



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

24. lipnja 2014.*

„Tužba za poništenje – Odluka 2011/640/ZVSP – Pravna osnova – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Članak 37. UEU-a – Međunarodni sporazum koji se odnosi isključivo na ZVSP – Članak 218. stavak 6. drugi podstavak UFEU-a – Obveza izvještavanja Parlamenta odmah i u potpunosti – Članak 218. stavak 10. UFEU-a – Zadržavanje učinaka“

U predmetu C-658/11,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 21. prosinca 2011.,

Europski parlament, koji zastupaju R. Passos, A. Caiola i M. Allik, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

koji podupire:

Europska komisija, koju zastupaju M. Konstantinidis, R. Troosters i L. Gussetti, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju F. Naert, G. Étienne, M. Bishop i G. Marhic, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, E. Ruffer i D. Hadroušek, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues kao i N. Rouam i E. Belliard, u svojstvu agenata,

Talijanska Republika, koju zastupaju G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Kraljevina Švedska, koju zastupa A. Falk, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: engleski.

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju L. Christie i A. Robinson, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Bearda, QC, i M. G. Facenne, *barrister*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano (izvjestitelj), M. Ilešič, T. von Danwitz i M. Safjan, predsjednici vijeća, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. rujna 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. siječnja 2014.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europski parlament zahtijeva, s jedne strane, poništenje Odluke Vijeća 2011/640/ZVSP od 12. srpnja 2011. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Republike Mauricijus o uvjetima i načinima premještaja osoba osumnjičenih za kazneno djelo piratstva i s njime povezanim zaplijenjenim dobrima, koje su zadržale pomorske snage pod vodstvom Europske unije, u Republiku Mauricijus te o uvjetima postupanja s osobama osumnjičenima za počinjenje kaznenog djela piratstva nakon njihovog premještaja (SL L 254, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka odnosno sporazum EU-Mauricijus), i, s druge strane, održavanje na snazi učinaka te odluke.

Pravni okvir

- 2 Glava V. Ugovora o EU-u sadrži poglavlje 2. pod naslovom „Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici“ u kojem se nalazi članak 36. UEU-a koji određuje:

„Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku redovito se savjetuje s Europskim parlamentom o glavnim aspektima i osnovnim opredjeljenjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike te zajedničke sigurnosne i obrambene politike i informira ga o razvoju tih politika. On osigurava da se stavovi Europskog parlamenta na odgovarajući način uzmu u razmatranje. Posebni predstavnici smiju sudjelovati u informiranju Europskog parlamenta.

Europski parlament može upućivati pitanja ili davati preporuke Vijeću ili Visokom predstavniku. Europski parlament dvaput godišnje održava raspravu o napretku u provedbi vanjske i sigurnosne politike uključujući zajedničku sigurnosnu i obrambenu politiku.“

- 3 Članak 37. UEU-a, koji se nalazi u istom poglavlju, glasi kako slijedi:

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

4 Članak 218. UFEU-a glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje posebne odredbe utvrđene u članku 207., pregovori o sporazumima između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija i njihovo sklapanje provode se u skladu sa sljedećim postupkom.

2. Vijeće odobrava otvaranje pregovora, donosi direktive za pregovore, odobrava potpisivanje sporazuma i sklapa ih.

3. Komisija ili Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kada se predviđeni sporazum odnosi isključivo ili poglavito na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku [u daljnjem tekstu: ZVSP], daje preporuke Vijeću koje donosi odluku kojom se odobrava otvaranje pregovora i kojom se, ovisno o predmetu predviđenog sporazuma, imenuje pregovarač Unije ili voditelj pregovaračkog tima Unije.

[...]

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.

[...]

b) nakon savjetovanja s Europskim parlamentom u ostalim slučajevima. [...]

[...]

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

[...]“

5 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 Odlukom Vijeća 2010/766/ZVSP od 7. prosinca 2010. (SL L 327, str. 49., u daljnjem tekstu: Zajednička akcija 2008/851) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 5., str. 205.), temelji se na članku 14., članku 25. trećem stavku i članku 28. stavku 3. UFEU-a.

6 Članak 1. te zajedničke akcije, pod naslovom „Misija“, u stavku 1. propisuje:

„Europska unija [...] vodi vojnu operaciju u potporu rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (VSUN) 1814 (2008), 1816 (2008) i [1838 (2008)] na način usklađen s odobrenom akcijom u pogledu gusarstva na temelju članka 100. *et seq.* Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora potpisanoj u Montego Bayu 10. prosinca 1982. (dalje u tekstu „Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora“) i, prije svega, na temelju obveza preuzetih s trećim zemljama (dalje u tekstu „Atalanta“), za doprinos:

- zaštititi plovila [Svjetskog programa za hranu] koja dostavljaju pomoć u hrani raseljenim osobama u Somaliji, u skladu s mandatom utvrđenim u rezoluciji VSUN-a 1814 (2008),
- zaštititi osjetljivih plovila koj[a] plove uz somalsku obalu i odvratanju, sprječavanju i suzbijanju djela gusarstva i oružane pljačke na somalskoj obali, u skladu s mandatom utvrđenim u rezoluciji VSUN-a 1816 (2008).“

7 Članak 2. spomenute zajedničke akcije, pod naslovom „Mandat“, određuje:

„Atalanta, u okviru uvjeta utvrđenih mjerodavnim međunarodnim pravom, osobito Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora i rezolucijama VSUN-a 1814 (2008), 1816 (2008) i 1838 (2008) te u okviru raspoloživih mogućnosti:

[...]

