



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2014 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-658/11

#### Parlament Europejski przeciwko

#### Radzie Unii Europejskiej

Umowa między Unią Europejską a Republiką Mauritiusu w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Republiki Mauritiusu osób podejrzanych o piractwo — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Współpraca na rzecz rozwoju — Wybór podstawy prawnej — Artykuł 218 ust. 6 i 10 TFUE

1. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału, w kontekście walki z piractwem u wybrzeży Somalii, o określenie granicy pomiędzy trzema dziedzinami działań zewnętrznych Unii Europejskiej, a mianowicie wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), aspektem zewnętrznym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zwanej dalej „PWBiS”) i współpracą na rzecz rozwoju.
2. Sprawa ta wskazuje po raz kolejny w dziedzinie walki z terroryzmem międzynarodowym, w szczególności w świetle wyroku z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie<sup>2</sup>, że wejście w życie traktatu z Lizbony nie prowadzi, pomimo formalnej likwidacji filarów, do eliminacji konieczności rozgraniczenia zakresu stosowania różnych polityk Unii.
3. Zadanie to okazuje się trudne, gdy w grę wchodzi cel bezpieczeństwa. W istocie bowiem cel ten jest wspólny dla WPZiB i PWBiS. Cel ten ma także związek z polityką współpracy na rzecz rozwoju, gdyż bezpieczeństwo stanowi warunek wstępny rozwoju zainteresowanych państw.
4. Wytyczenie granicy pomiędzy politykami Unii jest jednak konieczne ze względu na szczególny charakter WPZiB w stosunku do innych polityk Unii.
5. Charakter ten wiąże się w szczególności z ograniczoną rolą Parlamentu Europejskiego w ramach WPZiB. Z tego punktu widzenia ustalenie jasnych kryteriów służących określeniu zakresu stosowania tej polityki w porównaniu z innymi dziedzinami działań zewnętrznych Unii ma pewną wagę konstytucyjną.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — C-130/10.

6. W skardze Parlament wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2011/640/WPZiB z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Republiką Mauritiusu w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Republiki Mauritiusu osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia oraz w sprawie warunków zapewnianych osobom podejrzany o piractwo po ich przekazaniu<sup>3</sup>.

7. Sporna decyzja oparta jest na art. 37 TUE, a także na art. 218 ust. 5 i 6 TFUE.

8. Zgodnie z art. 37 TUE, znajdującym się w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE, zatytułowanym „Przepisy szczególne dotyczące [WPZiB]”, „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozdziałem”.

9. Artykuł 218 TFUE zawiera przepisy dotyczące negocjowania, podpisywania i zawierania umów międzynarodowych. Ma on następujące brzmienie:

„1. Bez uszczerbku dla szczególnych postanowień artykułu 207 umowy pomiędzy Unią a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi są negocjowane i zawierane zgodnie z następującą procedurą.

2. Rada upoważnia do podjęcia rokowań, wydaje wytyczne negocjacyjne, upoważnia do podpisywania i zawiera umowy.

3. Komisja lub jeżeli przewidywana umowa dotyczy wyłącznie lub głównie [WPZiB] – wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz, w zależności od przedmiotu przewidywanej umowy, mianującą negocjatora lub przewodniczącego zespołu negocjatorów Unii.

[...]

5. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję upoważniającą do podpisania umowy, a w stosownych przypadkach do tymczasowego jej stosowania przed jej wejściem w życie.

6. Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy. Z wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie [WPZiB], Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy:

a) po uzyskaniu zgody Parlamentu [...] w następujących przypadkach:

[...]

v) umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu [...].

[...]

b) po konsultacji z Parlamentem [...] w innych przypadkach.

[...]

10. Parlament [...] jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury.

<sup>3</sup> — Dz.U. L 254, s. 1, zwanej dalej „sporną decyzją”.

[...]”.

10. Na poparcie swojej skargi Parlament przedstawia dwa zarzuty.

11. W ramach zarzutu pierwszego Parlament podnosi, że umowa między Unią Europejską a Republiką Mauritiusu w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Republiki Mauritiusu osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia oraz w sprawie warunków zapewnianych osobom podejrzany o piractwo po ich przekazaniu<sup>4</sup> nie dotyczy wyłącznie WPZiB w rozumieniu art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE, zważywszy, że cel i treść umowy są również związane ze współpracą sądową w sprawach karnych, ze współpracą policyjną i współpracą na rzecz rozwoju oraz że w tych dziedzinach obowiązuje zwykła procedura ustawodawcza. Z tego względu decyzja o zawarciu umowy powinna zostać podjęta po uzyskaniu zgody Parlamentu, zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt v) TFUE.

12. W zarzucie drugim Parlament podnosi, że Rada naruszyła art. 218 ust. 10 TFUE, gdyż nie informowała go w pełni i natychmiast na wszystkich etapach procedury.

13. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 5 czerwca 2012 r. Republika Czeska, Republika Francuska, Republika Włoska, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

14. Komisja natomiast została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego Parlament w toku procedury ustnej.

## **I – W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE**

### *A – W przedmiocie wykładni pojęcia umowy dotyczącej wyłącznie WPZiB*

15. Parlament broni zawężającej wykładni pojęcia umowy dotyczącej wyłącznie WPZiB. Jego zdaniem Rada jest uprawniona do zawarcia umowy międzynarodowej bez zatwierdzenia przez Parlament lub konsultacji z nim jedynie w wyjątkowych okolicznościach i tylko wtedy, gdy umowa ta dotyczy wyłącznie WPZiB, co oznacza, że nie zawiera żadnych elementów odnoszących się do innych polityk Unii.

16. Co się tyczy umowy będącej przedmiotem niniejszej skargi, Parlament podnosi, że zawiera ona elementy składowe dotyczące trzech różnych polityk Unii, tj. WPZiB, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, jak również współpracy na rzecz rozwoju. Jego zdaniem wystarczy, aby jeden z tych elementów był obecny w umowie, nawet jako element drugorzędny lub akcesoryjny, aby zastosowanie znajdował obowiązek uzyskania zgody Parlamentu. W takiej sytuacji bowiem umowy nie można zdaniem Parlamentu uznać za dotyczącą wyłącznie WPZiB.

17. Z kolei według stanowiska bronionego przez Radę umowa nie zawiera innych elementów składowych niż te, które dotyczą WPZiB, czy to jako elementu głównego, czy akcesoryjnego. Nawet gdyby było możliwe zidentyfikowanie takich elementów składowych, to miałyby one co najwyżej charakter akcesoryjny, a zatem nie wymagałyby dodania innej podstawy prawnej. Ponieważ przyjęta podstawa prawna, z punktu widzenia materialnego, dotyczy wyłącznie WPZiB, należy wyprowadzić stąd wniosek, że z punktu widzenia proceduralnego umowa „dotycz[y] wyłącznie [WPZiB]” w rozumieniu art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE, a zatem Parlament nie musiał udzielić zgody, aby Rada mogła wydać decyzję o zawarciu takiej umowy.

<sup>4</sup> — Zwana dalej „umową”.

18. Podobnie jak Rada i państwa członkowskie, które interweniowały w niniejszej sprawie, uważam, że umowa „dotycz[yl] wyłącznie [WPZiB]” w rozumieniu art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE, ponieważ decyzja dotycząca zawarcia tej umowy opiera się wyłącznie na podstawie materialnoprawnej dotyczącej WPZiB, czyli z wyłączeniem jakiejkolwiek innej podstawy materialnoprawnej.

19. Moim zdaniem badanie zagadnienia procedury mającej zastosowanie do zawierania umów międzynarodowych w oderwaniu od kwestii wstępnej, czyli określenia podstawy materialnoprawnej, która jest źródłem kompetencji Unii do przyjęcia takiej umowy, byłoby wewnętrznie niespójne, ponieważ te dwa zagadnienia są ze sobą ściśle związane. Tego rodzaju rozgraniczenie prowadziłyby do przeprowadzenia podwójnego badania, wymagającego zdefiniowania nowych kryteriów w celu ustalenia, czy umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, czy nie, którego niejasne wyniki prowadziłyby do braku pewności prawa.

20. Przed określeniem podstawy formalnoprawnej proceduralnej należy zatem określić podstawę materialnoprawną zezwalającą Unii na przyjęcie umowy międzynarodowej. Takie podejście jest zresztą poparte orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym „to procedury przesądzą o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia”<sup>5</sup>.

