predmetu C-658/11, i u ovom je slučaju riječ o vojnoj operaciji u kojoj Europska unija već određeno vrijeme sudjeluje u borbi protiv piratstva uz somalsku obalu u obliku pomorskih snaga pod njezinim vodstvom. Osobe koje su uhitili ratni brodovi država članica EU-a i dobra koja su oni zaplijenili često se u svrhu kaznenog progona premještaju u treće zemlje u toj regiji. Kako bi se utvrdile pojedinosti takvih premještaja, Unija je s tim trećim zemljama sklopila međunarodne sporazume – u predmetu C-658/11 s Mauricijusom, a u ovom slučaju s Tanzanijom.

1 – Izvorni jezik: njemački

2 – Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025)

3. Povodom ovog slučaja Europski se parlament ponovno spori s Vijećem Europske unije o izboru materijalne pravne osnove za sklapanje takvih sporazuma. Dok je Vijeće svoju Odluku 2014/198/ZVSP³ o odobrenju sporazuma s Tanzanijom⁴ temeljilo jedino na propisima o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP), posebno na članku 37. UFEU-a, Parlament smatra da je dodatno trebalo odabrati odredbe o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i policijskoj suradnji, točnije članke 82. i 87. UFEU-a.

4. Sve to se na prvi pogled može činiti kao tehničko pitanje o pojedinostima, koje ni izdaleka ne izaziva istu onu napetost kao neke književne obrade gusarskih tema⁵. Unatoč tomu, problematika koja je ovdje sporna ima velik politički, pa čak i ustavnopravni doseg jer valja odrediti okvir zajedničke vanjske i sigurnosne politike te ih razgraničiti u odnosu na druge politike Unije⁶. Izborom materijalne pravne osnove u značajnoj se mjeri predodređuju ovlasti Europskog parlamenta. Ako bi se pokazalo da sporni sporazum – kao što se to dogodilo ovdje – treba uvrstiti isključivo u ZVSP i da je on stoga smio biti zaključen jedino na temelju članka 37. UFEU-a, Parlament u skladu s člankom 218. stavkom 6. podstavkom 2. prvim dijelom rečenice UFEU-a ne bi imao nikakva prava suodlučivanja, čak ni pravo savjetovanja. Ako bi, nasuprot tomu, bilo pravilno da se kao pravna osnova odabere kombinacija članka 37. UFEU-a i članka 82. stavaka 1. i 2. UFEU-a i članka 87. stavka 2. UFEU-a, tada bi sporni sporazum u skladu s člankom 218. stavkom 6. podstavkom 2. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a trebao suglasnost Parlamenta. Doseg ovlasti Europske komisije u postupku za sklapanje takvog međunarodnog sporazuma u nezanemarivoj mjeri također ovisi o izboru pravne osnove.

5. Rasprava o izboru pravilne pravne osnove čini i glavni predmet ove tužbe za poništenje koju je Parlament podnio protiv Vijeća. Međutim, stranke se osim toga spore i o opsegu obveza Vijeća da u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a Parlament odmah i u potpunosti izvješćuje o svim fazama postupka za sklapanje međunarodnog sporazuma.

II – Pravni okvir

6. Pravni okvir ovog slučaja provlači se kroz članke 216. i 218. UFEU-a, koji se nalaze u Glavi V. UFEU-a posvećenoj „međunarodnim sporazumima”.

7. U članku 216. stavku 1. UFEU-a sažeto je na kojim materijalnim pravnim osnovama Unija od Ugovora iz Lisabona smije sklopiti međunarodne sporazume:

„Unija može sklopiti sporazum s jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija ako se tako predviđa Ugovorima ili ako je sklapanje sporazuma potrebno radi postizanja nekog od ciljeva iz Ugovorâ, u okviru politika Unije, ili ako je to predviđeno nekim pravno obvezujućim aktom Unije ili bi moglo utjecati na zajednička pravila ili promijeniti njihovo područje primjene.”

8. Članak 218. UFEU-a uređuje postupak za vođenje pregovora i sklapanje međunarodnih sporazuma i u ulomcima glasi kako slijedi:

„[...]

(4) Vijeće može pregovaraču uputiti direktive i odrediti poseban odbor u savjetovanju s kojim se pregovori moraju voditi.

3 — Odluka Vijeća 2014/198/ZVSP od 10. ožujka 2014. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju (SL L 108, str. 1.), u daljnjem tekstu: pobijana odluka.

4 — SL 2014., L 108, str. 3.; u daljnjem tekstu: sporni sporazum

5 — Tu mislim, među ostalim, na pripovijesti o *Long John Silveru* u „Otoku s blagom“ (Robert Louis Stevenson) i na „Alžirski događaj“ (Miguel de Cervantes), ali i na dječje priče poput „Pipi Duga Čarapa na južnim morima“ (Astrid Lindgren) i „Jim Gumb i divlja 13“ (Michael Ende).

6 — Tako i nezavisni odvjetnik Bot u svojem mišljenju u predmetu Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:41, t. 4. i 5.).

(5) Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku kojom se odobrava potpisivanje sporazuma i, prema potrebi, njegova privremena primjena prije stupanja na snagu.

(6) Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku o sklapanju sporazuma.

Osim kada se sporazumi odnose isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Vijeće donosi odluku o sklapanju sporazuma:

(a) uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta u sljedećim slučajevima:

[...]

(v) sporazumâ kojima se pokrivaju područja na koja se primjenjuje ili redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak kada je potrebna suglasnost Europskog parlamenta.

Europski parlament i Vijeće mogu se u hitnim slučajevima dogovoriti o roku za davanje suglasnosti.

b) nakon savjetovanja s Europskim parlamentom u ostalim slučajevima.

[...]

(10) Europski se parlament odmah i u potpunosti izvješćuje o svim fazama tog postupka.

[...]”

9. Osim toga, u materijalnom pravnom pogledu važan je članak 37. UEU-a, koji ulazi u njegovu Glavu V. Poglavlje 2. o „Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici” te je tamo sadržan u Odjeljku 1. „Zajedničke odredbe”. Ta odredba glasi:

„Unija može sklapati sporazume s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija u područjima obuhvaćenima ovim poglavljem.”

10. Osim toga treba uputiti na članke 82. i 87. UFEU-a koji se nalaze u Glavi V. UFEU-a o „Području slobode, sigurnosti i pravde”.

11. Članak 82. UFEU-a odnosi se na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. U skladu sa stavkom 1. podstavkom 2. te odredbe Europski parlament i Vijeće mogu u redovitom zakonodavnom postupku usvojiti „mjere”, i to, među ostalim, za:

„[...]”

(c) potporu osposobljavanju sudaca i sudskog osoblja” (točka (c)) i

(d) olakšavanje suradnje među sudskim ili drugim odgovarajućim tijelima država članica u vezi s kaznenim postupcima i izvršenjem odluka.”

12. Osim toga, članak 82. stavak 2. podstavak 2. UFEU-a Europskom parlamentu i Vijeću omogućuje usvajanje direktiva za utvrđivanje određenih minimalnih pravila za kaznene postupke u redovitom zakonodavnom postupku i to među ostalim o:

„[...]”

— uzajamnom prihvaćanju dokaza među državama članicama;

— pravima pojedinaca u kaznenom postupku.

[...]"

13. Predmet članka 87. UFEU-a je policijska suradnja. U skladu sa stavkom 2. točkom (a) te odredbe, Europski parlament i Vijeće mogu za potrebe razvoja te suradnje donositi mjere u redovnom zakonodavnom postupku koje se odnose na prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka.

III – Pozadina spora

14. S obzirom na učestale slučajeve piratstva uz somalsku obalu, Vijeće je krajem 2008., u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike Unije, započelo zajedničku vojnu operaciju naziva „Operacija ATALANTA” pokrenutu Zajedničkom akcijom⁷. Predmet te operacije bila je uporaba pomorskih snaga pod vodstvom EU-a (EUNAVFOR) radi zaštite brodova koji plove uz somalsku obalu kao i odvratanja, sprečavanja i suzbijanja djela gusarstva i oružane pljačke uz tu obalu.