- e) radi provođenja mogućeg kaznenog progona od strane odgovarajućih država na temelju uvjeta iz članka 12., 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, počinili, koje čine ili su počinile djela gusarstva ili oružanu pljačku u područjima njezine prisutnosti te zapljenjuje 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;

[...]“

8 Članak 10. Zajedničke akcije 2008/851, pod naslovom „Sudjelovanje trećih zemalja“, glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje autonomiju [Unije] u donošenju odluka niti jedinstven institucionalni okvir te u skladu s odgovarajućim smjernicama Europskoga vijeća, treće zemlje mogu biti pozvane da sudjeluju u operaciji.

[...]

3. Podrobnosti o sudjelovanju trećih zemalja predmetom su sporazuma koji se sklapaju u skladu s postupkom utvrđenim u članku [37. UEU-a]. [...] Ako su [Unija] i treća zemlja sklopile sporazum o uspostavljanju okvira za njezino sudjelovanje u operacijama za upravljanje krizama, odredbe takvoga sporazuma primjenjuju se i o okviru ove operacije.

[...]

6. 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.“

- 9 Prema članku 12. te zajedničke akcije, pod naslovom „Premještanje osoba uhićenih i pritvorenih s ciljem kaznenog progona“:

„1. Na temelju toga što je Somalija prihvatila ostvarivanje nadležnosti država članica ili trećih država, s jedne strane, i članka 105. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, s druge strane, osobe za koje se sumnja da su namjeravale, kako je navedeno u člancima 101. i 103. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, počinili, koje čine ili su počinile djela gusarstva ili oružanu pljačku u teritorijalnim vodama Somalije ili na otvorenom moru, koje su uhićene i pritvorene, s ciljem njihovog kaznenog progona, te imovina korištena u izvršenju takvih djela predaju se:

- nadležnim tijelima države članice ili treće države koja sudjeluje u operaciji, a pod čijom zastavom plovi plovilo koje ih je zatočilo, ili
- ako ta država ne može ili ne želi ostvariti svoju nadležnost, državi članici ili bilo kojoj trećoj državi koja želi ostvariti svoju nadležnost nad spomenutim osobama i imovinom.

2. Osobe iz stavka 1. i 2. ovog članka nije moguće premjestiti u treću zemlju sve dok s tom trećom zemljom nisu usuglašeni uvjeti za premještanje na način koji je sukladan odgovarajućem međunarodnom pravu, prije svega, odredbama međunarodnog prava o ljudskim pravima, kako bi se zajamčilo da neće biti podvrgnut[e] smrtnoj kazni ili mučenju ili bilo kojem drugom [okrutnom,] neljudskom ili ponižavajućem postupanju.“

- 10 Prema članku 2. sporazuma EU-Mauricijus pod naslovom „Definicije“:

„Za potrebe ovog Sporazuma:

- a) *'pomorske snage pod vodstvom Europske unije (EUNAVFOR)'* znači vojni glavni stožeri Europske unije i nacionalni kontingenti koji pridonose operaciji Europske unije 'Atalanta', njihovi brodovi, zrakoplovi i sredstva; [neslužbeni prijevod]

[...]“

- 11 Članak 1. istog sporazuma pod naslovom „Cilj“ određuje:

„Ovim se sporazumom utvrđuju uvjeti i načini koji uređuju

- a) premještaj osoba koje je zadržao EUNAVFOR koje su osumnjičene za pokušaj, činjenje ili dovršena djela piratstva u zoni operacije EUNAVFORA [...];
- b) premještaj u Mauricijus od strane EUNAVFORA s time povezanih dobara koja je zaplijenio EUNAVFOR; i
- c) postupanje s premještenim osobama.“ [neslužbeni prijevod]

- 12 Osim toga, sporazum EU-Mauricijus u članku 3. iznosi opća načela koja uređuju načine i uvjete premještaja u Republiku Mauricijus osoba osumnjičenih za djela piratstva koje je zadržao EUNAVFOR i s time povezanih dobara koja je potonji zaplijenio. Nadalje, taj sporazum u članku 4. uređuje postupanje, progon i postupak protiv premještenih osoba, predviđajući zabranu smrtne kazne za njih u članku 5. Isti sporazum u članku 6. predviđa mjere koje se odnose na dokumente povezane s premještajem spomenutih osoba, osobito o evidencijama i obavijestima, i određuje u članku 7. stavcima 1. i 2. da u granicama svojih sredstava i mogućnosti EUNAVFOR pruža pomoć Republici Mauricijus u svrhu istrage i progona premještenih osoba. U vezi s tim, članak 7. stavak 3. sporazuma EU-Mauricijus predviđa mogućnost za stranke tog sporazuma da ugovore načine primjene financijske,

tehničke i drugih oblika pomoći namijenjenih omogućavanju premještaja i zadržavanja premještenih osoba te istraga i progona koji se na njih odnose kao i njihov postupak. Na kraju, navedeni sporazum u člancima 10. i 11. određuje pravila o načinima svoje primjene i svojem stupanju na snagu.