21. W ramach badania kwestii, czy umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, czy nie, niewielkie znaczenie ma zatem, wbrew temu, co twierdzi Parlament, okoliczność, że dana umowa dotyczy również, w sposób drugorzędny, dziedzin innych niż WPZiB. Tak więc fakt, że umowa dotyczy w sposób akcesoryjny lub pośredni dziedzin innych niż WPZiB, nie wystarczy, aby zgodnie z art. 218 ust. 6 TFUE wymagana była uprzednia konsultacja z Parlamentem lub jego zgoda.

22. Wbrew zamiarowi autorów traktatów przyznania Parlamentowi ograniczonej roli w dziedzinie WPZiB, wykładnia proponowana przez tę instytucję wiązałyby się z koniecznością skonsultowania się z nią lub uzyskiwania jej zgody przy przyjmowaniu praktycznie wszystkich umów międzynarodowych. Ponieważ bowiem, zgodnie z art. 21 ust. 3 akapit drugi TUE, Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii, rzadko się zdarza, by umowa zawarta w dziedzinie WPZiB nie dotyczyła, przynajmniej w sposób pośredni, innych polityk Unii.

23. Jak słusznie podnosi Rada, gdyby zgodzić się z tezą Parlamentu, jego zgoda byłaby wymagana w przypadku licznych umów mających za podstawę prawną jedynie WPZiB, ponieważ często są one związane z innymi politykami Unii z powodu istnienia celów ogólnych i horyzontalnych w przedmiocie stosunków zewnętrznych, a także wymogu spójności. Na przykład z niezaprzeczalnego wzajemnego powiązania między bezpieczeństwem, rozwojem i prawami człowieka wynika, że bardzo często należałoby stwierdzić, iż środki podjęte w jednej z tych trzech dziedzin mają również wpływ na pozostałe dwie, a zatem dotyczą również tych dziedzin w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE. Tymczasem duch traktatów jest inny. Przeciwnie, ani nie zlikwidowały one, ani nie połączyły różnych polityk Unii i odpowiadających im podstaw prawnych, za pomocą których powinny zostać osiągnięte ich cele horyzontalne, a każdy środek zachował odrębność, posiada własną podstawę prawną i podlega własnym regułom decyzyjnym.

24. Wymóg spójności skłania Radę do tego, aby włączać do aktów przyjmowanych przez siebie w dziedzinie WPZiB elementy dotyczące innych polityk Unii. Istnienie takich elementów, jeśli mają charakter akcesoryjny, nie pozwala uznać, że środkiem ciężkości aktu nie jest WPZiB. Cele horyzontalne i wymóg spójności z działaniami zewnętrznymi Unii nie eliminuje specyfiki każdej z polityk Unii, podobnie jak specyfiki każdej z polityk nie eliminuje ich komplementarność.

5 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 80.

25. Umowy w dziedzinie WPZiB mogą zawierać elementy czysto akcesoryjne, związane z innymi politykami Unii, jeżeli ich zasięg jest na tyle ograniczony, że nie uzasadnia dodania innej podstawy prawnej. W konsekwencji umowy takie dotyczą wyłącznie WPZiB, również w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE.

26. Wbrew temu, co utrzymuje Parlament, różnica między brzmieniem art. 218 ust. 3 TFUE i art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE nie jest w stanie zmienić mojej analizy.

27. Prawdą jest, że zgodnie z art. 218 ust. 3 TFUE to do wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa należy przedstawianie swoich zaleceń Radzie, „jeżeli przewidywana umowa dotyczy *wyłącznie lub głównie* [WPZiB]”<sup>6</sup>. W postanowieniu tym wskazano zatem dwie kategorie przewidywanych umów, a mianowicie te, które dotyczą wyłącznie WPZiB, i te, które dotyczą głównie tej polityki. Z istnienia tych dwóch kategorii w art. 218 ust. 3 TFUE Parlament wnioskuje, że Rada nie może, na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE, zawrzeć umowy bez udziału Parlamentu, jeżeli tylko umowa dotyczy głównie, ale nie wyłącznie WPZiB.

28. Należy jednak podkreślić, że oba wyżej wskazane postanowienia dotyczą dwóch odrębnych etapów procedury dotyczącej umów międzynarodowych. Pierwsze postanowienie dotyczy ustalenia instytucji lub osoby uprawnionej do przedstawienia swoich zaleceń Radzie dla celów podjęcia rokowań dotyczących przewidywanej umowy. Natomiast drugie postanowienie dotyczy procedury zawarcia odnośnej umowy.

29. Ponadto, w sposób bardziej zasadniczy, uważam, że podnoszona przez Parlament różnica brzmienia nie może uzasadniać prezentowanej przez niego tezy, ponieważ jest ona sprzeczna z systemem, który leży u podstaw art. 218 ust. 6 TFUE.

30. Artykuł 218 ust. 6 TFUE ustanawia bowiem symetrię między procedurą przyjmowania środków na płaszczyźnie wewnętrznej oraz na płaszczyźnie zewnętrznej. Innymi słowy, wspomniane postanowienie opiera się na paralelizmie uprawnień Parlamentu na poziomie wewnętrznym i jego uprawnień na poziomie zewnętrznym. Przyznanie Parlamentowi większych uprawnień w zakresie przyjęcia decyzji w sprawie podpisywania i zawierania umów międzynarodowych w stosunku do tych, którymi dysponuje przy przyjmowaniu aktu o charakterze wewnętrznym, który nie ma takiego celu, byłoby sprzeczne z literą i duchem tego postanowienia.

31. Co więcej, wykładnia broniona przez Parlament naruszyłaby równowagę instytucjonalną ustanowioną przez traktat z Lizbony, który przewiduje ograniczoną rolę Parlamentu przy określaniu i urzeczywistnianiu WPZiB, czy to za pomocą aktów jednostronnych, czy umów międzynarodowych.

32. Jak wskazuje Republika Czeska, art. 218 ust. 6 TFUE to postanowienie proceduralne, którego celem jest zapewnienie, by uprawnienia „zewnętrzne” Parlamentu odpowiadały jego uprawnieniom „wewnętrznym”, to znaczy, by dysponował on w odniesieniu do danej dziedziny takimi samymi uprawnieniami, niezależnie od tego, czy dana dziedzina jest regulowana przez akt wewnętrzny, czy przez akt zewnętrzny.

6 — Wyróżnienie moje.

33. Mówiąc konkretnie, wyrażenie „[z] wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie [WPZiB]” znajdujące się w art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE służy zapewnieniu, by w przypadku gdy akt zewnętrzny nie jest oparty wyłącznie na podstawie prawnej wynikającej z WPZiB, lecz jednocześnie opiera się także na jednej lub kilku innych podstawach prawnych, Parlament posiadał takie same uprawnienia jak te, którymi dysponuje, jeśli chodzi o akt wewnętrzny, oparty również na podstawach prawnych innych niż wynikające z WPZiB<sup>7</sup>.

34. Tak więc gdy w świetle kryterium dotyczącego środka ciężkości rozpatrywanego aktu umowa słusznie opiera się na art. 37 TUE, który stanowi tym samym jej jedyną podstawę prawną, należy wyprowadzić z tego wniosek, że z proceduralnego punktu widzenia umowa dotyczy wyłącznie WPZiB w rozumieniu art. 218 ust. 6 TFUE.

35. Z analizy tej, która uzależnia wykładnię art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE od wyboru podstawy materialnoprawnej, wynika, że w celu zbadania, czy sporna decyzja odnosi się do umowy dotyczącej wyłącznie WPZiB w rozumieniu tego postanowienia i czy, co za tym idzie, została słusznie przyjęta bez konsultacji z Parlamentem lub uzyskania jego zgody, konieczne jest zbadanie, czy odpowiednią podstawą materialnoprawną tej decyzji jest – i to wyłącznie – art. 37 TUE.

#### *B – W przedmiocie wyboru podstawy materialnoprawnej spornej decyzji*

36. Wybór właściwej podstawy prawnej aktu Unii ma znaczenie rangi konstytucyjnej<sup>8</sup>. To właśnie od tego wyboru zależy procedura mająca zastosowanie przy przyjęciu takiego aktu, niezależnie od tego, czy jest on związany z działaniem wewnętrznym, czy działaniem zewnętrznym Unii.

37. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą, w szczególności, cel i treść tego aktu<sup>9</sup>. Jeżeli analiza danego aktu wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny lub dominujący, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, tj. na tej podstawie, która jest wymagana z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego<sup>10</sup>. Przy ustalaniu środka ciężkości danego aktu należy również uwzględnić kontekst, w który wpisuje się dany akt.