15. Prema članku 1. stavku 1. Zajedničke akcije, Unija tom vojnom operacijom, koja je svojevremeno bila usvojena na temelju članka 14. članka 25. stavka 3. i članka 28. stavka 3. UEU-a⁸, podupire ciljeve koje je postavilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda u svojim rezolucijama 1814, 1816, 1838, 1846 i 1851 iz 2008. te se osim toga poziva na članak 100. i sljedeće iz Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora⁹.

16. EUNAVFOR ima, u skladu s člankom 2. točkom (e) Zajedničke akcije, među ostalim, i mandat da „radi provođenja mogućega kaznenog progona od strane nadležnih država članica uhićuje, pritvara i premješta osobe za koje se sumnja da su namjeravale, kako je navedeno u člancima 101. i 103. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, počiniti, koje čine ili su počinile djela gusarstva ili oružanu pljačku”, nadalje „zaplijenjuje plovila gusara ili oružanih pljačkaša ili plovila koja su uhvaćena nakon počinjenja djela gusarstva ili oružane pljačke i koja su u rukama gusara ili oružanih pljačkaša te imovinu na palubi [...]”.

17. U skladu s člankom 10. stavkom 3. prvom rečenicom Zajedničke akcije „podrobnosti o sudjelovanju trećih zemalja” u aktivnostima EUNAVFOR-a „predmetom su sporazuma koji se sklapaju u skladu s člankom 37. [UEU-a]”. Nadalje je u članku 10. stavku 6. Zajedničke akcije navedeno:

„Uvjeti za transfer uhićenih i pritvorenih osoba u državu koja sudjeluje u operaciji, a radi ostvarenja jurisdikcije te države, određuju se prilikom sklapanja ili provedbe sporazuma o sudjelovanju iz stavka 3. ovog članka.”

7 — Zajednička akcija Vijeća 2008/851/ZVSP od 10. studenoga 2008. o vojnoj operaciji Europske unije za doprinos odvratanju, sprečavanju i suzbijanju djela gusarstva i oružane pljačke na somalskoj obali (SL L 301, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 5., str. 132.), kako je izmijenjena Zajedničkom akcijom 2010/766/ZVSP (SL L 327, str. 49.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 5., str. 205.) i Zajedničkom akcijom 2012/174/ZVSP (SL L 89, str. 69.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 12., str. 191.), u daljnjem tekstu: Zajednička akcija.

8 — Ugovor o Europskoj uniji u verziji Ugovora iz Nice

9 — Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora potpisana je 10. prosinca 1982. u Montego Bayu. Europska unija kao i sve njezine članice ugovorne su stranke te konvencije. U skladu s člankom 100. Konvencije o pravu mora, sve države suraduju koliko najviše mogu na suzbijanju piratstva na otvorenom moru ili na bilo kojem drugom mjestu koje ne potpada pod jurisdikciju nijedne države. Članak 105. Konvencije o pravu mora dopušta uzapćenje piratskog broda ili zrakoplova i uhićenje osoba i zapljenu dobara na njima; osim toga odredba sudovima države koja je uzaptila piratski brod ili zrakoplov dopušta poduzimanje kaznenopravnih mjera. Članak 107. Konvencije o pravu mora naposljetku uređuje koji su brodovi i zrakoplovi ovlašteni za uzapćenje zbog piratstva.

18. U vezi s tim članak 12. Zajedničke akcije određuje opće pretpostavke pod kojima EUNAVFOR uhićene osobe predaje državama članicama Europske unije ili trećim zemljama ako država članica ili treća zemlja, pod čijom zastavom dotični brod EUNAVFOR-a plovi, ne može ili ne želi ostvariti svoju nadležnost. Cilj je kazneni progon uz poštovanje određenih minimalnih standarda. Premještanje osoba u treću zemlju u skladu s člankom 12. stavkom 3. Zajedničke akcije pretpostavlja da su „s tom trećom državom [...] usuglašeni uvjeti za premještanje u skladu s odgovarajućim međunarodnim pravom, poglavito međunarodnim pravom o ljudskim pravima, kako bi se posebno zajamčilo da neće podlijetati smrtnoj kazni, mučenju ili bilo kakvom okrutnom, neljudskom ili ponižavajućem postupanju”.

19. U tom je kontekstu visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku na temelju odobrenja Vijeća od 22. ožujka 2010. završila pregovore o spornom sporazumu s Tanzanijom o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Tanzaniju¹⁰.

20. Pobijanom odlukom, koja se temelji na članku 37. UEU-a kao jedinoj materijalnoj pravnoj osnovi i na članku 218. stavku 5. i 6. UFEU-a kao formalnoj pravnoj osnovi¹¹, Vijeće je odobrilo taj sporazum u ime Unije bez suglasnosti Parlamenta ili savjetovanja s njim i dalo ovlaštenje za njegovo potpisivanje. Sporazum je tako potpisan 1. travnja 2014.

21. Parlament smatra da su za pobijanu odluku, osim članka 37. UEU-a, kao dodatna materijalna pravna osnova trebali biti odabrani i članci 82. i 87 UFEU-a, zbog čega je za tu odluku u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a bila potrebna njegova suglasnost.

22. Što se tiče izvještavanja Parlamenta, Vijeće je tu instituciju obavijestilo dopisom od 22. ožujka 2010. o odobrenju za pregovore koje je dalo u pogledu sporazuma u skladu s člankom 37. UEU-a. O daljnjem tijeku pregovora Vijeće nije Parlamentu dalo nikakve podatke. Tek nakon završetka postupka Vijeće je Parlamentu dopisom od 19. ožujka 2014. priopćilo da je odobrilo sporni sporazum i dalo ovlaštenje za njegovo potpisivanje, a da pritom Parlament nije upoznalo s tekstom pobijane odluke i spornog sporazuma. Upoznavanje sa sadržajem Parlamentu je bilo omogućeno tek na temelju objave odluke i sporazuma u Službenom listu Europske unije, koja je uslijedila 11. travnja 2014.

23. Prema mišljenju Parlamenta, Vijeće time svoju obvezu izvještavanja predstavničkog tijela odmah i u potpunosti u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a nije ispunilo u dovoljnoj mjeri.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

24. Podneskom od 28. svibnja 2014. Parlament je u skladu s člankom 263. stavkom 2. UFEU-a podnio ovu tužbu za poništenje.

25. U skladu s člankom 131. stavkom 2. Poslovnika, predsjednik Suda odobrio je intervenciju Europske komisije u potporu Parlamentu te intervenciju Češke Republike, Kraljevine Švedske i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u potporu Vijeću.

26. Parlament uz potporu Komisije od Suda zahtijeva da:

- poništi Odluku Vijeća 2014/198/ZVSP od 10. ožujka 2014.,
- naloži da ta odluka ostane na snazi do njezine zamjene, i

10 — Istodobno s pregovorima s Tanzanijom pokrenuti su i pregovori s Mauricijusom, Mozambikom, Južnom Afrikom i Ugandom.

11 — Vidjeti prvu uvodnu izjavu u preambuli pobijane odluke.

— naloži Vijeću snošenje troškova.

27. Vijeće, također uz potporu svojih intervenijenata, od Suda zahtijeva da odbije tužbu kao neosnovanu. Vijeće i Češka Republika osim toga također zahtijevaju nalaganje Parlamentu snošenja troškova.

28. U slučaju poništenja pobijane odluke, Vijeće od Suda nadalje zahtijeva da održi učinke ove odluke na snazi i to:

- ili do trenutka njezine zamjene ako se poništenje temelji na utvrđenju izbora neodgovarajuće pravne osnove u skladu s prvim žalbenim razlogom,
- ili bez vremenskog ograničenja ako se poništenje temelji jedino na utvrđenju nedovoljnog izvještavanja Parlamenta u smislu drugog tužbenog razloga.

29. I Češka Republika i Ujedinjena Kraljevina za slučaj poništenja pobijane odluke izričito zahtijevaju¹² održavanje na snazi njezinih učinaka, pri čemu Češka Republika od Suda jednostavno zahtijeva da iskoristi svoju ovlast u skladu s člankom 264. stavak 2. UFEU-a, dok Ujedinjena Kraljevina od njega zahtijeva postupanje jednako onom u njegovoj presudi u predmetu C-658/11.