Činjenice iz kojih proizlazi spor i pobijana odluka

- 13 Vijeće je 22. ožujka 2010. Visokom predstavniku Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku odobrilo otvaranje pregovora za sklapanje sporazuma o premještaju osoba između Unije i određenih država nečlanica, uključujući i Republiku Mauricijus.
- 14 Dopisom od istog dana Vijeće je o toj odluci izvijestilo Parlament.
- 15 Nakon tih pregovora Vijeće je 12. srpnja 2011., na temelju članka 37. UEU-a i članka 218. stavaka 5. i 6. UFEU-a, donijelo pobijanu odluku kojom je odobrilo potpisivanje sporazuma EU-Mauricijus. Ta je odluka objavljena u *Službenom listu Europske unije* 30. rujna 2011.
- 16 Sporazum EU-Mauricijus potpisan je 14. srpnja 2011. i od tada se provizorno primjenjuje.
- 17 Vijeće je izvijestilo Parlament o donošenju pobijane odluke dopisom od 17. listopada 2011.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

- 18 Parlament od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku, odredi održavanje učinaka te odluke na snazi sve dok se ona ne zamijeni i Vijeću odredi snošenje troškova.
- 19 Vijeće od Suda prvenstveno zahtijeva da utvrdi da je tužba djelomično nedopuštena, da je u preostalom dijelu odbije kao neosnovanu i da Parlamentu naloži snošenje troškova. Podredno, Vijeće zahtijeva da se učinci pobijane odluke, ako je Sud poništi, održe na snazi do njezine zamjene.
- 20 Rješenjem predsjednika Suda od 5. lipnja 2012. Češkoj Republici, Francuskoj Republici, Talijanskoj Republici, Kraljevini Švedskoj kao i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske dopušteno je intervenirati u potporu zahtjeva Vijeća.
- 21 Odlukom predsjednika Suda od 20. studenoga 2012. Komisiji je dopušteno intervenirati u potporu Parlamentu u usmenom dijelu postupka.

O tužbi

- 22 U prilog svojoj tužbi Parlament ističe dva tužbena razloga koji se temelje na povredi članka 218. stavka 6. drugog podstavka UFEU-a i članka 218. stavka 10. UFEU-a.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 218. stavka 6. drugog podstavka UFEU-a

Argumentacija stranaka

- 23 Prvim tužbenim razlogom Parlament ističe da je Vijeće pogrešno smatralo da se pobijana odluka tiče sporazuma koji se odnosi „isključivo“ na ZVSP u smislu prvog dijela rečenice drugog podstavka stavka 6. članka 218. UFEU-a i da se tu odluku zato moglo donijeti bez uključivanja Parlamenta.

- 24 Parlament, koji u vezi s tim podupire Komisija, na početku ističe da članak 218. stavak 6. UFEU-a utvrđuje opće pravilo prema kojem sklapanju međunarodnog sporazuma od strane Vijeća treba prethoditi, ovisno o slučaju, suglasnost ili savjetovanje s Parlamentom. Samo iznimno prvi dio rečenice drugog podstavka stavka 6. članka 218. ovlašćuje Vijeće na sklapanje takvog sporazuma bez sudjelovanja Parlamenta „kada se sporazumi odnose isključivo na [ZVSP]“. Budući da ta odredba ima iznimni karakter, mora se tumačiti restriktivno, tako da kad se sporazum ne odnosi isključivo na ZVSP, nego i na druge politike Unije, Parlament mora biti uključen u postupak sklapanja tog sporazuma.
- 25 U ovom se slučaju sporazum EU-Mauricijus, uzimajući u obzir njegov sadržaj i ciljeve, odnosi ne samo na ZVSP nego i na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, policijsku suradnju i na razvojnu suradnju.
- 26 Naime, što se tiče najprije pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, taj sporazum s jedne strane sadrži nekoliko odredaba, osobito članke 3. do 7., kojih je cilj olakšati suradnju između Unije i tijela vlasti Republike Mauricijus kako u pogledu kaznenih postupaka, uključujući i prihvaćanje dokaza, prava pojedinaca i određene posebne aspekte tih postupaka, tako i kad je riječ o izvršenju odluka u smislu članka 82. stavka 1. točke (d) i stavka 2. točke (a) i (b) UFEU-a. S druge strane, navedeni sporazum obuhvaća, osobito u svojem članku 7. stavku 3., potporu osposobljavanju sudaca i sudskog osoblja u smislu članka 82. stavka 1. točke (c) UFEU-a. Također, prema Parlamentu, okolnost da članak 11. stavak 5. Sporazuma EU-Mauricijus predviđa da zadaće koje izvršava EUNAVFOR na temelju tog sporazuma mogu u biti izvršiti upravna tijela, isključuje vojnu narav tih zadaća. Komisija u vezi s tim dodaje da cilj i sadržaj sporazuma EU-Mauricijus opravdavaju izbor članka 82. UFEU-a kao pravne osnove pobijane odluke.
- 27 Nadalje, kad je riječ o policijskoj suradnji, aktivnosti iz članaka 6. i 7. sporazuma EU-Mauricijus osobito se odnose na „prikupljanje, pohranu, obradu, analizu i razmjenu odgovarajućih podataka“, u smislu članka 87. stavka 2. točke (a) UFEU-a i potpadaju pod one koje općenito izvršavaju policijske snage u smislu članka 87. stavka 1. UFEU-a.
- 28 Na kraju, taj se sporazum tiče razvojne suradnje, s obzirom na to da njegovi članci 7. i 10. stavak 2. točka (f) predviđaju pružanje pomoći Republici Mauricijus, koja je zemlja u razvoju u smislu članka 208. UFEU-a. Ta se pomoć pruža u svrhu „revizije njezinog zakonodavstva, naobrazbe istražitelja i državnih odvjetnika, postupka istrage i sudskog postupka kao i, među ostalim, dogovora o čuvanju i predaji dokaza te postupka žalbe“. [neslužbeni prijevod]
- 29 Parlament i Komisija tvrde da se, s obzirom na to da se na ta područja djelovanja Unije primjenjuje redovni zakonodavni postupak, pobijana odluka trebala temeljiti na članku 218. stavku 6. drugom podstavku točki (a) podtočki (v) UFEU-a i stoga donijeti nakon dobivanja suglasnosti Parlamenta.
- 30 Vijeće, koje podupiru sve države članice intervenijenti, u bitnome odgovara da se pobijana odluka ispravno temelji na članku 37. UFEU-a i na članku 218. stavku 5. i 6. UFEU-a, jer se prema svojem cilju i sadržaju sporazum EU-Mauricijus odnosi isključivo na ZVSP.
- 31 Naime, s jedne strane, tim se sporazumom provodi Zajednička akcija 2008/851 i osobito njezin članak 12., čiji je cilj ojačati međunarodnu sigurnost u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike Unije, što je osim toga potvrđeno člankom 2. spomenute zajedničke akcije koji određuje zadaće Atalante. Navedena je politika, u skladu s člankom 42. stavkom 1. UFEU-a, sastavni dio ZVSP-a.
- 32 S druge strane, sadržaj tog sporazuma i, preciznije, okolnost da osobu osumnjičenu za kaznena djela piratstva premješta Atalanta tijelima vlasti Republike Mauricijus za potrebe kaznenog progona, ne omogućuju zaključak da radnje koje poduzima Atalanta predstavljaju policijsku ili pravosudnu