38. Ponieważ przedmiotem spornej decyzji jest podpisanie i zawarcie umowy w imieniu Unii, należy zbadać ową decyzję w powiązaniu z tą umową.

39. W niniejszej sprawie poszukiwanie środka ciężkości spornej decyzji pociąga za sobą pytanie, czy decyzja ta wraz z umową dotyczą jedynie WPZiB, czy też dotyczą również, w sposób nierozzerwalny i w jednakowym stopniu, po pierwsze, PWBis, lub po drugie, współpracy na rzecz rozwoju, w którym to przypadku rzeczona decyzja powinna być oparta na szeregu podstaw prawnych, odpowiadających różnym politykom Unii.

40. W odpowiedzi na wezwanie Trybunału w trakcie rozprawy Parlament wskazał, że w jego opinii sporna decyzja powinna być oparta na następujących podstawach materialnoprawnych, a mianowicie – poza art. 37 TUE – art. 82 TFUE, art. 87 TFUE i 209 TFUE.

7 — Jako przykład aktu opartego na szeregu podstaw prawnych zob. decyzja 2012/308/WPZiB z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Traktatu o wzajemnych stosunkach i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej (Dz.U. L 154, s. 1). Decyzja ta opiera się na postanowieniach art. 37 TUE i art. 31 ust. 1 TUE, a także art. 209 TFUE, 212 TFUE oraz art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) TFUE i art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE.

8 — Opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9713, pkt 5.

9 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 października 2013 r. w sprawie C-137/12 Komisja przeciwko Radzie, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 — Ibidem, pkt 53.

41. Moim zdaniem zarówno kontekst umowy, jak i jej cel oraz treść pozwalają uznać, że sporna decyzja, która jej dotyczy, powinna być oparta wyłącznie na podstawie materialnoprawnej, którą stanowi art. 37 TUE.

42. W ramach niniejszej analizy, zmierzającej do wykazania słuszności wyboru podstawy materialnoprawnej spornej decyzji, badanie celu i treści owej decyzji oraz umowy nie może być prowadzone odrębnie, ale powinno uwzględniać akty, do których się one odwołują i z którymi są powiązane.

43. Należy w tym względzie zauważyć, że zarówno sporna decyzja, jak i umowa odwołują się do rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>11</sup>, a także do wspólnego działania Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymywaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii<sup>12</sup>.

44. Biorąc pod uwagę rozwój piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, Rada Bezpieczeństwa przyjęła szereg rezolucji w tej kwestii, w szczególności rezolucje 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) i 1851 (2008).

45. W rezolucji 1814 (2008) Rada Bezpieczeństwa stwierdziła, że „sytuacja w Somalii nadal stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie”<sup>13</sup>. W pkt 11 rzeszonej rezolucji zwróciła się ona „do państw oraz organizacji regionalnych, aby – ściśle koordynując swoje działania – [...] podjęły środki w celu ochrony statków biorących udział w transporcie i dostawie pomocy humanitarnej przeznaczonej dla Somalii oraz w działaniach zatwierdzonych przez [Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ)]”.

46. W rezolucji 1816 (2008) Rada Bezpieczeństwa wyraziła zaniepokojenie „zagrożeniem, jakie niosą akty piractwa i rozboju wobec statków dla szybkich, bezpiecznych i skutecznych dostaw pomocy humanitarnej do Somalii, bezpieczeństwa morskich szlaków handlowych i żeglugi międzynarodowej”<sup>14</sup>. Wskazała także, że „akty piractwa i rozboju wobec statków na wodach terytorialnych Somalii lub na pełnym morzu u jej wybrzeży zaogniają sytuację w kraju, która nadal stanowi zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa regionu”<sup>15</sup>.

47. Wskutek tego ustalenia Rada Bezpieczeństwa zwróciła się o współpracę międzynarodową w celu zwalczania piractwa. Zobowiązała ona w szczególności „państwa zainteresowane korzystaniem z morskich szlaków handlowych przechodzących u wybrzeży Somalii do zwiększenia i koordynacji wysiłków na rzecz powstrzymania – we współpracy z tymczasowym rządem federalnym Somalii – aktów piractwa i rozboju na morzu”<sup>16</sup>. Rada Bezpieczeństwa zobowiązała także „wszystkie państwa do współpracy nawzajem ze sobą, z [Międzynarodową Organizacją Morską (OMI)] i, w razie potrzeby, z właściwymi organizacjami regionalnymi w sprawie aktów piractwa i rozboju na wodach terytorialnych Somalii i na pełnym morzu u jej wybrzeży, a także do przekazywania wszelkich dotyczących ich informacji oraz udzielania pomocy statkom zagrożonym lub zaatakowanym przez piratów lub uzbrojonych złodziei, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa międzynarodowego”<sup>17</sup>.

11 — Zwanej dalej „Radą Bezpieczeństwa”.

12 — Dz.U. L 301, s. 33. Działanie zmienione ostatnio, przed wniesieniem niniejszej skargi, w drodze decyzji Rady 2010/766/WPZiB z dnia 7 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 327, s. 49), zwane dalej „wspólnym działaniem”.

13 — Motyw ostatni tej rezolucji.

14 — Motyw drugi tej rezolucji.

15 — Motyw dwunasty wskazanej rezolucji.

16 — Punkt 2 rezolucji 1816 (2008).

17 — Punkt 3 tej rezolucji.

48. W rezolucji 1838 (2008) Rada Bezpieczeństwa wezwała ponadto „wszystkie państwa zainteresowane bezpieczeństwem działalności morskiej do aktywnego uczestnictwa w zwalczaniu piractwa dotyczącego statki znajdujące się na pełnym morzu u wybrzeży Somalii, w szczególności poprzez wykorzystanie okrętów wojennych lub samolotów wojskowych, zgodnie z prawem międzynarodowym, takim jak zawarte w [Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzonej w Montego Bay w dniu 10 grudnia 1982 r.<sup>18</sup>]<sup>19</sup>”.

49. Poza aspektem wojskowym rzeczona współpraca międzynarodowa rozciąga się na dziedzinę zwalczania aktów piractwa. Tak więc w rezolucji 1816 (2008) Rada Bezpieczeństwa wezwała „wszystkie państwa, w szczególności państwa bandery, państwa portu i państwa nadbrzeżne, a także państwa obywatelstwa poszkodowanych lub osób odpowiedzialnych za akty piractwa lub rozboju oraz państwa wywodzące swoją jurysdykcję z prawa międzynarodowego lub swojego prawa krajowego, do współpracy przy określaniu jurysdykcji oraz prowadzenia dochodzeń i ścigania osób odpowiedzialnych za akty piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii, zgodnie z właściwymi przepisami prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa praw człowieka, i do wspierania tych wysiłków, w szczególności przez dostarczanie pomocy w dziedzinie logistyki i wykonywania środków prawnych wobec osób podlegających ich jurysdykcji i ich kontroli, takich jak poszkodowani, świadkowie i osoby zatrzymane w ramach czynności podjętych na mocy niniejszej rezolucji”<sup>20</sup>.

50. Rada Bezpieczeństwa zachęciła w ten sposób do wzmacniania współpracy międzynarodowej w celu bardziej skutecznego karania aktów piractwa, odnosząc się do niepokoju, „iż brak środków i przepisów krajowych, a także wątpliwości w przedmiocie postępowania z piratami po ich schwytaniu utrudniają prowadzenie bardziej zdecydowanych działań międzynarodowych przeciwko piratom grasującym u wybrzeży Somalii, a w niektórych przypadkach powodują konieczność uwolnienia piratów bez doprowadzenia ich przed oblicze wymiaru sprawiedliwości”<sup>21</sup>.

51. Aby wprowadzić rezolucje Rady Bezpieczeństwa w życie i uczestniczyć we współpracy międzynarodowej w dziedzinie walki z piractwem, Unia przyjęła wspólne działanie. Zostało ono oparte na art. 14 UE, art. 25 akapit ostatni UE oraz art. 28 ust. 3 UE.

52. Artykuł 1 ust. 1 wspólnego działania, zatytułowany „Misja”, stanowi:

„Unia [...] prowadzi operację wojskową wspierającą rezolucje 1814 (2008), 1816 (2008) i 1838 (2008) Rady Bezpieczeństwa [...] w sposób zgodny z działaniem zatwierdzonym w przypadku aktów piractwa, zgodnie z art. 100 i nast. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza [...] oraz, w szczególności, poprzez zobowiązania podjęte wspólnie z państwami trzecimi, zwaną dalej »Atalanta«, mającą na celu udział w:

- ochronie statków [Światowego Programu Żywnościowego (WFP)] dostarczających pomoc żywnościową dla wysiedlonej ludności z Somalii, zgodnie z mandatem określonym w rezolucji 1814 (2008) [Rady Bezpieczeństwa],
- ochronie narażonych na ataki statków pływających u wybrzeży Somalii, a także w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii, zgodnie z mandatem określonym w rezolucji 1816 (2008) [Rady Bezpieczeństwa]”.