30. Pred Sudom je o tužbi Parlamenta proveden pisani postupak¹³ i 22. rujna 2015. rasprava.

V – Relevantne odredbe spornog sporazuma

31. Spornim sporazumom se prema njegovu članku 1. utvrđuju uvjeti i načini za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo koje je EUNAVFOR zadržao i s time povezanih sredstava koja je on zaplijenio u Tanzaniju te nadalje uvjeti za postupanje s dotičnim osobama nakon njihova premještaja.

32. U članku 3. stavku 1. drugoj rečenici sporazuma propisano je da Tanzanija odlučuje u svakom slučaju pojedinačno o prihvatu predloženog premještaja odnosno predaje EUNAVFOR-a uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući i mjesto na kojem se dogodio incident.

33. U skladu s člankom 3. stavkom 3. i člankom 4. stavkom 1. sporazuma, stranke s dotičnim osobama, kako prije tako i nakon premještaja, postupaju humano i u skladu s međunarodnim obvezama iz područja ljudskih prava, uključujući zabranu mučenja i okrutnog, nehumanog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabranu nezakonitog zadržavanja te u skladu sa zahtjevom za pravično suđenje. Osim toga, iz članka 4. stavka 1. drugog dijela rečenice sporazuma proizlazi da se premještenim osobama osigurava primjeren smještaj i prehrana, pristup zdravstvenoj skrbi i mogućnost obavljanja vjerskih obreda.

34. Daljnja prava premještenih osoba proizlaze iz članka 4. stavaka 2. do 7. sporazuma, osobito pravo na pravično suđenje te na sudski postupak u razumnom roku ili na puštanje na slobodu.

35. Iz članka 5. sporazuma proizlazi da osoba koja je predmet premještaja neće biti izvedena pred sud za kazneno djelo za koje je predviđena najviša kazna koja je teža od kazne doživotnog zatvora.

36. U članku 6. sporazuma uređene su obveze evidentiranja koje EUNAVFOR ima u vezi s dotičnim osobama i sredstvima te kako se evidencije trebaju predavati tanzanijskim tijelima.

12 — Što se tiče Kraljevine Švedske, ona doduše ne zahtijeva izričito održavanje na snazi učinaka pobijane odluke, ali se iz njezinih izlaganja može zaključiti da podupire zahtjev Vijeća u tu svrhu.

13 — Dok se većina sudionika u postupku u svojim podnescima izjašnjava o oba tužbena razloga, Češka Republika svoja izlaganja ograničava na drugi tužbeni razlog, a Kraljevina Švedska i Komisija koncentriraju se na prvi tužbeni razlog.

37. U članku 7. sporazuma riječ je o obvezi Unije i EUNAVFOR-a da pruži potporu istrazi i kaznenom progonu koje provodi tanzanijsko pravosuđe.

38. Konačno treba uputiti na preambulu sporazuma u kojoj se izričito poziva na Zajedničku akciju. Nadalje se tamo upućuje na različite instrumente međunarodnog prava, osobito na relevantne rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora.

VI – Pravna ocjena

39. Parlament je tužbu za poništenje temeljio na dvama tužbenim razlozima, od kojih je predmet prvog izbor pravilne pravne osnove za pobijanu odluku (vidjeti niže, dio B), dok je drugi posvećen obvezi Vijeća da Parlament odmah i u potpunosti izvješćuje o svim fazama postupka za sklapanje međunarodnog sporazuma (vidjeti niže, dio C).

40. Prije nego što se posvetim sadržajnoj ocjeni ovih dvaju tužbenih razloga, potrebno je kratko analizirati nadležnost Suda za ovaj postupak (vidjeti niže, dio A).

A – Nadležnost Suda

41. Načelno se nadležnost Suda Europske unije od Ugovora iz Lisabona proširuje na sva područja prava Unije, pri čemu su sudovi Unije ovlašteni tumačiti sve odredbe prava Unije te ispitivati zakonitost svih akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije (članak 19. stavak 1. podstavak 1. UEU-a, članak 263. stavak 1. UFEU-a i članak 267. stavak 1. UFEU-a).

42. Odstupajući od ovog načela, Sud Europske unije nije nadležan ni za odredbe primarnog prava o ZVSP-u ni za pravne akte koji su doneseni na temelju tih odredbi (vidjeti članak 24. stavak 1. podstavak 2. šestu rečenicu UEU-a u vezi s člankom 275. stavkom 1. UFEU-a). Međutim, članak 275. stavak 2. UFEU-a od toga ipak pravi iznimku u dijelu u kojem propisuje nadležnost sudova Unije, među ostalim, za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a.

43. Upravo zadnja podiznimka odnosi se na prvi tužbeni razlog Parlamenta, kojim se određuje izbor pravilne pravne osnove. Naime, iako se Parlament nažalost nigdje izričito ne poziva na članak 40. UEU-a, on ipak sadržajno nedvojbeno cilja na tamo uređenu problematiku razgraničenja između ZVSP-a s jedne strane i politike „na razini Zajednice” s druge. Ako je Vijeće pobijanu odluku, kao što je to iznio Parlament, neopravdano temeljilo jedino na ZVSP-u umjesto da se podredno pozvalo i na odredbe o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i policijskoj suradnji, tada je ono narušilo ovlasti drugih institucija u području slobode, sigurnosti i pravde, što je zabranjeno prema članku 40. stavku 1. UEU-a i što Sud može ispitati, u skladu s člankom 275. stavkom 2. UFEU-a.

44. Što se tiče drugog tužbenog razloga Parlamenta, on se temelji na općoj obvezi izvještavanja u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a, dakle na odredbi koja – kao što je Sud već presudio u predmetu C-658/11¹⁴ – kao takva ne ulazi u odredbe primarnog prava o ZVSP-u u Glavi V. Poglavlju 2. UEU-a, nego vrijedi u svim područjima za sve postupke Unije za sklapanje međunarodnih sporazuma. S obzirom na to, na ovu odredbu ne utječe ograničenje nadležnosti sudova, kao što to za ZVSP proizlazi iz članka 24. stavka 1. podstavka 2. šeste rečenice UEU-a u vezi s člankom 275. stavkom 1. UFEU-a.

45. Češka Republika od Suda u ovom slučaju zahtijeva da preispita svoju sudsku praksu, koju je o članku 218. stavku 10. UFEU-a on oblikovao u presudi C-658/11, i da je po potrebi nijansira.

14 — Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 72. i 73.); vidjeti podredno i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u tom predmetu (EU:C:2014:41, t. 137. i 138.).

46. Međutim, protivno mišljenju Češke Republike, iz članka 24. stavka 1. podstavka 2. šeste rečenice UEU-a u vezi s člankom 275. stavkom 1. UFEU-a, ni na koji se način ne može zaključiti da bi Sud bio samo ograničeno nadležan za tužbu koja se temelji na članku 218. stavku 10. UFEU-a, primjerice u tom smislu da bi se morao ograničiti na to da samo utvrdi povredu obveze izvještavanja Parlamenta a da pritom ne poništi pobijanu odluku.

47. Sud je ili nadležan ili nenadležan. Za iznimke od njegove nadležnosti potrebno je izričito uređenje te ga treba usko tumačiti. Stupnjevanje u pogledu ovlasti sudova Unije za postupanje po tužbama za poništenje u vezi s člankom 40. UEU-a ili člankom 218. stavkom 10. UFEU-a nije određeno ni u članku 24. stavku 1. podstavku 2. šestoj rečenici UEU-a kao ni u članku 275. stavku 1. UFEU-a¹⁵.

48. Osim toga bi donošenje presude za utvrđenje, kao što to po svemu sudeći smatra Češka Republika, bilo nespojivo s naravi tužbe za poništenje. To bi bilo u suprotnosti s člankom 264. UFEU-a, koji uređuje pravne posljedice uspješne tužbe i izražava kasatornu narav tužbe za poništenje. Za odstupanje od tog članka 264. UFEU-a ne nalazi se nikakvo uporište ni u članku 24. stavku 1. podstavku 2. šestoj rečenici UEU-a ni u članku 275. stavku 1. UFEU-a.