suradnju u smislu trećeg dijela glave V. UFEU-a. Naime, iako određene zadaće Atalante mogu imati karakteristike koje ih približavaju policijskim aktivnostima, relevantno nacionalno zakonodavstvo upotrijebljenim snagama u načelu ne daje policijske ili sudske ovlasti.

- 33 Vijeće dodaje da sporazum EU-Mauricijus sadrži, osobito u svojim člancima 4. do 6. i 8., mjere kojih je cilj promicanje vladavine prava i poštovanja ljudskih prava od strane Republike Mauricijus. Prema članku 21. stavku 2. točki (b) UEU-a, promicanje ljudskih prava u državama nečlanicama jest cilj koji potpada pod ZVSP.
- 34 Vijeće također navodi da ni cilj ni sadržaj tog sporazuma ne upućuju na zaključak da se on odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde ili na razvojnu suradnju.
- 35 Naime, s jedne strane, osobito iz članka 82. UFEU-a i članka 87. UFEU-a proizlazi da se svaka mjera koja se tiče područja slobode, sigurnosti i pravde, bez obzira na njezinu eventualnu vanjsku dimenziju, treba donijeti u cilju promicanja slobode, sigurnosti i pravde unutar Unije. U ovom se slučaju sporazum EU-Mauricijus u bitnome odnosi na mjere donesene u svrhu jačanja međunarodne sigurnosti uz somalsku obalu i stoga izvan Unije.
- 36 S druge strane, Sud je već utvrdio da jedna mjera ne potpada pod razvojnu suradnju kad joj je glavni cilj provedba ZVSP-a, pa čak i ako pridonosi gospodarskom i socijalnom razvoju zemlje u razvoju (presuda Komisija/Vijeće, C-91/05, EU:C:2008:288, t. 72.). U predmetnom se slučaju pomoć pružena Republici Mauricijus odnosi na operacije premještanja u smislu sporazuma EU-Mauricijus i na sposobnost te države da primijeni taj sporazum u skladu s međunarodnim pravom o ljudskim pravima. Cilj takve pomoći nije razvoj Republike Mauricijus i stoga ne predstavlja razvojnu mjeru.
- 37 Parlament najprije odgovara da članak 218. stavak 3. UFEU-a uvodi razliku između sporazuma koji se odnose „isključivo“ na ZVSP i onih koji se odnose „poglavito“ na ZVSP. Stavak 6. istog članka stoga ovlašćuje Vijeće na sklapanje sporazuma bez uključivanja Parlamenta samo kada se oni odnose „isključivo“ na ZVSP. Suprotno tome, kada se sporazumi odnose samo „poglavito“ na ZVSP i uključuju popratne mjere koje se odnose i na druge politike, Vijeće ih ne može sklopiti bez prethodnog uključivanja Parlamenta.
- 38 Zatim, Parlament tvrdi da okolnost što se pobijanom odlukom provodi Zajednička akcija 2008/851 i što potonja potpada pod ZVSP nije dovoljna za zaključak da i pobijana odluka također potpada pod tu politiku. Naime, Zajednička akcija 2008/851 i pobijana odluka imaju različito područje primjene i različite ciljeve, s obzirom na to da je Atalanta operacija vojnog karaktera u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike s ciljem hvatanja osumnjičenih pirata, dok zadaće povjerene predstavnicima Unije i EUNAVFOR-u na temelju sporazuma EU-Mauricijus, osobito u dijelu u kojem predviđaju eventualni naknadni premještaj osumnjičenih i pokretanje postupka protiv njih, nemaju vojni karakter i nadilaze ciljeve Atalante.
- 39 Vijeće i države članice intervenijenti u bitnome uzvraćaju da pitanje odnosi li se sporazum „isključivo“ na ZVSP u smislu članka 218. stavka 6. drugog podstavka UFEU-a treba riješiti isključivo s obzirom na materijalnopravnu osnovu tog sporazuma. Sporazum, kakav je u pitanju u ovom slučaju, koji se temelji samo na članku 37. UEU-a, odnosi se „isključivo“ na ZVSP.
- 40 Prema mišljenju Vijeća, na takav pristup ne utječe razlikovanje između pojmova „poglavito“ i „isključivo“ iz članka 218. stavaka 3. i 6. UFEU-a. Naime, stavak 3. tog članka, pozivajući se na sporazume koji se odnose „isključivo ili poglavito“ na ZVSP, ima za cilj odrediti tijelo ovlašteno za davanje preporuka Vijeću u okviru postupka pregovora tih sporazuma, dok se stavak 6. istog članka, spominjući sporazume koji se odnose „isključivo“ na ZVSP, odnosi na sklapanje tih sporazuma.