18 — Konwencja, która weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r., zawarta i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. L179, s. 1, zwana dalej „Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza”).

19 — Punkt 2 tej rezolucji.

20 — Punkt 11 tej rezolucji. Zobacz także pkt 14 rezolucji 1846 (2008).

21 — Motywy dziewiąty rezolucji 1851 (2008).



53. Zgodnie z art. 2 wspólnego działania, zatytułowanym „Mandat”:

„Atalanta, w warunkach określonych przez odpowiednie przepisy prawa międzynarodowego, w szczególności przez Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza, i przez rezolucje 1814 (2008), 1816 (2008) oraz 1838 (2008) [Rady Bezpieczeństwa] oraz w ramach swoich dostępnych zdolności:

[...]

e) w celu ewentualnego ścigania przez państwa właściwe w warunkach przewidzianych w art. 12 może ująć, przetrzymywać i przekazywać osoby podejrzane o zamiar popełnienia, o czym mowa w art. 101 i 103 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, o popełnianie lub popełnienie aktów piractwa lub rozboju, na obszarach, w których jest rozmieszczony, oraz zajmować statki piratów lub rozbójników lub statki ujęte w następstwie aktu piractwa lub rozboju, które znajdują się w rękach piratów lub rozbójników, a także przedmioty znajdujące się na pokładzie;

[...]”.

54. Artykuł 10 wspólnego działania, zatytułowany „Udział państw trzecich”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla autonomii podejmowania decyzji przez [Unię] i dla jednolitych ram instytucjonalnych oraz zgodnie z odpowiednimi wytycznymi Rady Europejskiej, państwa trzecie mogą zostać zaproszone do udziału w operacji.

[...]

3. Szczegółowe warunki dotyczące udziału państw trzecich są przedmiotem umów zawieranych zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 traktatu. W przypadku gdy Unia [...] i państwo trzecie zawarły umowę ustanawiającą ramy udziału tego państwa trzeciego w operacjach zarządzania kryzysowego prowadzonych przez Unię [...], postanowienia takiej umowy mają zastosowanie w kontekście niniejszej operacji.

[...]

6. Warunki przekazywania do państw trzecich uczestniczących w operacji osób ujętych i przetrzymywanych w celu wykonywania jurysdykcji przez te państwa określone są w czasie zawarcia lub wdrożenia porozumień w sprawie udziału, o których mowa w ust. 3”.

55. Wreszcie należy zacytować art. 12 wspólnego działania, zatytułowany „Przekazywanie osób ujętych i przetrzymywanych w celu wykonania jurysdykcji przez organy sądowe”, na podstawie którego:

„1. W oparciu o akceptację przez Somalię wykonywania jurysdykcji przez państwa członkowskie lub państwa trzecie z jednej strony oraz na podstawie art. 105 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z drugiej strony osoby, które podejrzane są o zamiar popełnienia, o czym mowa w art. 101 i 103 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, o popełnianie lub popełnienie aktów piractwa lub rozboju, ujęte i przetrzymywane w celu ścigania na wodach terytorialnych Somalii lub na pełnym morzu, a także przedmioty, które służyły do ich popełnienia, są przekazywane:

— właściwym organom państw członkowskich lub państw trzecich uczestniczących w operacji, pod których banderą pływa statek, który dokonał ujęcia, lub

— jeśli to państwo nie może lub nie chce wykonywać swej jurysdykcji – państwu członkowskiemu lub jakimkolwiek państwu trzeciemu, które życzy sobie wykonywać jurysdykcję w odniesieniu do wyżej wymienionych osób lub przedmiotów.

2. Żadna z osób wymienionych w ust. 1 i 2 powyżej nie może zostać przekazana państwu trzeciemu, jeśli warunki tego przekazania nie zostały uzgodnione z tym państwem trzecim w sposób zgodny z właściwymi przepisami prawa międzynarodowego, w szczególności międzynarodowego prawa praw człowieka, w celu zapewnienia w szczególności, że nikt nie zostanie poddany karze śmierci, torturom lub jakimkolwiek innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu”.

56. Jak wskazuje motyw 3 spornej decyzji, umowa została przyjęta w celu wprowadzenia w życie art. 12 wspólnego działania. Umowa ustanawia również warunki udziału państwa trzeciego w operacji Atalanta na podstawie art. 10 ust. 3 i 6 wspólnego działania.

57. W ramach niniejszego postępowania nikt nie zaprzecza, że ze względu na swój cel i treść wspólne działanie wchodzi w zakres WPZiB. Tak samo jest moim zdaniem w przypadku umowy i spornej decyzji, które stanowią jego kontynuację. W szczególności nie rozumiem, z jakich powodów sama zasada udziału państw trzecich w działaniu Unii zmierzającym do powstrzymywania i zwalczania aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii, jak również zapobiegania im, oraz reguła, zgodnie z którą przekazanie do państwa trzeciego zatrzymanych osób uzależnione jest od przestrzegania przez to państwo prawa międzynarodowego, w szczególności w dziedzinie praw człowieka, miałyby należeć do zakresu WPZiB, podczas gdy bardziej szczegółowe określenie warunków przekazania i traktowania odnośnych osób wykraczałoby poza dziedzinę WPZiB.

58. Przyjrzyjmy się teraz, na czym dokładnie polega umowa, do której odnosi się sporna decyzja.

59. Umowa reguluje warunki przekazywania osób podejrzanych o piractwo i mienia zajętego w związku z tym przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską (Eunavfor) do Republiki Mauritiusu, ustanawia warunki traktowania i ścigania tych osób oraz określa pomoc udzielaną w tym zakresie Republice Mauritiusu przez Eunavfor.

60. Artykuł 1 umowy, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Niniejsza Umowa definiuje warunki i tryb

- a) przekazywania osób zatrzymanych przez [Eunavfor], podejrzanych o usiłowanie popełnienia, popełnianie lub popełnienie aktów piractwa na obszarze działań [Eunavforu] [...];
- b) przekazywania związanego z tym mienia zajętego przez [Eunavfor] z [Eunavforu] do [Republiki] Mauritiusu; oraz
- c) traktowania osób przekazanych”.

61. Artykuł 3 umowy ustanawia ogólne zasady regulujące tryb i warunki przekazywania do Republiki Mauritiusu osób podejrzanych o piractwo zatrzymanych przez Eunavfor i związanego z tym mienia zajętego przez rzeczony siły. Przewiduje on w szczególności, że przekazanie rzeczonych osób właściwym organom ścigania Republiki Mauritiusu dokonywane jest jedynie na mocy decyzji tych ostatnich. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 5 umowy, „[k]ażda osoba przekazana traktowana jest w sposób humanitarny i zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi w zakresie praw człowieka zapisanymi w konstytucji [Republiki] Mauritiusu, w tym z zakazem tortur oraz okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania lub karania, zakazem samowolnych zatrzymań oraz zgodnie z wymogami sprawiedliwego procesu”.

62. Artykuł 4 umowy zawiera postanowienia dotyczące traktowania, ścigania i postępowania sądowego w sprawie osób przekazanych. Wśród tych postanowień znajduje się prawo do osądzenia w rozsądnym terminie, prawo do sprawiedliwego procesu, a także gwarancja domniemania niewinności. Ponadto art. 5 umowy przewiduje zakaz kary śmierci dla osób przekazanych.

63. Artykuł 6 umowy jest natomiast poświęcony dokumentacji i powiadomieniom. Przewiduje on w szczególności, że Eunavfor powinien dostarczyć Republice Mauritiusu dokumentację dotyczącą zatrzymania każdej z osób przekazanych, że Republika Mauritiusu odpowiada za prowadzenie dokładnej ewidencji wszystkich osób przekazanych i że dokumentacja ta będzie udostępniana Unii i Eunavforowi.

64. Ponadto art. 7 umowy reguluje szczegółowo pomoc, jaką Eunavfor zapewnia Republice Mauritiusu w celu prowadzenia dochodzeń i ścigania osób przekazanych. Eunavfor zapewnia Republice Mauritiusu pomoc w zakresie, w szczególności, przekazywania dokumentacji dotyczącej zatrzymania sporządzonej zgodnie z art. 6 ust. 2 umowy, postępowania z dowodami i przedstawiania zeznań lub złożonych pod przysięgą oświadczeń świadków.