49. Ukratko, time je Sud u punom opsegu nadležan za ovu tužbu, do mogućeg poništenja pobijane odluke¹⁶.

B – Izbor pravilne pravne osnove (prvi tužbeni razlog)

50. Svojim prvim žalbenim razlogom, koji čini središnju točku ovog postupka, Parlament dovodi u pitanje pravnu osnovu koju je Vijeće odabralo za pobijanu odluku.

51. Parlament ističe da je počinjena pogreška koja se tiče prava kada je ova odluka temeljena jedino na ZVSP-u, točnije na članku 37. UEU-a. Prema mišljenju Parlamenta bilo je potrebno, uz ostale, odabrati članke 82. i 87. UFEU-a, dakle dvije odredbe iz područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i policijske suradnje kao dodatnu pravnu osnovu. Parlament time naposljetku zagovara dvostruku materijalnu pravnu osnovu koja povezuje ovlasti iz ZVSP-a s onima iz područja slobode, sigurnosti i pravde. Ako kombinacija tih dviju politika ne bi bila moguća, jer se dotični postupci ne mogu spojiti jedan s drugim, tada Parlament relevantnima smatra – kao što je to pojasnio na usmenoj raspravi – jedino članke 82. i 87. UFEU-a¹⁷.

1. Uvodno

52. U sudskoj praksi je već razjašnjeno da se pravni akt Unije – i odluka o odobrenju međunarodnog sporazuma¹⁸ – može temeljiti na dvostrukoj materijalnoj pravnoj osnovi. To je potrebno uvijek kada se pokaže da dotični pravni akt istovremeno nastoji postići više ciljeva ili obuhvaća više sastavnica koje su neraskidivo povezane jedna s drugom, a da pritom jedna u odnosu na drugu nije sporedna, tako da su ravnopravno primjenjive različite ugovorne odredbe¹⁹.

15 — Samo je u pogledu ispitivanja zakonitosti odluka o mjerama ograničavanja nadležnost Suda, u skladu s drugom mogućnošću članka 275. stavka 2. UFEU-a, ograničena izričito na tužbe u skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a.

16 — Tako i presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, osobito t. 87.)

17 — Komisija ide još i dalje i zastupa stajalište da pobijana odluka ulazi isključivo u područje primjene pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, tako da bi za nju kao jedina ovlašćujuća norma u obzir dolazio članak 82. UFEU-a.

18 — Vidjeti osobito presude Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 55. i 56.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 35.).

19 — Presude Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 43. i 44.), Komisija/Vijeće (C-377/12, EU:C:2014:1903, t. 34.) i Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 43.)

53. Protivno mišljenju Vijeća i njegovih intervenijenata, Sud dosad uopće nije odbacio mogućnost takve dvostruke pravne osnove u slučaju poput ovog. Osobito presuda u predmetu C-658/11 u tom dijelu nije donijela nikakav presedan.

54. Ta presuda se doduše odnosila na međunarodni sporazum – sporazum s Mauricijusom – čiji je sadržaj u bitnome bio usporediv s onim ovdje spornog sporazuma. Međutim, Sud tamo naposljetku nije zauzeo stajalište o pitanju odgovarajuće materijalne pravne osnove jer Parlament kao tužitelj svojevremeno – za razliku od ovog slučaja – nije doveo u sumnju isključivu primjenjivost članka 37. UEU-a, nego je čak priznao da se odobrenje sporazuma EU/Mauricijus „uz isključenje svih drugih materijalnopравниh osnova valjano moglo temeljiti samo na članku 37. UEU-a”²⁰. Stoga se Sud u predmetu C-658/11, polazeći od tadašnjih prigovora Parlamenta, logično koncentrirao na tumačenje posebnih odredbi o postupku u članku 218. stavku 6. podstavku 2. prvom dijelu rečenice UFEU-a.

55. Čak i kad bi se, kao što to čine Vijeće i njegovi intervenijenti, pretpostavilo da je Sud o pitanju odgovarajuće materijalne pravne osnove u predmetu C-658/11 barem prešutno suodlučio²¹, to u ovom slučaju još uvijek ne bi dopuštalo zaključnu ocjenu o prigovoru koji je istaknuo Parlament. Naime, za ispitivanje pravne osnove ovdje pobijane odluke prema ustaljenoj sudskoj praksi nevažna je pravna osnova odabrana za donošenje drugih akata Unije koji imaju, ovisno o slučaju, slična obilježja²².

56. Stoga u ovom slučaju izbor materijalne pravne osnove za pobijanu odluku – uključivo mogućnost da se ta odluku po potrebi temelji na dvostrukoj pravnoj osnovi – treba podvrgnuti samostalnom ispitivanju.

57. Ni na koji način nije isključeno za vanjsko djelovanje Unije odabrati pravne osnove izvan okvira ZVSP-a, kao što to ovdje zastupaju Parlament i Komisija. Tako je primjerice u članku 21. stavku 3. UEU-a izričito priznato da, pored ZVSP-a, i druge politike Unije mogu obuhvaćati „vanjske aspekte”. U skladu s tim je načelno, za odobrenje međunarodnog sporazuma Unije, ipak moguće pozvati se na nadležnosti iz područja slobode, sigurnosti i pravde ili ih odabirom takvih nadležnosti temeljiti na dvostrukoj pravnoj osnovi.

58. Tomu se ne protivi to da u odredbama primarnog prava o području slobode, sigurnosti i pravde – posebno u oba poglavlja UFEU-a o kojima je ovdje riječ, o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima i policijskoj suradnji – nedostaju izričite norme o ovlastima za vanjsko djelovanje²³. Kao što je poznato, institucijama Unije u određenim okolnostima mogu pripasti i implicitne vanjske ovlasti. Prvotno su takve ovlasti bile u skladu s takozvanom AETR doktrinom izvedene iz postojećih nadležnosti za unutarnje djelovanje²⁴. Sada su takve vanjske ovlasti s člankom 216. stavkom 1. UFEU-a čak izričito sadržane u Ugovorima. Ako bi se danas odabrala AETR doktrina, u dotičnom pravnom aktu Unije moralo bi se izričito navesti članak 216. stavak 1. UFEU-a²⁵.

20 — Tako utvrđenja Suda o navodima stranaka u presudi Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 44. i 45.).

21 — Vijeće i njegovi intervenijenti pozivaju se u tom kontekstu osobito na točke 58., 59. i 62. presude Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Presude Komisija/Vijeće (C-94/03, EU:C:2006:2, t. 50.), Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 48.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 36.); vidjeti i presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 66.).

23 — Iznimku čini – ovdje nerelevantni – članak 79. stavak 3. UFEU-a u kojem je sadržana izričita pravna osnova za sklapanje sporazuma o ponovnom prihvatu državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u njihovoj državi izvora ili podrijetla.

24 — AETR doktrina proistječe iz presude Komisija/Vijeće („AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, t. 15. do 19.); sažetak novijeg datuma nalazi se primjerice u mišljenju 1/03 (EU:C:2006:81, t. 114. do 133.).

25 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2114, t. 104); u istom smislu još ranije moje mišljenje u predmetu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:187, t. 64. do 70.).

59. Ocjena pitanja je li u ovom slučaju bio potreban odabir pravne osnove iz područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (članak 82. UFEU-a) i policijske suradnje (članak 87. UFEU-a) treba se u skladu s ustaljenom sudskom praksom orijentirati na objektivnim kriterijima koji se mogu ispitati sudskim putem, a u koje osobito ulaze cilj i sadržaj pobijane odluke²⁶, ali i kontekst u koji se ta odluka uklapa²⁷.