- 41 Češka Republika dodaje da se članak 218. stavak 6. UFEU-a temelji na usporednosti ovlasti Parlamenta na unutarnjoj i vanjskoj razini. Ta odredba dakle ima za cilj osigurati da Parlament ima istu ulogu i za donošenje odluke o sklapanju sporazuma i za donošenje internog akta. U tom kontekstu Češka Republika, napominjući da odredba u pitanju ima samo postupovnu narav, ističe da nisu postupci ono što određuje pravnu osnovu akta već je pravna osnova akta ono što određuje postupke njegova donošenja.
- 42 Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina navode da tumačenje članka 218. stavka 6. drugog podstavka UFEU-a koje zagovara Parlament, s jedne strane, utječe na institucionalnu ravnotežu uspostavljenu Ugovorimâ, koji predviđaju strogo ograničenu ulogu Parlamenta u provedbi ZVSP-a, kao što osobito proizlazi iz članka 36. UEU-a. S druge strane, takvo bi tumačenje, koje ograničava područje primjene postupaka u području ZVSP-a u korist postupaka predviđenih UFEU-om, bilo u suprotnosti s člankom 40. UEU-a. Naime, on osigurava da ovlasti koje proizlaze iz UFEU-a ne zadiru u one predviđene ZVSP-om. Zaključno, navedeno tumačenje daje Parlamentu pravo veta u području ZVSP-a, suprotno izboru koji su izvršili autori Ugovora iz Lisabona da Parlamentu povjere ograničeniju ulogu u odnosu na djelovanje Unije u okviru ZVSP-a.

Ocjena Suda

- 43 Najprije, valja imati na umu da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. Ako analiza neke mjere pokaže da ona slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. Ako suprotno tome mjera istovremeno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva se mjera iznimno treba temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama (vidjeti, u tom smislu, presudu Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42. do 44.).
- 44 Kako bi se odredio doseg prvog tužbenog razloga, treba napomenuti da tim tužbenim razlogom Parlament, kao što je uostalom i potvrdio na raspravi, ne tvrdi da se pobijana odluka trebala temeljiti na materijalnojpravnoj osnovi koja ne uključuje članak 37. UEU-a, s obzirom na to da Parlament izričito priznaje da ta odluka kao i sporazum EU-Mauricijus slijede cilj koji potpada pod ZVSP.
- 45 Osim toga, Parlament priznaje da su ti ciljevi, unatoč činjenici da spomenuta odluka i spomenuti sporazum također slijede i ciljeve koji potpadaju pod druge politike Unije osim ZVSP-a, akcesorni onom koji potpada pod tu politiku i da se ona, s obzirom na to da se taj potonji cilj stoga može smatrati glavnim za potrebe određivanja pravne osnove pobijane odluke, može valjano temeljiti samo na članku 37. UEU-a uz isključenje svih drugih materijalnih osnovi.
- 46 Međutim, Parlament ističe da je okolnost da pobijana odluka i sporazum EU-Mauricijus slijede, iako samo sporedno, druge ciljeve osim onih koji potpadaju pod ZVSP dovoljna da se isključi to da navedena odluka potpada isključivo pod tu politiku u smislu članka 218. stavka 6. UFEU-a.
- 47 Takvo tumačenje te odredbe ne može se prihvatiti.
- 48 Točno je da, u skladu s tekstem članka 218. stavka 6. UFEU-a, Vijeće donosi odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma nakon suglasnosti ili savjetovanja s Parlamentom, „[o]sim kada se sporazum odnosi isključivo na [ZVSP]“.
- 49 Međutim, ta formulacija sama po sebi ne znači da se ta odredba može tumačiti jednoznačno.