65. W art. 7 ust. 3 umowy przewidziano, że „[o] ile zasoby takie nie są przekazywane za pośrednictwem innych darczyńców finansowych, Strony opracowują, zgodnie z mającymi zastosowanie procedurami, ustalenia wykonawcze dotyczące pomocy finansowej, technicznej i innej, aby umożliwić przekazanie, przetrzymywanie, przeprowadzenie dochodzenia w sprawie, ściganie i przeprowadzenie postępowania sądowego wobec osób przekazanych. Ustalenia te mają też objąć pomoc techniczną i logistyczną dla [Republiki] Mauritiusu w zakresie: zmiany prawodawstwa, szkolenia śledczych i prokuratorów, procedury dochodzeniowej i sądowej oraz, w szczególności, uzgodnień w zakresie przechowywania i przekazywania dowodów oraz procedury odwoławczej. Ponadto owe ustalenia wykonawcze mają służyć repatriacji osób przekazanych w przypadku uniewinnienia lub powstrzymania się od wniesienia aktu oskarżenia, ich przekazaniu do odbycia reszty kary w innym państwie lub ich repatriacji po odbyciu kary pozbawienia wolności na Mauritiusie”.

66. Co więcej, art. 10 ust. 1 umowy wskazuje, że „[d]o celów stosowania niniejszej Umowy kwestie operacyjne, administracyjne i techniczne mogą być przedmiotem ustaleń wykonawczych dokonanych przez właściwe organy [Republiki] Mauritiusu z jednej strony i właściwe organy Unii [...], jak również właściwe organy państw wysyłających z drugiej strony”. Zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. f) umowy przedmiotem ustaleń wykonawczych może być, w szczególności, „zapewnianie, na wniosek [Republiki] Mauritiusu, wsparcia technicznego, wiedzy fachowej, szkolenia i innych rodzajów pomocy, o których mowa w art. 7, służących osiągnięciu celów niniejszej Umowy”.

67. Wreszcie art. 11 ust. 2 umowy stanowi, że „obowiązuje [ona] do zakończenia operacji [Atalanta], o czym powiadamia Eunavfor”.

68. Z powyższego opisu wspólnego działania i umowy wynika, że istnieje ścisły związek między operacją wojskową przewidzianą przez wspólne działanie oraz postanowieniami dotyczącymi przekazywania i traktowania osób podejrzanych o piractwo, które znajdują się w umowie.

69. Umowy, które Unia zawiera na podstawie art. 10 ust. 3 i art. 12 ust. 2 wspólnego działania, mają na celu realizację rezolucji Rady Bezpieczeństwa dotyczących walki z piractwem u wybrzeży Somalii, a zatem przyczyniają się do współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie. Wspólne działanie i umowa stanowią razem odpowiednią i spójną odpowiedź na wezwania wystosowane przez Radę Bezpieczeństwa.

70. Jak zaznacza Republika Włoska, wspólne działanie przewiduje, w celu zagwarantowania powodzenia działalności w zakresie prewencji i ścigania aktów piractwa, że niezbędne jest zawarcie z państwami regionu umów koniecznych do umożliwienia ich udziału, w tym do wykonywania jurysdykcji wobec osób podejrzanych. Umowa może zatem zostać uznana za środek wykonawczy

wspólnego działania, który stanowi jego integralną część. Należy w tym względzie zauważyć, że art. 28 ust. 1 TUE stanowi, że „[j]eżeli sytuacja międzynarodowa wymaga działań operacyjnych Unii, Rada przyjmuje niezbędne decyzje [które] określają [...] warunki wprowadzania ich w życie”. Sama okoliczność, że umowa stanowi integralną część warunków wprowadzania w życie wspólnego działania, stanowi istotną poszlakę wskazującą na jej powiązanie z WPZiB.

71. Należy ponadto podkreślić fakt, że umowy o przekazywaniu są niezbędne do prawidłowego wykonania i skuteczności operacji wojskowej wdrażanej przez wspólne działanie.

72. Jak bowiem wskazuje Republika Francuska, walka z piractwem nie ogranicza się do rewidowania podejrzanych statków pirackich, ale rozciąga się również na przekazywanie i osądzanie osób podejrzanych o piractwo. Tak więc nawet jeżeli objęta umową działalność polegająca na przekazywaniu i ściganiu osób podejrzanych nie jest objęta zakresem działań wojskowych w ścisłym znaczeniu tego pojęcia, nie zmienia to faktu, iż wspomniane działania są nierozzerwalnie związane z operacją wojskową Atalanta.

73. Misja Atalanta ma na celu odstraszenie od aktów piractwa, a także ich zwalczanie i zapobieganie im. W ramach tej misji konieczna jest nie tylko ochrona statków, lecz również, w razie potrzeby, zatrzymywanie osób podejrzanych o piractwo i oddawanie ich następnie w ręce właściwych organów. Cel misji trudno byłoby osiągnąć, gdyby osoby, które popełniły akty piractwa, nie mogły być ścigane na drodze sądowej, wobec czego mogłyby natychmiast wznowić swoją działalność przestępczą.

74. Jak podkreśla Republika Włoska, gdyby identyfikacja i chwywanie osób podejrzanych o piractwo nie prowadziły do wszczęcia postępowania, które jest prowadzone jednocześnie szybko, skutecznie i z poszanowaniem praw człowieka, wspólne działanie samo w sobie byłoby pozbawione skuteczności. Nie miałyby ono wówczas żadnego skutku odstraszającego i nie mogłyby rozwiązać ostatecznie problemu piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii.

75. Umowy takie jak ta, której dotyczy niniejsza sprawa, są istotne dla przebiegu operacji wojskowej podjętej przez Unię. Ciągłość pomiędzy działaniami operacyjnymi i działalnością prawną została już na bardzo wczesnym etapie wskazana jako jeden ze środków ciężkości tej operacji. Bez tej ciągłości ściganie piratów będzie trudniejsze, a wręcz niemożliwe. Wydajność operacyjna tych działań byłaby zatem narażona na szwank, a oczekiwany skutek odstraszający działań Unii zostałby zredukowany niemalże do zera<sup>22</sup>.

76. Walka z piractwem posiada znaczący aspekt policyjny i wojskowy, któremu powinien koniecznie towarzyszyć równie ważny komponent represyjny i sądowy<sup>23</sup>. Dlatego też wspólnota międzynarodowa zobowiązała się do podpisania umów o przekazywaniu podejrzanych, w celu ich osądzania, z państwami regionu, które to umowy, w duchu podziału obowiązków i ze względów operacyjnych, przewidują przekazywanie podejrzanych do państw znajdujących się w pobliżu miejsca popełnienia przestępstwa<sup>24</sup>.

77. Parlament przyznaje zresztą sam w rezolucji z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie piractwa morskiego<sup>25</sup>, że „dalsza bezkarność piratów jest przeszkodą w powstrzymaniu ich od działania”<sup>26</sup>.

22 — Zobacz wystąpienie D. Lenoira, „Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie”, w ramach trzeciego spotkania okrągłego stołu – działanie, interwencja, sankcje, które odbyło się w dniu 7 grudnia 2009 r., w ramach dnia naukowego, poświęconego tematowi „Piractwo: »zagrożenie strategiczne« czy epifenomen”, zorganizowanego przez Fondation pour la recherche stratégique, s. 61.

23 — Zobacz I. Bosse-Platière, „Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec des États tiers” w: *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Université Nord Lille 2, 2011 r., s. 101.

24 — W przedmiocie zagadnień prawnych związanych z piractwem u wybrzeży Somalii zob. sprawozdanie doradcy specjalnego Sekretarza Generalnego, pkt 65.

25 — 2011/2962(RSP).

26 — Punkt 10.

78. Z powyższego wynika, że umowa stanowi niejako przedłużenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa i wspólnego działania oraz że jest nierozłącznie związana z prowadzoną operacją wojskową Atalanta. Wykażę teraz, że cel realizowany przez umowę należy, podobnie jak wspólne działanie, do dziedziny WPZiB.

79. Wspólne działanie i umowa są – z punktu widzenia ich celu – instrumentami, poprzez które Unia podjęła działania uzgodnione w Radzie Bezpieczeństwa, mające na celu utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. Zgodnie z tym, co stanowią rezolucje Rady Bezpieczeństwa, jak również art. 12 ust. 2 wspólnego działania, umowa ma na celu, w szczególności, pogodzenie skutecznej walki z piractwem u wybrzeży Somalii z poszanowaniem praw podstawowych.