2. Nedovoljna povezanost s područjem slobode, sigurnosti i pravde

60. Promatra li se samo sadržaj spornog sporazuma, tada Parlamentu i Komisiji treba priznati da on sadržava brojna pravila koja su tipična za prekograničnu pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i prekograničnu policijsku suradnju. Tamo je riječ o premještanju osoba i predaji sredstava radi kaznenog progona²⁸ te pravima dotičnih osoba u pogledu postupanja dostojnog čovjeka u skladu s načelima vladavine prava²⁹. Nadalje je u sporazumu uređeno koje obveze evidencije i obavještanja imaju Unija i EUNAVFOR³⁰ i u kojem obliku pružaju potporu nadležnim tijelima Tanzanije u pogledu njihove istrage protiv osoba koje su predmet premještanja i u svrhu njihova kaznenog progona³¹.

61. U tom kontekstu sadržaj spornog sporazuma nedvojbeno pokazuje izvjesnu sličnost s materijama koje su uređene u području slobode, sigurnosti i pravde, osobito u pogledu suradnje tijela u vezi s kaznenim postupcima (članak 82. stavak 1. podstavak 2. točka (d) UFEU-a), prikupljanja, pohrane, obrade, analize i razmjene odgovarajućih podataka (članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a), uzajamnog prihvaćanja dokaza (članak 82. stavak 2. podstavak 2. točka (a) UFEU-a), prava pojedinaca u kaznenom postupku (članak 82. stavak 2. podstavak 2. točka (b) UFEU-a) te osposobljavanja osoblja nadležnih tijela (članak 82. stavak 1. podstavak 2. točka (c) UFEU-a).

62. Bilo bi međutim prejednostavno samo iz te sadržajne povezanosti zaključiti da je ovdje nužno trebalo odabrati članke 82. i 87. UFEU-a kao dodatnu pravnu osnovu za pobijanu odluku. Naime, nisu uvijek, kada trebaju biti donesene mjere s određenom vezom s predmetima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima ili policijske suradnje, nužno odredbe o području slobode, sigurnosti i pravde sedes materiae³².

63. Odlučujuće je, kao što su opravdano istaknuli Vijeće i Kraljevina Švedska, da je kod predmetnih odredbi članaka 82. i 87. UFEU-a riječ samo o suradnji unutar Unije. S jedne strane to pokazuje već pogled na tekst obje odredbe,³³ dok s druge strane to proizlazi i iz koncepta područja slobode, sigurnosti i pravde čijem ostvarenju oni služe: Unija je ta koja svojim građankama i građanima daje takvo područje, i Unija je ta koja to područje čini (članak 67. stavak 1. UFEU-a), pri čemu je naglasak na području bez unutarnjih granica (članak 3. stavak 2. UFEU-a i članak 67. stavak 2. UFEU-a).

26 — Presude Komisija/Vijeće (C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.), Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 35.)

27 — Presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 48.), Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-656/11, EU:C:2014:97, t. 50.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 38.)

28 — Članak 3. stavak 1. i 2. spornog sporazuma

29 — Članak 3. stavak 3. i članci 4. i 5. spornog sporazuma

30 — Članak 6. spornog sporazuma

31 — Članak 7. spornog sporazuma

32 — Vidjeti presudu Komisija/Parlament i Vijeće (C-43/12, EU:C:2014:298, t. 45. do 50.); u istom smislu – u vezi s utvrđivanjem prava državljana trećih zemalja unutar Unije – presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-431/11, EU:C:2013:589, t. 62. do 67.) i Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-81/13, EU:C:2014:2449, t. 40. do 46.).

33 — Tamo je riječ o „pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima u Uniji“ (članak 82. stavak 1. UFEU-a) i „policijskoj suradnji u koju su uključena sva nadležna tijela država članica“ (članak 87. stavak 1. UFEU-a); moje isticanje samo ovdje.

64. Nasuprot tomu, pobijana odluka – odnosno sporni sporazum, koji se njime odobrava – ne uređuje pravosudnu ili policijsku suradnju unutar Unije. On je ne narušava i ne izmjenjuje u smislu zadnjeg dijela članka 216. stavka 1. UFEU-a. Štoviše, kaznena nadležnost država članica za međunarodne zločine poput piratstva, protivno tvrdnji Parlamenta i Komisije, u potpunosti je netaknuta sporazumom. Predmet sporazuma je jedino suradnja s tijelima Tanzanije, trećom državom, i to samo u slučaju da tijela država članica sama ne preuzmu svoju nadležnost³⁴.

65. Doduše, sigurno mogu postojati slučajevi u kojima i suradnja s trećom državom može doprinijeti ostvarenju ciljeva područja slobode, sigurnosti i pravde unutar Unije (vidjeti drugi dio članka 216. stavka 1. UFEU-a), i tako tom području u pravom smislu riječi dati „vanjsku dimenziju”. Pritom treba primjerice misliti na uključivanje Norveške, Islanda, Lihtenštajna i Švicarske u šengenski prostor, ili na Konvenciju iz Lugana o uključivanju pojedinih od tih država u određene aspekte pravosudne suradnje u građanskim stvarima. Takvi povratni učinci vanjskog djelovanja na područje unutar Unije, međutim, nisu razvidni u slučaju suradnje poput one s Tanzanijom, za koju su u pobijanoj odluci i spornom sporazumu stvoreni pravni temelji.

66. Navedenom suradnjom Unije s Tanzanijom treba promicati jedino međunarodnu sigurnost izvan područja Unije. Važan je doprinos djelotvornom i trajnom suzbijanju piratstva na svjetskim morima i time poboljšanju globalne sigurnosne situacije ako se osobe osumnjičene za piratstvo učinkovito privedu pravičnom kaznenom progonu u skladu s načelima pravne države.

67. Nasuprot tomu, nije vidljiva posebna veza sa sigurnosti unutar Europske unije ili s nacionalnom sigurnosti njezinih država članica. Kad bi i postojala, ona bi bila samo jako posredne naravi. Naime, suradnja s Tanzanijom upravo se i ne sastoji u suzbijanju i kaznenopravnom progonu piratstva uz europske obale, nego uz somalsku obalu, na puno udaljenijem Rogu Afrike.

68. Dimenzija unutar Unije ne da se zaključiti ni iz puke okolnosti da se osobe osumnjičene za piratstvo koje EUNAVFOR treba predati tanzanijskim tijelima privremeno nalaze na ratnim brodovima država članica Unije i da su tamo zadržani. Naime, unatoč tome što dotične osobe time privremeno podliježu nadležnosti država članica i posljedično mogu ostvariti i jamstva prava Unije – osobito Povelje o temeljnim pravima³⁵ – to još ne znači da se nalaze unutar područja Unije i time u zemljopisnom području primjene područja slobode, sigurnosti i pravde.

69. Iz istoga razloga, uostalom, ovaj slučaj nije ni usporediv sa situacijom sporazuma o ponovnom prihvatu u smislu članka 79. stavka 3. UFEU-a. Naime, tamo je – za razliku od ovog slučaja – riječ upravo o premještanju osoba koje su nezakonito boravile unutar područja Unije u treće države.

3. Ugrađenost spornog sporazuma u ZVSP-u

70. Naposljetku, suradnja s Tanzanijom uklapa se u izvorno vanjsko i sigurnosnopolitički kontekst. Riječ je o „misiji izvan Unije” za „jačanje međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda”, provedbu koje je Unija sebi postavila za cilj u okviru ZVSP-a, točnije u okviru svoje zajedničke vanjske i sigurnosne politike (članak 42. stavak 1. druga rečenica UEU-a i članak 43. stavak 1. UEU-a).

34 — Članak 12. stavak 1. druga alineja Zajedničke akcije

35 — Vidjeti u istom smislu sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava, osobito presude od 4. prosinca 2014., Samatar i dr./Francuska, žalba-br. 17110/10 i dr., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, t. 41. do 59.), i Hassan i dr./Francuska (žalba-br. 46695/10 i dr., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, t. 60. do 72. i 86. do 104.), od kojih se svaka odnosi na članak 5. EKLJP-a.

71. Prema njegovoj preambuli kao i preambuli pobijane odluke, sporni sporazum služi za provedbu nekoliko rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, i njime su određeni pravni uvjeti za aktivnost EUNAVFOR-a u okviru „Operacije ATALANTA”³⁶, zajedničke vojne akcije u stvarnom području primjene ZVSP-a.