- 50 Osobito, kad je riječ o odluci o sklapanju sporazuma koji slijedi cilj koji potpada poglavito pod ZVSP, spomenuta formulacija ne omogućava utvrđenje ni da se, kao što tvrdi Vijeće, za takvu odluku može smatrati da se „odnosi isključivo na [ZVSP]“ samo zato što se temelji na materijalnoj osnovi koja potpada pod tu politiku uz isključenje svake druge materijalnoj osnovi, niti da se, kao što tvrdi Parlament, za spomenutu odluku može smatrati da se odnosi i na druga područja Unije zbog svojih sporednih ciljeva drukčijih od onoga glavnog, koji potpada pod ZVSP.
- 51 U tim okolnostima, potrebno je podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst već i njezine ciljeve i kontekst (vidjeti, u tom smislu, presude Klarenberg, C-466/07, EU:C:2009:85, t. 37., i Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, t. 34.).
- 52 Kad je riječ o ciljevima članka 218. UFEU-a, valja istaknuti da od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona taj članak, kako bi udovoljio zahtjevima jasnoće, dosljednosti i racionalizacije, predviđa općeprimjenjiv jedinstven postupak koji se odnosi na pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma za čije sklapanje je Unija nadležna u svojim područjima djelovanja, uključujući ZVSP, osim kada Ugovori predviđaju posebne postupke.
- 53 Međutim, taj postupak, upravo zbog svojeg općeg karaktera, mora uzeti u obzir posebnosti predviđene Ugovorima za svako područje djelovanja Unije, osobito u pogledu ovlasti institucija.
- 54 U vezi s tim, potrebno je istaknuti da, kako bi se uzele u obzir te posebnosti, članak 218. stavak 6. UFEU-a obuhvaća tri vrste postupka za sklapanje međunarodnog sporazuma, od kojih svaki predviđa drukčiju ulogu Parlamenta. Tako ta institucija može biti pozvana na davanje suglasnosti za sklapanje sporazuma ili se s njom u tom pogledu samo može savjetovati ili pak može biti isključena iz postupka sklapanja sporazuma, ne dovodeći, međutim, u pitanje njezino pravo da je se odmah i u potpunosti izvješćuje o svim fazama postupka u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a.
- 55 Kao što se osobito može zaključiti iz članka 218. stavka 6. drugog podstavka točke (a) podtočke (v) UFEU-a, ta razlika ima za cilj na vanjskom planu odraziti podjelu ovlasti između institucija primjenjivu na unutarnjem planu. Naime, Ugovor iz Lisabona s jedne strane zahtijeva suglasnost Parlamenta za sklapanje međunarodnog sporazuma upravo za sporazume koji obuhvaćaju područja na koja se, na unutarnjem planu, primjenjuje redovni zakonodavni postupak predviđen člankom 294. UFEU-a, ili posebni zakonodavni postupak, ali samo kada on zahtijeva suglasnost Parlamenta. S druge strane, sudjelovanje te institucije u sklapanju takvog sporazuma isključeno je samo kada se on odnosi isključivo na ZVSP, u okviru kojeg je Ugovor iz Lisabona Parlamentu dao ograničenu ulogu (vidjeti, u tom smislu, presudu Parlament/Vijeće, EU:C:2012:472, t. 82.).
- 56 Stoga, kao što je nezavisni odvjetnik u bitnome istaknuo u točkama 30. do 32. svojeg mišljenja, članak 218. stavak 6. UFEU-a uspostavlja jednakost postupka donošenja mjera Unije na unutarnjem planu i postupka usvajanja međunarodnih sporazuma kako bi osigurao da Parlament i Vijeće imaju u odnosu na određeno područje jednake ovlasti u poštovanju institucionalne ravnoteže predviđene Ugovorima.
- 57 U tim okolnostima, upravo kako bi osiguralo da se ta jednakost stvarno poštuje, pravilo proizašlo iz sudske prakse Suda, prema kojem je materijalnoj osnovi akta ona koja određuje postupke njegova donošenja (vidjeti presudu Parlament/Vijeće, EU:C:2012:472, t. 80.), vrijedi ne samo za postupke donošenja internog akta, nego također i za one primjenjive na sklapanje međunarodnih sporazuma.
- 58 Stoga u okviru postupka sklapanja međunarodnog sporazuma u skladu s člankom 218. UFEU-a valja smatrati da je materijalnoj osnovi odluke koja se odnosi na sklapanje tog sporazuma ona koja određuje vrstu postupka primjenjivog na temelju stavka 6. te odredbe.

- 59 Osobito, kada se odluka o sklapanju sporazuma u pitanju valjano temelji isključivo na materijalnopravnoj osnovi koja potpada pod ZVSP, primjenjuje se vrsta postupka predviđena u prvom dijelu rečenice drugog podstavka stavka 6. članka 218. UFEU-a.
- 60 Takvo tumačenje jest to više opravdano s obzirom na zahtjeve povezane s pravnom sigurnošću. Naime, vežući postupovnopravnu osnovu uz materijalnopravnu osnovu nekog akta, ono omogućava određivanje postupka primjenjivog na temelju objektivnih kriterija podložnih sudskoj kontroli, kao što je navedeno u točki 43. ove presude. Osim toga, to osigurava dosljednost pri izboru pravnih osnova akta. Nasuprot tome, tumačenje koje zagovara Parlament imalo bi za posljedicu uvođenje stupnja nesigurnosti i nedosljednosti u tom izboru jer bi moglo dovesti do primjene različitih postupaka za pravne akte Unije koji se temelje na istoj materijalnopravnoj osnovi.
- 61 Također, kontekst u kojem se nalazi odredba u pitanju ne omogućava drukčije tumačenje. Osobito, uzimajući u obzir ciljeve članka 218. UFEU-a, okolnost na koju se poziva Parlament, da se stavak 3. članka 218. UFEU-a tiče sporazuma koji se odnose „isključivo ili poglavito“ na ZVSP, dok stavak 6. istog članka spominje samo sporazume koji se odnose „isključivo“ na ZVSP, ne može utemeljiti tumačenje te zadnje odredbe koje iznosi Parlament. Osim toga, ta se dva stavka odnose na različite situacije. Cilj stavka 3. članka 218. UFEU-a jest odrediti tijelo ovlašteno na podnošenje preporuka Vijeću u okviru postupka pregovora tih sporazuma i stoga se odnosi na stadij koji prethodi sklapanju međunarodnog sporazuma, dok se stavak 6. istog članka, s druge strane, tiče odluke Vijeća koja se odnosi na sklapanje tih sporazuma.
- 62 U tim okolnostima pobijana se odluka mogla donijeti bez suglasnosti ili savjetovanja s Parlamentom.
- 63 Iz toga slijedi da prvi tužbeni razlog nije osnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 218. stavka 10. UFEU-a