80. Piractwo u wybrzeży Somalii stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego i stabilności regionalnej. Działanie Unii ma na celu zwalczanie tej postaci przestępczości międzynarodowej, która nabrała szczególnych rozmiarów na Oceanie Indyjskim, w szczególności u wybrzeży Somalii i Rogu Afryki. Jak Parlament stwierdził w rezolucji z dnia 10 maja 2012 r. w sprawie piractwa na morzu, jest ona „rosnącym zagrożeniem dla życia i bezpieczeństwa marynarzy i innych osób, jak również dla rozwoju regionu i jego stabilności, środowiska morskiego, handlu światowego, wszelkiego rodzaju transportu morskiego i żeglugi, w tym dla statków rybackich, a także dla dostaw pomocy humanitarnej”<sup>27</sup>.

81. Działanie Unii zmierza zatem do zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi morskiej w tej ruchliwej strefie transportu międzynarodowego. W tym względzie działanie to ma na celu ochronę bezpieczeństwa międzynarodowego u wybrzeży Somalii. Sprzyja również stabilności i pokojowi w regionie.

82. Z punktu widzenia Unii sparaliżowanie ruchu morskiego na Morzu Czerwonym i w Zatoce Adeńskiej czyni z piractwa problem strategiczny. W istocie chodzi tu o szlak morski uznawany za krytyczny dla zaopatrzenia Europy. Mówiąc bardziej ogólnie, mobilizacja na szczeblu międzynarodowym przeciwko aktom piractwa świadczy o tym, że mogą one potencjalnie dotyczyć wszelkich statków handlowych pochodzących z różnych części świata i że stanowią one z tego względu zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

83. Moim zdaniem cel w postaci zwalczania piractwa u wybrzeży Somalii dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego – i to w sposób zgodny z prawami człowieka, w ramach współpracy międzynarodowej określonej przez Radę Bezpieczeństwa – należy do dziedziny WPZiB.

84. Należy w tym względzie zauważyć, że cel taki odpowiada celom działań zewnętrznych Unii, które zostały wymienione w sposób bardziej szczegółowy w art. 21 ust. 2 lit. a)–c) i h) TUE. Zgodnie z tym postanowieniem:

„Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu:

- a) ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności;
- b) umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego;

27 — Motyw C rezolucji.

- c) utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych [<sup>28</sup>], jak również z zasadami Aktu końcowego z Helsinek oraz celami Karty paryskiej, w tym z celami i zasadami dotyczącymi granic zewnętrznych;

[...]

- h) wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej i na dobrych rządach na poziomie światowym”.

85. Prawdą jest, że cele wymienione w art. 21 ust. 2 TUE stanowią cele horyzontalne działań zewnętrznych Unii, przy czym żaden z nich nie został wyraźnie przypisany do WPZiB. Identyfikacja celów WPZiB jest o tyle trudniejsza, że po pierwsze, art. 23 TUE, znajdujący się w rozdziale 2, dotyczącym postanowień szczególnych dotyczących WPZiB, odsyła do celów horyzontalnych działań zewnętrznych Unii, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, a po drugie, art. 24 ust. 1 TUE określa dziedzinę WPZiB w sposób wyjątkowo szeroki i ogólny. I tak, zgodnie z rzezonym postanowieniem „[k]ompetencje Unii w zakresie [WPZiB] obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”.

86. Określenie granic istniejących między WPZiB i innymi politykami Unii jest jednak konieczne. Obowiązek ten wynika z zastosowania przewidzianej w art. 40 TUE klauzuli wzajemnej nienaruszalności pomiędzy kompetencjami Unii w dziedzinie WPZiB i w ramach innych polityk Unii.

87. W tym względzie należy wpięrow zauważyć, że wskazane wyżej cele działań zewnętrznych Unii, a mianowicie cele wymienione w art. 21 ust. 2 lit. a)–c) i h) TUE, należą do tych celów, które są tradycyjnie przypisywane do WPZiB. W tym kontekście pragnę zauważyć, że cele wskazane w tym postanowieniu odpowiadają zasadniczo celom, które zostały przypisane do WPZiB na podstawie art. 11 ust. 1 traktatu UE w wersji sprzed traktatu z Lizbony.

88. Następnie, ponieważ art. 21 ust. 2 TUE określa wspólne cele działań zewnętrznych Unii, należy, aby ustalić, z którą polityką Unii wiąże się konkretnie określony cel, zbadać to postanowienie w związku z postanowieniami bardziej szczegółowymi, mającymi zastosowanie w ramach każdej polityki.

89. Jeśli chodzi w szczególności o cel dotyczący utrzymania pokoju i wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie przemawia na korzyść jego powiązania z WPZiB.

90. W wyroku tym bowiem Trybunał powiązał z dziedziną WPZiB cel zmierzający do zwalczania terroryzmu międzynarodowego i jego finansowania dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym, opierając się nie tylko na art. 21 ust. 2 lit. c) TUE i art. 24 ust. 1 akapit pierwszy TUE, ale również na art. 43 ust. 1 TUE.

91. Podobnie jak w sprawie, w której zapadł przywołany wyrok, okoliczność, że umowa stanowi jeden z instrumentów, za pomocą których Unia prowadzi działanie o charakterze międzynarodowym, będące przedmiotem licznych rezolucji Rady Bezpieczeństwa i zmierzające bezsprzecznie do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, jest ważnym elementem pozwalającym uznać, że umowa ta może być związana z dziedziną WPZiB<sup>29</sup>.

28 — Karta podpisana w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r.

29 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 76, jak również pkt 66 mojej opinii przedstawionej w postępowaniu, w którym zapadł ten wyrok.

92. Zgodnie z art. 37 TUE, który, przypomnijmy, stanowi podstawę materialnoprawną spornej decyzji, Unia może zawierać umowy międzynarodowe we wszystkich dziedzinach WPZiB, a zatem również w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (zwanej dalej „WPBiO”), która, jak wskazuje art. 42 ust. 1 TUE, stanowi integralną część WPZiB.

93. Uważam zatem, że rozpatrywana umowa, jako niezbędna kontynuacja operacji wojskowej Atalanta, realizującej ten sam cel zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, należy do dziedziny WPBiO.

94. Zgodnie z art. 42 ust. 1 TUE WPBiO „[z]apewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”.

95. Treść misji WPBiO została wyjaśniona w art. 43 ust. 1 TUE, zgodnie z którym „[m]isje, o których mowa w artykule 42 ustęp 1, przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Wszystkie te misje mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach”.

96. Parlament wskazuje, że nie rozumie, dlaczego zadania powierzone przedstawicielom Unii i Eunavforu na mocy umowy, takie jak przekazywanie osób i mienia, przedstawianie dowodów, pomoc w postępowaniach i przy osądzaniu, zmiana prawodawstwa, szkolenie śledczych i udzielanie pomocy finansowej, technicznej, logistycznej lub innego rodzaju na rzecz Republiki Mauritiusu, miałyby należeć do jednego z zadań szczególnych WPBiO, o których mowa w art. 42 TUE i 43 TUE. O ile Parlament zgadza się, że zadania te mogą przyczyniać się do realizacji celu ogólnego w postaci wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego i że są one związane z operacją wojskową Atalanta, o tyle uważa on, że ich charakter i cele szczególne wykraczają poza cele, dla których rozpoczęto operację Atalanta.

97. Uważam, przeciwnie, że ujęcie zadań WPBiO w art. 43 ust. 1 TUE jest wystarczająco szerokie, aby objąć wszystkie postanowienia umowy i aby w konsekwencji uznać, że stanowi ona integralną część zadania należącego do WPBiO.

98. Nawet gdyby uznać, że przekazywanie podejrzanych i ściganie ich nie stanowią, ze względu na swój charakter, działań wojskowych, to należy wskazać, że jedną z kluczowych cech charakterystycznych WPBiO, która wyraźnie wynika z art. 42 ust. 1 TUE i art. 43 ust. 1 TUE, jest brak ograniczenia do środków wojskowych, ponieważ przewidziano również zastosowanie środków cywilnych, zwłaszcza w ramach zadań w dziedzinie zarządzania kryzysowego<sup>30</sup>.

99. Zdaniem Parlamentu fakt, że umowa ma za zadanie zwalczanie pewnej postaci przestępczości, i to z wykorzystaniem instrumentów podobnych do używanych w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy sądowej w sprawach karnych, w ramach tytułu V części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego PWBiS, oznacza, że sporna decyzja powinna również opierać się na podstawach prawnych zawartych w tym tytule, a mianowicie na art. 82 TFUE i art. 87 TFUE.