72. Okolnost da sporni sporazum kao okvirne uvjete za suradnju s Tanzanijom propisuje i postupanja dostojnog čovjeka prema zadržanim osobama te određena načela pravne države nimalo ne proturječi njegovu svrstavanju u ZVSP. Naime, pravna država i zaštita ljudskih prava općenito ulaze u načela vanjskog djelovanja Unije koja treba poštovati i ostvariti ne jedino, nego i u okviru ZVSP-a (članak 21. stavak 1. podstavak 1. stavak 2. točka (b) i stavak 3. UEU-a)³⁷.

73. Ukratko, Vijeće se time opravdano temeljilo na ZVSP-u, točnije na članku 37. UEU-a, kao jedinoj pravnoj osnovi za pobijanu odluku³⁸. Stoga je prvi tužbeni razlog koji je Parlament istaknuo neosnovan.

C – Izvještavanje Parlamenta (drugi tužbeni razlog)

74. Drugim tužbenim razlogom ističe se da Parlament protivno članku 218. stavku 10. UFEU-a nije bio odmah i u potpunosti izviješten o svim fazama postupka sklapanja spornog sporazuma.

75. Kao što je Sud već utvrdio, članak 218. stavak 10. UFEU-a primjenjuje se na sve međunarodne sporazume Unije, dakle i na one koji se – kao ovdje sporni sporazum – isključivo odnose na ZVSP³⁹. I dalje je, međutim, sporno koji opseg obveza prema toj odredbi Vijeće ima prema Parlamentu.

1. Općenito

76. Formulacije korištene u članku 218. stavku 10. UFEU-a ukazuju na jako dalekosežnu obvezu izvještavanja Vijeća: Parlament treba izvijestiti „odmah”, „u potpunosti” i „o svim fazama postupka”. U tome se odražava temeljno demokratsko načelo koje se primjenjuje za svaki postupak donošenja odluka na razini Unije⁴⁰ (vidjeti članak 2. UEU-a), i na vanjsko- i na sigurnosnopolitičkom području.

77. Za razliku od nezavisnog odvjetnika Bota⁴¹ i nekih sudionika u postupku nisam decidiranog mišljenja da se za izvještavanje Parlamenta u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a trebaju postaviti različito strogi zahtjevi, ovisno o tome mora li se Parlament u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a suglasiti s međunarodnim sporazumom, hoće li se s njim o njemu posavjetovati ili – kao u ovom slučaju – nema nikakva formalna prava suodlučivanja o ovom sporazumu.

78. Demokratski nadzor ne iscrpljuje se izvršavanjem formalnih prava suodlučivanja, a izvještavanje Parlamenta ne služi samo pripremi izvršavanja takvih prava suodlučivanja. Štoviše, već sama transparentnost koja se uspostavlja izvještavanjem Parlamenta odmah i u potpunosti o svim fazama postupka element je demokratskog nadzora koji ne treba podcjenjivati i time je vrijednost sama po sebi.

36 — Vidjeti osobito članak 10. stavak 6. i članak 12. stavak 3. Zajedničke akcije.

37 — Slično mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:50, t. 64.), u vezi s ciljevima očuvanja svjetskog mira i međunarodne sigurnosti.

38 — Vidjeti podredno temeljitu analizu nezavisnog odvjetnika Bota o sporazumu EU/Mauricijus u njegovu mišljenju u predmetu Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:50, t. 68. do 121.), koja s u bitnome usporedivim argumentima dolazi do istog zaključka (vidjeti osobito t. 83. i 109. do 115.).

39 — Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:41, osobito t. 85.)

40 — Presude Roquette Frères/Vijeće (138/79, EU:C:1980:249, t. 33.), Parlament/Vijeće (C-130/10, EU:C:2012:472, t. 81.) i Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 81.)

41 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:41, osobito t. 142. do 144.).

79. Ta transparentnost izraz je temeljnog načela prema kojem se odluke u Europskoj uniji donose na što otvoreniji način i na što je moguće bližoj razini građanima (članak 1. stavak 2. UEU-a). Ona doprinosi tome da se sve aktere koji sudjeluju u vanjskom djelovanju Unije potakne na odgovorno ponašanje. Osim toga, njome se osigurava to da izabrani predstavnici građanki i građana Unije mogu, potpuno poznavajući situaciju, javno raspravljati o vanjskopolitičkim stvarima od općeg europskog interesa te kritički pratiti cijeli postupak o sklapanju međunarodnog sporazuma spontanim očitovanjima⁴². Tako se inače može i na potpuno opravdan način pokušati sadržajno utjecati na planirani sporazum, i to čak i onda kada se dotični sporazum formalno gledano može sklopiti bez njihove suglasnosti ili savjetovanja. Brojni kontroverzni primjeri iz bliske prošlosti vrlo zorno prikazuju koliko je važan demokratski nadzor u području vanjskog djelovanja Unije i koliko je za to bitno primjereno izvještavanje Parlamenta⁴³.

80. S Izjavom o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici⁴⁴ nespojivo „jačanje uloge Europskog parlamenta” nije povezano s ovim shvaćanjem članka 218. stavka 10. UFEU-a. Naime, ista načela demokratskog nadzora i transparentnosti, koje sada izražava članak 218. stavak 10. UFEU-a, bila su još prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona za sve politike – i za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku – čvrsto utkana u sustav Europskih ugovora⁴⁵.

81. Osim navedenog, tek je u članku 218. stavku 10. UFEU-a predviđeno izvještavanje o svim fazama postupka odmah i u potpunosti koje osigurava da Parlament izbor – formalne i materijalne – pravne osnove Vijeća može kritički ispitati i po potrebi o tom pitanju istaknuti svoje gledište⁴⁶. Samo kada Parlament raspolaže s dovoljno informacija o predmetu i tijeku pregovora o planiranom međunarodnom sporazumu, on može pravodobno stvoriti vlastiti dojam o izboru pravilne pravne osnove i učinkovito braniti svoja moguća postojeća prava suodlučivanja. Što manje Vijeće izvještava Parlament, to više ono samo ima u svojim rukama odluku za njemu odgovarajuću pravnu osnovu bez većeg političkog otpora.

82. U tom kontekstu u nastavku treba ispitati je li Parlament u ovom slučaju obaviješten onako kako to zahtijeva članak 218. stavak 10. UFEU-a, naime, o svim fazama postupka, odmah i u potpunosti.

2. Obveza izvještavanja Parlamenta o svim fazama postupka

83. Što se ponajprije tiče obveze izvještavanja Parlamenta o svim fazama postupka, ona nesumnjivo obuhvaća izvještavanje o pokretanju i zaključenju postupka. U tom dijelu je Vijeće ispunilo svoju obvezu koju ima prema članku 218. stavku 10. UFEU-a jer je obavijestilo Parlament najprije dopisom od 22. ožujka 2010. o predstojećem početku pregovora o ugovoru s Tanzanijom i potom dopisom od 19. ožujka 2014. o odobrenju do kraja ispregovaranog sporazuma.

42 — Primjerice, Parlament bi se u slučaju poput ovog mogao zanimati za to je li zabrana smrtne kazne koja vrijedi u Uniji (članak 2. stavak 2. Povelje temeljnih prava) uzeta u obzir u dovoljnoj mjeri. Što bi se dogodilo kad bi Vijeće u spornom sporazumu propustilo poduzeti odgovarajuće potrebne mjere? I je li dovoljno u spornom sporazumu ne propisati izričitu nego samo ograničenu zabranu smrtne kazne? Podsjećam na to da Zajednička akcija u svojem članku 12. stavku 3. rizik kažnjavanja smrtnom kaznom izričito postavlja kao zapreku za premještanje osoba osumnjičenih za piratstvo trećim državama, dok članak 5. spornog sporazuma tu točku spominje samo neizravno i simbolično, naime u tom smjeru da osoba koja je predmet premještanja „[neće] biti izvedena pred sud za kazneno djelo za koje je predviđena najviša kazna koja je teža od kazne doživotnog zatvora”.