Argumentacija stranaka

- 64 Drugim tužbenim razlogom Parlament tvrdi da je Vijeće, time što ga nije izvijestilo „odmah i u potpunosti“ o svim fazama pregovora i sklapanja sporazuma EU-Mauricijus, povrijedilo članak 218. stavak 10. UFEU-a, koji se primjenjuje na sve sporazume koje Unija sklapa, uključujući one koji potpadaju pod ZVSP.
- 65 Osobito, Parlament nije bio odmah izviješten, jer mu je Vijeće prosljedilo tekstove pobijane odluke i sporazuma EU-Mauricijus tek 17. listopada 2011., to jest više od tri mjeseca nakon donošenja te odluke i potpisivanja navedenog sporazuma koji su se odveli 12. srpnja odnosno 14. srpnja 2011., kao i 17 dana nakon njihove objave u *Službenom listu Europske unije*.
- 66 Vijeće, čije argumente u bitnome podržavaju Češka Republika, Francuska Republika, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina, prvenstveno se poziva na nedopuštenost drugog tužbenog razloga. Naime, budući da pobijana odluka potpada isključivo pod ZVSP, Sud nije, s obzirom na zadnju rečenicu drugog podstavka stavka 1. članka 24. UFEU-a i na članak 275. UFEU-a, nadležan za odlučivanje o njezinoj zakonitosti.
- 67 Podredno, Vijeće ističe da je taj tužbeni razlog neosnovan, s obzirom na to da je Parlament zapravo bio propisno izviješten. Osobito je rok unutar kojega je Parlament bio izviješten o pobijanoj odluci, premda malo duži nego što je to inače praksa, bio razuman, uzme li se u obzir činjenica da je obuhvatio ljetnu stanku.

68 Što se tiče nadležnosti Suda, Parlament prigovara da je članak 24. stavak 1. drugi podstavak UEU-a isključuje samo u odnosu na posebne odredbe o ZVSP-u, iz poglavlja 2. glave V. UEU-a, a ne za one iz članka 218. stavka 10. UFEU-a, čija povreda se ističe drugim tužbenim razlogom.

Ocjena Suda

69 Kad je riječ najprije o pitanju nadležnosti Suda za odlučivanje o drugom tužbenom razlogu, valja podsjetiti da, kao što to ističe Vijeće, iz zadnje rečenice drugog podstavka stavka 1. članka 24. UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a proizlazi da Sud u načelu nije nadležan kad je riječ o odredbama koje se odnose na ZVSP i o aktima donesenim na temelju tih odredaba.

70 Međutim, navedeni članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica i članak 275. uvode odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koju članak 19. UEU-a daje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i stoga se moraju restriktivno tumačiti.

71 U ovom slučaju, valja istaknuti da, iako je pobijana odluka donesena na temelju jedne materijalnopravne osnove koja potpada pod ZVSP, to jest članka 37. UEU-a, iz preambule te odluke proizlazi da je njezina postupovnoppravna osnova članak 218. stavci 5. i 6. UFEU-a, koji uređuju postupak potpisivanja i sklapanja međunarodnih sporazuma.

72 Međutim, kao što je navedeno u točki 52. ove presude, postupak iz članka 218. UFEU-a ima opću primjenu i stoga je načelno namijenjen primjeni na sve međunarodne sporazume koje pregovara i sklapa Unija u svim područjima svojeg djelovanja, uključujući ZVSP koji, za razliku od drugih područja, nije podložan nikakvom posebnom postupku.

73 U tim okolnostima ne može se tvrditi da se doseg ograničenja kao odstupanja od sudske nadležnosti predviđene u zadnjoj rečenici drugom podstavku stavka 1. članka 24. UEU-a i članku 275. UFEU-a proteže do isključenja nadležnosti Suda za tumačenje i primjenu odredbe kao što je članak 218. UFEU-a, koja ne potpada pod ZVSP iako predviđa postupak na temelju kojeg je akt koji potpada pod ZVSP donesen.

74 Stoga je Sud nadležan za odlučivanje o drugom tužbenom razlogu.

75 Zatim, što se tiče osnovanosti ovoga tužbenog razloga, valja istaknuti da članak 218. stavak 10. UFEU-a predviđa da se Parlament „odmah i u potpunosti izvješćuje o svim fazama postupka“ pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma predviđenih u tom članku.

76 U ovom slučaju valja ustvrditi da Parlament nije bio odmah izviješten o svima fazama postupka pregovora i sklapanja sporazuma EU-Mauricijus.

77 Naime, iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da je Vijeće, nakon što mu je najavilo otvaranje sporazuma, izvijestilo Parlament o donošenju pobijane odluke i o potpisivanju tog sporazuma tek tri mjeseca kasnije i 17 dana nakon njihove objave u *Službenom listu Europske unije*.