30 — Jak wskazywała już „Europejska strategia bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w lepszym świecie”, przyjęta w Brukseli w dniu 12 grudnia 2003 r., „żadne z nowych zagrożeń nie ma charakteru czysto wojskowego; żadnego z nich nie można też zwalczyć posługując się wyłącznie środkami wojskowymi. Każde z nich wymaga połączenia działań o różnym charakterze” (s. 7).

100. Komisja natomiast podnosi, że głównym celem umowy jest uniknięcie samodzielnego prowadzenia postępowań karnych przez zainteresowane państwa członkowskie. Umowa ta ułatwia współpracę pomiędzy władzami państw członkowskich i władzami Republiki Mauritiusu dzięki stworzeniu prawnych i praktycznych ram przekazywania podejrzanych do nadbrzeżnego państwa trzeciego w celu przeprowadzenia dochodzenia i wymierzenia sankcji karnej przez to państwo. Wynika stąd, że cel i treść umowy uzasadniały przyjęcie art. 82 TFUE jako podstawy prawnej zawarcia umowy ze względu na jej charakter, mający na celu zasadniczo współpracę sądową. Fakt, że w wykonywaniu umowy bierze udział personel wojskowy, nie zmienia w niczym wniosków, do których doszła Komisja. Dla określenia właściwej podstawy prawnej nie jest bowiem istotny rodzaj wykonawcy lub charakter, w jakim prowadzi działania, natomiast kluczowe znaczenie ma charakter planowanej działalności.

101. Argumentacja Parlamentu i Komisji jest według mnie błędna.

102. Na poparcie pierwszego aspektu swojej argumentacji Parlament stwierdza, że zwalczanie przestępczości nie jest celem ani zadaniem szczególnym Unii w ramach WPZiB lub WPBiO, lecz dziedziną należącą do PWBIS. Podnosi on również, że w art. 43 ust. 1 TUE wymieniona jest tylko walka z terroryzmem.

103. Jednakże wskazanie zawarte w tym ostatnim postanowieniu, zgodnie z którym misje WPBiO mogą przyczynić się do walki z terroryzmem, moim zdaniem nie wyklucza w żaden sposób tego, że misje te mogą również przyczynić się do zwalczania przestępczości pod innymi postaciami.

104. Co więcej, jak trafnie wskazuje Rada, zwalczanie przestępstw międzynarodowych stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, popełnionych poza terytorium Unii, jest zadaniem należącym do WPZiB, w tym do będącej jej integralną częścią WPBiO, w stosownym wypadku za pośrednictwem operacji zarządzania kryzysowego.

105. Należy w tym względzie zauważyć, że Unia przeprowadziła szereg misji reformowania sektora bezpieczeństwa w ramach WPBiO, w szczególności misji cywilnych, aby uporać się z zagrożeniami dla bezpieczeństwa, w tym zagrożeniami wynikającymi z działalności przestępczej, a także szereg misji policyjnych i misji praworządności<sup>31</sup>. Tymczasem nie uważano, moim zdaniem słusznie, że misje te były związane z PWBIS. Operacje, które zostały podjęte w ramach rzeczonych misji, mogą przyczynić się do zachowania lub przywrócenia porządku publicznego. Przewidziane działania mogą, w szczególności, obejmować szkolenie i kształcenie personelu bezpieczeństwa oraz pomoc w opracowywaniu ustaw<sup>32</sup>.

106. Argumentacja przedstawiona przez Parlament i Komisję wskazuje w rzeczywistości na to, że należy wyjaśnić różnicę między WPZiB i aspektem zewnętrznym PWBIS.

31 — Przywołam na przykład wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOVO (Dz.U. L 42, s. 92); pomoc udzieloną Irakowi w ramach decyzji Rady 2010/330/WPZiB z dnia 14 czerwca 2010 r. z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie zintegrowanej misji Unii Europejskiej w Iraku dotyczącej państwa prawnego, EUJUST LEX–IRAQ (Dz.U. L 149, s. 12); decyzję 2012/389/WPZiB z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej budowania regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki (EUCAP NESTOR) (Dz.U. L 187, s. 40), jak również decyzję Rady 2012/392/WPZiB z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w dziedzinie WPBiO w Nigrze (EUCAP Sahel Niger) (Dz.U. L 187, s. 48).

32 — Poczynając od posiedzenia Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w dniach 19 i 20 czerwca 2000 r. Unia rozwijała aspekt cywilny WPBiO. Operacje rozpoczęte w tych ramach służą udzielaniu państwom, w których zakończył się konflikt lub które charakteryzują się słabymi instytucjami, pomocy umożliwiającej im umacnianie rządów prawa lub rozwijanie ich zdolności do zwalczania przestępczości zorganizowanej lub kontrolowania w sposób bardziej skuteczny ich granic zewnętrznych. Zobacz F. Trauner, „The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?“, Occasional Paper, ISS, marzec 2011 r., s. 16.



107. Rozróżnienie między tymi dwiema politykami Unii jest utrudnione ze względu na ich podwójne powiązanie z dziedziną bezpieczeństwa<sup>33</sup>. Cele ochrony bezpieczeństwa Unii i wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego są wyznaczone Unii jako cele jej działań zewnętrznych, zgodnie z art. 21 ust. 2 lit. a) i c) TUE. Jednocześnie zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa jest również celem PWBIS, zgodnie z art. 67 ust. 3 TFUE.

108. Jednakże właściwe zakresy stosowania WPZiB i PWBIS w ich aspekcie zewnętrznym muszą być wyraźnie rozgraniczone.

109. Jak wskazuje Rada, środki dotyczące PWBIS, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, powinny być przyjmowane w celu upowszechniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii. Artykuł 67 ust. 1 TFUE przewiduje, że „Unia stanowi [PWBIS]”, co znajduje również odzwierciedlenie w art. 3 ust. 2 TUE. Zgodnie z tym ostatnim postanowieniem „Unia zapewnia swoim obywatelom [PWBIS] bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”.

110. Utworzenie PWBIS na rzecz obywateli Unii wymaga wykonywania przez Unię jej kompetencji zewnętrznych<sup>34</sup>. Przykładowo art. 79 ust. 3 TFUE przyznaje Unii wyraźne kompetencje zewnętrzne do zawierania umów o readmisji. Ponadto na podstawie art. 216 TFUE Unia może zawierać umowy międzynarodowe w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej, w szczególności w przypadku gdy okaże się to niezbędne do osiągnięcia celu właściwego PWBIS.

111. Zatem właśnie na podstawie celów ustanowionych w art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 TFUE można określić, na czym polega aspekt zewnętrzny PWBIS. Innymi słowy, aspekt zewnętrzny PWBIS jest zależny od celów, które są wyrażone w tych postanowieniach, i służy ich realizacji<sup>35</sup>. Polityki wewnętrzne i zewnętrzne w dziedzinie PWBIS są ze sobą nierozzerwalnie związane. W celu określenia, co stanowi aspekt zewnętrzny w dziedzinie PWBIS, należy uwzględnić przede wszystkim wewnętrzne funkcje polityczne PWBIS<sup>36</sup>.

112. Wynika z tego, że jeśli budowanie tej przestrzeni wymaga działania zewnętrznego Unii, to aby umowę można było uznać za związaną z PWBIS, powinna ona pozostawać w ścisłym związku z wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością w Unii. Innymi słowy, powiązanie z PWBIS jest uzasadnione, jeżeli istnieje bezpośredni związek pomiędzy celem bezpieczeństwa wewnętrznego Unii i współpracą sądową lub policyjną prowadzoną na zewnątrz Unii. Natomiast działanie Unii jest związane z WPZiB, gdy jego celem jest przede wszystkim pokój, stabilność i rozwój demokracji w regionie znajdującym się poza Unią<sup>37</sup>.

33 — Zobacz E. Neframi, „L’aspect externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l’action extérieure de l’Union?” w: *La dimension extérieure de l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant 2013, s. 509, w szczególności s. 521.

34 — Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, C 53, s. 1) wskazuje zatem, że wszystkie uprawnienia przysługujące Unii, z uwzględnieniem stosunków zewnętrznych, powinny być wykorzystane w zintegrowany i konsekwentny sposób w celu ustanowienia PWBIS (pkt 4, akapit ostatni).

35 — Zobacz I. Govaere, V. Demedts, „Quelle définition de l’‘externe’ en matière d’ELSJ? Le cadre et les enjeux” w: *La dimension extérieure de l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant 2013, s. 489, w szczególności s. 497.