43 — Osobito mislim na planirani sporazum o slobodnoj trgovini „TTIP” sa Sjedinjenim Američkim Državama, na SWIFT-sporazum i sporazum o prijenosu podataka o putnicima u zračnom prometu („Passenger Name Records”), ali i na članak 6. stavak 2. UEU-a te na, u članku 218. stavcima 6. i 8. UFEU-a, predviđeno pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

44 — Izjava br. 14. priložena Završnom aktu Međuvladine konferencije koja je donijela Ugovor iz Lisabona, potpisana 13. prosinca 2007. (SL 2008., C 115, str. 343.), naglašava u svojem drugom stavku da odredbe zajedničke vanjske i sigurnosne politike u Ugovoru iz Lisabona „ne jačaju ulogu Europskog parlamenta”.

45 — Vidjeti osobito članak 1. stavak 2. i članak 21. UEU-a.

46 — Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 86.)

84. Međutim, time se uopće ne iscrpljuju obveze Vijeća prema Parlamentu. Kao što se lako može shvatiti iz teksta članka 218. stavka 10. UFEU-a „o svim fazama postupka”, Parlament ne mora biti izvještavan ne samo na početku i kraju postupka za sklapanje međunarodnog sporazuma, nego i – i s određenom redovitošću – tijekom postupka koji se vodi o njegovom proteku. Načelno je to priznalo čak i samo Vijeće na usmenoj raspravi pred Sudom.

85. Izvještavanje Parlamenta pritom u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a svakako ne mora biti iste kvalitete i istog intenziteta kao primjerice onoga posebnog odbora u skladu s člankom 218. stavkom 4. UFEU-a, s kojim se pregovarač Unije tijekom ukupnog trajanja pregovora s trećom državom mora „savjetovati”. Parlament također ne mora biti obaviješten o isključivo pripremnim unutarnjim događanjima unutar drugih institucija Unije, primjerice o raspravama u radnim skupinama Vijeća ili u Odboru stalnih predstavnika država članica.

86. Za razliku od onoga što tvrdi Vijeće, izvještavanje Parlamenta ne može se ograničiti jedino na one etape postupka u kojima Vijeće donosi nekakve formalne odluke – posebno o davanju mandata za pregovore i donošenju direktiva za pregovarača. Povrh toga, Parlament treba biti obaviješten o mogućim postignutim međuzaključcima i bitnim naprecima u pregovorima, o poteškoćama koje treba spomenuti, a koje su možda nastupile tijekom pregovora. Pritom izvještavanje mora – s obzirom na sve okolnosti pojedinačnog slučaja i po potrebi s prikladnim mjerama potrebnima za povjerljivo postupanje s osjetljivim podacima – uvijek uslijediti na način koji Parlamentu ostavlja dovoljno prostora da učinkovito ostvaruje svoju nadzornu funkciju.

87. Samo takvim stalnim izvještavanjem Parlament može ispuniti svoju nadzornu funkciju te osim toga paziti na to da pravna osnova koju je Vijeće prvotno odabralo i dalje bude odgovarajuća. Ova funkcija Parlamenta ima naposljetku ne samo u ZVSP-u osobito značenje, jer je sudski nadzor – kao što je već spomenuto – jako ograničen (članak 24. stavak 1. podstavak 2. šesta rečenica UEU-a u vezi s člankom 275. UFEU-a). Ako bi Parlament mogao ostvariti svoju ulogu tek na kraju postupka, na temelju ispregovaranog ili čak već odobrenog međunarodnog sporazuma, tada bi njegov demokratski nadzor bio puno manje učinkovit.

88. Budući da Parlament u ovom slučaju nije dobio nikakvu obavijest o stanju stvari, u tom dijelu postoji jasna povreda članka 218. stavka 10. UFEU-a.

89. Na to se ne može odgovoriti time da tijekom postupka glavnu riječ ima visoka predstavica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku a ne Vijeće. Naime s jedne strane Vijeće kao institucija snosi odgovornost za pravilan protok postupka u cijelosti. S druge strane Vijeće mora preuzeti odgovornost za moguće propuste visoke predstavnice jer ona nije samo predsjednica Vijeća za vanjske poslove (članak 18. stavak 3. UEU-a), nego joj je usto povjerena i provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike u skladu s mandatom Vijeća (članak 18. stavak 2. druga rečenica UEU-a); upravo je u ovom slučaju visoku predstavnicu Vijeće konkretno ovlastilo za otvaranje pregovora s Tanzanijom⁴⁷ (članak 218. stavak 3. UFEU-a).

3. Obveza izvještavanja Parlamenta u potpunosti

90. Što se tiče obveze izvještavanja u potpunosti, oba dopisa Vijeća Parlamentu u ovom slučaju nisu zadovoljavajuća.

91. Kao prvo, dopis od 22. ožujka 2010., kojim je Parlament obaviješten o predstojećem početku pregovora o ugovoru s Tanzanijom, nije sadržavao nikakve podatke o mogućim direktivama za pregovore u smislu članka 218. stavka 4. UFEU-a.

⁴⁷ — Tako izričito u dopisu od 22. ožujka 2010.

92. To nije spojivo s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a. Naime, izvještavanje Parlamenta u potpunosti logično pretpostavlja da se osim jednostavne obavijesti o početku pregovora o ugovoru dostavljaju i detalji o sadržaju planiranog međunarodnog sporazuma koji Unija predlaže. Samo tako je moguć demokratski nadzor.

93. Kao što je pozivanjem na ranije slučajeve Vijeće samo priznalo, za dostavu direktiva za pregovore Parlamentu nisu postojale nikakve prepreke. Osobito se po potrebi mogu donijeti potrebne mjere kako bi se osiguralo povjerljivo postupanje s osjetljivim podacima, primjerice podacima o pregovaračkoj strategiji Unije ili podacima koji se odnose na vanjskopolitičke interese ili sigurnost Unije i njezinih država članica.

94. Kao drugo, dopisu od 19. ožujka 2014. kojim je Parlament obaviješten o završetku postupka, nisu bili priloženi ni tekst pobijane odluke ni spornog sporazuma. Čak ni u kasnijem trenutku Vijeće ta dva teksta Parlamentu nije službeno dostavilo.

95. To također ne odgovara zahtjevima članka 218. stavka 10. UFEU-a⁴⁸.

96. Tome se ne može prigovoriti da je Parlament poznao kontekst u kojem se nalazio planirani sporazum s Tanzanijom, osobito zato što su već bila sklopljena dva slična sporazuma s drugim trećim državama. Kao što Parlament posve opravdano naglašava, ne može se prihvatiti da izabrani predstavnici građanki i građana Unije svoj demokratski nadzor moraju izvršavati na temelju nagađanja o mogućem sadržaju planiranog međunarodnog sporazuma.

97. Za razliku od onoga što tvrdi Vijeće, nije na Parlamentu da sam od sebe zahtijeva daljnje podatke. Naime, suprotno drugim odredbama, primjerice članka 319. stavka 2. UFEU-a, članak 218. stavak 10. UFEU-a ne nalaže Parlamentu nikakvu obvezu da u tom dijelu sam poduzme inicijativu. Takva bi obveza teško opteretila Parlament već i zato što nema dovoljno saznanja o detaljima i protoku pregovora o ugovoru te bi mu znatno otežala izvršavanje demokratskog nadzora. Prema članku 218. stavku 10. UFEU-a, Vijeće je dužno izvještavati Parlament bez njegova pitanja. To naposljetku nalažu i institucionalna ravnoteža i načelo lojalne suradnje među institucijama (članak 13. stavak 2. UEU-a).

98. Štoviše, Parlament upravo ne smije, kao u ovom slučaju, ovisiti o tome da sadržaj odluke Vijeća i njome odobrenog sporazuma sazna iz Službenog lista Europske unije. Naime, kao je što je Sud već naglasio, objava u Službenom listu prema članku 297. UFEU-a ne služi istoj svrsi kao izvještavanje Parlamenta u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a⁴⁹.