78 Slijedom toga Vijeće je povrijedilo članak 218. stavak 10. UFEU-a.

79 Taj se zaključak ne može osporiti argumentom Vijeća prema kojem je, u svakom slučaju, pobijana odluka objavljena u *Službenom listu Europske unije* pa se Parlament mogao s njome upoznati. Naime, takva je objava predviđena u članku 297. UFEU-a i odgovara uvjetima za objavu kojima podliježe akt Unije kako bi stupio na snagu, dok je zahtjev za izvještavanje koji proizlazi iz članka 218. stavka 10. UFEU-a predviđen kako bi se osiguralo da Parlament može izvršavati demokratski nadzor vanjskog djelovanja Unije i, točnije, da provjeri poštuju li se njegove ovlasti upravo zbog izbora pravne osnove odluke koja se odnosi na sklapanje sporazuma.

- 80 Na kraju, kad je riječ o posljedicama povrede članka 218. stavka 10. UFEU-a na valjanost pobijane odluke, valja ustvrditi da postupovno pravilo predviđeno u toj odredbi čini bitnu postupovnu pretpostavku, u smislu članka 263. drugog stavka UFEU-a, čija povreda uzrokuje ništavost akta koji je njome zahvaćen.
- 81 Naime, to je pravilo izraz demokratskih načela na kojima se Unija temelji. Osobito, Sud je već naveo da je sudjelovanje Parlamenta u postupku donošenja odluka odraz, na razini Unije, temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine (vidjeti, u tom smislu, presude Roquette Frères/Vijeće, 138/79, EU:C:1980:249, t. 33., i Parlament/Vijeće, EU:C:2012:472, t. 81.).
- 82 S tim ciljem, Ugovor iz Lisabona je čak, na sustavnoj razini, istaknuo važnost tog pravila uključivši ga u zasebnu odredbu primjenjivu na sve vrste postupaka predviđene u članku 218. UFEU-a.
- 83 Točno je to da je, kao što je navedeno u točki 55. ove presude, uloga koju Ugovor iz Lisabona daje Parlamentu u području ZVSP-a ipak ograničena.
- 84 Međutim, iz te se tvrdnje ne može izvesti zaključak da je Parlament, premda isključen iz postupka pregovora i sklapanja sporazuma koji se odnosi isključivo na ZVSP, lišen svakog prava nadzora te politike Unije.
- 85 Naprotiv, upravo se u tu svrhu zahtjev za izvještavanje, predviđen u članku 218. stavku 10. UFEU-a, primjenjuje na sve postupke sklapanja međunarodnog sporazuma, uključujući sporazume koji se odnose isključivo na ZVSP.
- 86 Međutim, kada Parlament nije odmah i u potpunosti izviješten o svim fazama postupka u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a, uključujući o onoj koja prethodi sklapanju sporazuma, on nije u mogućnosti ostvariti pravo nadzora koje su mu Ugovori povjerali u području ZVSP-a i, ovisno o slučaju, istaknuti svoje gledište što se tiče, osobito, ispravne pravne osnove na kojoj se akt u pitanju treba temeljiti. Nepoštovanje tog zahtjeva za izvještavanje, u tim okolnostima, ugrožava uvjete izvršavanja funkcija Parlamenta u području ZVSP-a i stoga predstavlja bitnu povredu postupka.
- 87 U tim okolnostima, drugi tužbeni razlog je osnovan i pobijanu odluku stoga treba poništiti.

O održavanju na snazi učinaka pobijane odluke

- 88 I Parlament i Vijeće, kao i većina država članica intervenijentata, od Suda zahtijevaju da, u slučaju da poništi pobijanu odluku, održi na snazi njezine učinke sve dok se ona ne zamijeni.
- 89 U skladu s člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, Sud može, ako to smatra potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je poništio moraju smatrati konačnima.
- 90 Potrebno je priznati da bi poništenje pobijane odluke bez održavanja na snazi njenih učinaka moglo spriječiti odvijanje operacija koje se vode na temelju sporazuma EU-Mauricijus i, osobito, punu učinkovitost progona i postupaka protiv osoba osumnjičenih za kaznena djela piratstva koje je zadržao EUNAVFOR.
- 91 Stoga Sud treba izvršiti ovlast koju mu daje članak 264. drugi stavak UFEU-a i održati na snazi učinke pobijane odluke čije se poništenje proglašava ovom presudom.

Troškovi

- 92 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, na temelju stavka 3. istog članka, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove.
- 93 Budući da su u ovom slučaju i Parlament i Vijeće djelomično uspjeli u svojim zahtjevima, valja odlučiti da oni snose vlastite troškove.
- 94 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Vijeća 2011/640/ZVSP od 12. srpnja 2011. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Republike Mauricijus o uvjetima i načinima premještaja osoba osumnjičenih za kazneno djelo piratstva i s njime povezanim zaplijenjenim dobrima, koje su zadržale pomorske snage pod vodstvom Europske unije, u Republiku Mauricijus te o uvjetima postupanja s osobama osumnjičenima za počinjenje kaznenog djela piratstva nakon njihovog premještaja.**
- 2. Učinci Odluke 2011/640 održavaju se na snazi.**
- 3. Europski parlament i Vijeće Europske unije snose vlastite troškove.**
- 4. Češka Republika, Francuska Republika, Talijanska Republika, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europska komisija snose vlastite troškove.**

Potpisi