99. Doduše, i objava u Službenom listu dala bi Parlamentu još dovoljno vremena da odluku, a time posredno i sporni sporazum, dâ ispitati u pogledu njegove zakonitosti putem tužbe za poništenje (članak 263. stavak 2. UFEU-a). Međutim, pritom je riječ o sudskom nadzoru od strane druge institucije Unije, koji je usto ograničen na pravna pitanja. Od njega treba strogo razlikovati demokratski nadzor koji provodi sam Parlament i pri kojem su u prvom redu političke ocjene i pitanja svrhovitosti. Ako se taj demokratski nadzor može provesti tek ex post, tada je on nužno puno manje učinkovit nego tijekom postupka koji se vodi za sklapanje međunarodnog sporazuma. Međutim, ako se omogući dovoljno rano, to čak možda može doprinijeti sprečavanju kasnijih sporova među institucijama.

48 — U istom smislu i nezavisni odvjetnik Bot u svojem mišljenju u predmetu Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:41, t. 155.).

49 — Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 79.)

4. Obveza izvještavanja odmah

100. U konačnici, Parlament prema članku 218. stavku 10. UFEU-a treba izvještavati odmah. Kao što osobito pokazuje pogled na druge jezične verzije (francuski: „immédiatement”, engleski: „immediately”), ova formulacija odnosi se na izvještavanje Parlamenta odmah, ili barem što je brže moguće⁵⁰.

101. Obaviješću o predstojećem početku pregovora o ugovoru Vijeće je nesumnjivo ispunilo ovu obvezu jer je dopis poslalo 22. ožujka 2010., dakle još istoga dana kada je dalo odobrenje za pokretanje pregovora s Tanzanijom.

102. Međutim, drukčije je u pogledu izvještavanja o završetku postupka: o okolnosti da je Vijeće sporni sporazum odobrilo pobijanom odlukom Parlament je obaviješten tek više od jednog tjedna kasnije, dopisom od 19. ožujka 2014. Doduše, to je u usporedbi s predmetom C-658/11, u kojem je Vijeće dopustilo da proteknu tri mjeseca⁵¹, relativno kratko zakašnjenje. Svejedno je riječ o znatnom zakašnjenju, osobito u vremenu modernog načina komunikacije. Ni izvansudski ni u postupku Vijeće nije iznijelo ni pokušaj opravdanja⁵². U tim okolnostima takvo tjedno zakašnjenje, kao što je nastupilo u ovom slučaju, svjedoči o nedostatku poštovanja prema predstavnicima građana, koji nije spojiv ni s tekstom ni s duhom članka 218. stavka 10. UFEU-a, a ni s lojalnom suradnjom među institucijama (članak 13. stavak 2. druga rečenica UEU-a).

5. Međuzaključak

103. Ukratko je dakle Vijeće u ovom slučaju u višestrukome pogledu povrijedilo svoju obvezu izvještavanja Parlamenta o svim fazama postupka odmah i u potpunosti u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a. Slijedom toga je drugi tužbeni razlog Parlamenta osnovan.

D – Sažetak

104. Sveukupno se time može utvrditi da izgleda na uspjeh ima samo drugi žalbeni razlog Parlamenta. Ali budući da je Vijeće s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a povrijedilo bitnu postupovnu odredbu, taj drugi žalbeni razlog opravdava već sam za sebe poništenje pobijane odluke⁵³ (članak 263. stavak 1. i 2. UFEU-a u vezi s člankom 264. stavkom 1. UFEU-a).

E – Održavanje na snazi učinaka pobijane odluke

105. Ako Sud poništi pobijanu odluku, kao što sam predložila, jedino na temelju drugog tužbenog razloga, tada bi njezine učinke u skladu s jedinstvenim stajalištem svih sudionika postupka trebalo održati na snazi u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a.

50 — U njemačkom pravu smatra se da formulacija „odmah” zahtijeva djelovanje „bez skrivljenog odgađanja” (vidjeti članak 121. stavak 1. prvu rečenicu Građanskog zakonika).

51 — Vidjeti presudu Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 77. te t. 15. do 17.).

52 — Vijeće se ovdje osobito nije pozvalo na poteškoće s prevodnjem. Ako međunarodni sporazum ili odluka Vijeća koja se njime odobrava ne postoji u svim službenim jezicima Unije, Vijeće je dužno Parlamentu najprije dostaviti dostupne jezične verzije, a eventualne nedostajuće prijevode dostaviti u što kraćem roku.

53 — U istom smislu presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, osobito t. 80., 86. i 87.)

106. To održavanje na snazi učinaka pobijane odluke nalaže se iz razloga pravne sigurnosti kako se ne bi narušila puna učinkovitost progona i postupaka protiv osoba osumnjičenih za piratstvo. Naime, na taj se način, s obzirom na članak 10. stavak 6. i članak 12. stavak 3. Zajedničke akcije⁵⁴, unaprijed onemogućuje svaki pokušaj sumnje u mandat EUNAVFOR-a ako osobe koje su uhićene uz somalsku obalu i osumnjičene za piratstvo treba izručiti Tanzaniji. Također, tako ne mogu biti dovedeni u pitanje pravni učinci radnji koje su već izvršene primjenom spornog sporazuma. Općenito se povrh toga održavanjem na snazi učinaka pobijane odluke na međunarodnoj razini izbjegava svaka nejasnoća o postojanju međunarodnopravnih obveza Unije koje je ona preuzela odobrenjem i potpisivanjem spornog sporazuma.

107. Budući da se pobijana odluka u okviru drugog tužbenog razloga ne poništava zbog nepravilne materijalne ili formalne pravne osnove, nego samo zbog povrede obveze izvještavanja Parlamenta, učinci ove odluke ne bi trebali biti održani na snazi samo privremeno, nego na neodređeno vrijeme⁵⁵. Naime, u skladu s člankom 218. stavkom 6. podstavkom 2. prvim dijelom rečenice UFEU-a, propušteno izvještavanje od strane Vijeća kao takvo, čak i kad bi bilo ispravno nadoknađeno, za Parlament ne bi bilo povezano ni sa kakvim pravom suodlučivanja, čak ne postoji ni pravo savjetovanja. U tim okolnostima bilo bi pretjerano formalistički od Vijeća zahtijevati i ponavljanje svojeg odlučivanja unutar primjerenog roka.

108. Drukčija bi situacija bila samo ako bi Sud usvojio (i) prvi tužbeni razlog Parlamenta i utvrdio pogrešku koja se tiče prava prilikom izbora pravne osnove za pobijanu odluku. Takvo bi postupanje imalo posljedice na prava suodlučivanja Parlamenta. Onda se održavanje na snazi učinaka pobijane odluke po uzoru na noviju sudsku praksu Suda⁵⁶ ne bi dalo na neograničeno vrijeme, nego samo na vrijeme koje Vijeće može razumno trebati kako bi otklonilo utvrđenu povredu prava u pogledu izbora pravne osnove i pritom Parlamentu omogućilo pravilno sudjelovanje. Rok od deset mjeseci čini se primjerenim u ovom slučaju kako bi se Vijeću omogućilo pribavljanje suglasnosti Parlamenta u skladu s člankom 218. stavkom 6. podstavkom 2. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a te donošenje nove odluke koja se zasniva na pravilnoj pravnoj osnovi.

VII – Troškovi

109. Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da prema rješenju koje predlažem Vijeće treba biti neuspjela stranka, a Parlament je postavio odgovarajući zahtjev, Vijeću treba naložiti snošenje troškova S druge strane, Češka Republika, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina i Europska komisija kao intervenijenti u skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika snose vlastite troškove.

VIII – Zaključak

110. Na temelju prethodnih razmatranja predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Poništava se Odluka Vijeća 2014/198/ZVSP od 10. ožujka 2014.
2. Učinci poništene odluke održavaju se na snazi.
3. Vijeće Europske unije snosi vlastite troškove i troškove Europskog parlamenta.

54 — Kao što je poznato, premještaj osoba u treću državu u skladu s ovim dvijema odredbama pretpostavlja prethodno sklapanje sporazuma s tom trećom državom u kojem se utvrđuju uvjeti premještaja.

55 — Presuda Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025, osobito t. 91.)

56 — Presude Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 90.), Komisija/Vijeće (C-137/12, EU:C:2013:675, osobito t. 81.) i Komisija/Parlament i Vijeće (C-43/12, EU:C:2014:298, t. 56.)

4. Češka Republika, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske te Europska komisija snosit će vlastite troškove.