36 — Ibidem, s. 508.

37 — Zobacz S. Biolley, „Coopération policière dans l’Union européenne”, *Juriste Europe*, fascicule 2680, pkt 114.

113. Chociaż, co prawda, rozróżnienie to nie zawsze jest oczywiste, to rzeczywiście rozwój pewnej postaci przestępczości w określonym regionie może stanowić jednocześnie zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii i dla stabilności danego regionu<sup>38</sup>. Jak wynika to w szczególności z programu sztokholmskiego<sup>39</sup>, przyjętego przez Radę Europejską w 2010 r., bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne są ze sobą nierozzerwalnie związane. Zajmowanie się zagrożeniami występującymi nawet daleko od naszego kontynentu ma kluczowe znaczenie dla ochrony Europy i jej obywateli<sup>40</sup>.

114. Nie zmienia to moim zdaniem faktu, że gdy ma się do czynienia z działaniem Unii, które stanowi część procesu współpracy międzynarodowej zainicjowanej przez Radę Bezpieczeństwa i które służy przede wszystkim zwalczaniu zagrożenia dotyczącego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, działanie to musi zostać przyjęte w ramach WPZiB.

115. Tymczasem w niniejszej sprawie umowa, która, jak już wspomniałem, wpisuje się w ramy działania ustalonego na szczeblu międzynarodowym, które służy zwalczaniu aktów piractwa u wybrzeży Somalii w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w tej strefie, nie obejmuje moim zdaniem sytuacji wystarczająco ściśle powiązanej z konstrukcją PWBis.

116. Wbrew temu, co utrzymuje Parlament, wystarczającym powiązaniem z PWBis nie jest fakt, iż umowa stanowi formę współpracy między Eunavforem i organami ścigania Republiki Mauritiusu i że obejmuje ona działania przypominające działalność o charakterze policyjnym lub sądowym.

117. Według mnie błędne jest twierdzenie, że gdy w grę wchodzi postępowanie sądowe wobec jednostki, wystarcza to do uznania, iż działanie Unii należy do domeny polityki dotyczącej PWBis, w tym przypadku w jej aspekcie zewnętrznym. W przypadku WPZiB do osiągnięcia jej celów mogą bowiem być stosowane środki o charakterze policyjnym lub sądowym. Korzystanie z takich instrumentów nie ma samo w sobie rozstrzygającego znaczenia, pod warunkiem że zostaną one wprowadzone w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, które, jak już wskazałem, bezsprzecznie stanowi część WPZiB, a nie cel właściwy PWBis.

118. Misje wykonywane przez Unię w ramach WPBiO świadczą o tym, że tradycyjne instrumenty PWBis mogą być wykorzystywane na rzecz celów WPZiB. Zatem misje międzynarodowe ustanowione przez Unię w celu utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, ułatwia możliwość zastosowania środków cywilnych, takich jak wzmocnienie systemu sądowego i służb policyjnych państw trzecich<sup>41</sup>. Aspekt zewnętrzny PWBis mieści się zatem w ramach wykonywania kompetencji polityki zagranicznej Unii na rzecz celów WPZiB<sup>42</sup>.

38 — Idem.

39 — Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. 2010, C 115, s. 1).

40 — Zobacz pkt 7, zatytułowany „Europa w świecie zglobalizowanym – zewnętrzny aspekt wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Rada Europejska wskazuje w tym względzie, iż „zauważa, że działania w ramach WPBiO i wiele działań w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają wspólne lub uzupełniające się cele. Misje WPBiO również w istotny sposób przyczyniają się do zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, gdyż mają na celu walkę z poważną przestępczością transgraniczną w goszczących je państwach oraz wzmacnianie przestrzegania praworządności” (pkt 7.1). Dlatego też Rada Europejska „zachęca do zwiększonej koordynacji i spójności działań w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz WPBiO, tak aby można było skuteczniej realizować wspólne cele” (idem).

41 — Efekt synergii między tradycyjnymi instrumentami PWBis i WPZiB, w jej aspekcie związanym z WPBiO, został podkreślony w tekście „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej – Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, przyjętym przez Radę do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniach 25–26 lutego 2010 r. i zatwierdzonym przez Radę Europejską w dniach 25–26 marca 2010 r., który wskazuje, że „[w]ażne jest również, by na wszystkich etapach cywilnych misji zarządzania kryzysowego zwiększyć uczestnictwo służb ochrony porządku publicznego oraz organów zajmujących się sprawiedliwością, wolnością i bezpieczeństwem, tak by mogły przyczynić się one do rozwiązywania konfliktów, pracując wspólnie z pozostałymi służbami obecnymi na miejscu (wojskowymi, dyplomatycznymi, ratunkowymi, itp.)” (s. 30). W związku z tym istnieje ścisły i komplementarny związek między aspektem zewnętrznym PWBis i WPBiO. W podobny sposób, jak współpraca z państwami trzecimi, która ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, misje WPBiO mogą służyć celom PWBis nie tylko poprzez dostarczanie informacji mających znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, lecz również przyczyniając się do stabilności na terytoriach sąsiadujących z Unią (zob. w tym względzie, S. Wolff i G. Mounier, „The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy”, w: *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011).

42 — Zobacz E. Neframi, op.cit., s. 527.

119. Podkreślam wreszcie, że stwierdzenie, zgodnie z którym umowa ma na celu ochronę praw osób podejrzanych o piractwo, a także odsyła do przyszłego porozumienia stron określającego szczegółowe zasady pomocy technicznej i logistycznej udzielanej przez Unię Republice Mauritiusu, przede wszystkim w zakresie zmiany prawodawstwa, szkolenia śledczych i prokuratorów, procedury dochodzeniowej i sądowej, nie pozwala uznać, że umowa ta należy do dziedziny PWBIS. Te elementy składowe umowy zmierzają bowiem do zagwarantowania ochrony praw człowieka i budowania państwa prawa, które należą do celów WPZiB. Byłby to w tym względzie paradoks, gdyby żywiony przez strony umowy zamiar zapewnienia, że skuteczna walka z aktami piractwa nie będzie prowadzona z uszczerbkiem dla praw podstawowych osób za nie odpowiedzialnych, miał przyczynić się do wyłączenia tej umowy z dziedziny WPZiB, która, podobnie jak inne polityki Unii, podlega wymogowi przestrzegania praw podstawowych.

120. Operacja wojskowa prowadzona przez Unię prowadzi w sposób nieunikniony do zatrzymywania osób odpowiedzialnych za akty piractwa. Określenie warunków traktowania tych osób po ich zatrzymaniu oraz określenie sposobu dalszego postępowania z nimi jest oczywiście częścią tej operacji. Tymczasem jedynym zgodnym z prawem sposobem traktowania osób zatrzymanych jest ich osądzenie. W tym kontekście umożliwienie państwu, którym piraci są przekazywani, zapewnienia zgodności ich procedur z międzynarodowymi prawami człowieka jest końcową, lecz istotną fazą operacji wojskowej prowadzonej w ramach WPZiB.

121. Z powyższego wynika, że wydając sporną decyzję, Rada słusznie stwierdziła, że akt ten nie podlega PWBIS w jej aspekcie zewnętrznym i że nie powinna zatem opierać się na jednej z podstaw prawnych dotyczących tej polityki Unii.

122. Moim zdaniem umowa również nie zawiera elementu dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju, który uzasadniałby zastosowanie podstawy prawnej znajdującej się w piątej części tytułu III rozdziału 1 traktatu FUE.

123. W wyroku z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie<sup>43</sup> Trybunał orzekł, że „aby konkretny środek mający na celu zwalczanie rozpowszechniania broni strzeleckiej i lekkiej mógł zostać przyjęty przez Wspólnotę w ramach jej polityki współpracy na rzecz rozwoju, środek ten – z uwagi zarówno na jego cele, jak i jego treść – powinien mieścić się w zakresie kompetencji, które traktat WE przyznaje w tej dziedzinie Wspólnocie”<sup>44</sup>. Zdaniem Trybunału „[s]ytuacja taka nie ma miejsca, gdy głównym celem takiego środka, nawet jeżeli przyczynia się on do rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, jest wykonywanie WPZiB”<sup>45</sup>.

124. Tymczasem, jak zauważyłem powyżej, to właśnie WPZiB stanowi środek ciężkości umowy i spornej decyzji.

125. Zgodnie z art. 208 ust. 1 akapit drugi TFUE „[g]łównym celem polityki Unii w [dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju] jest zmniejszenie, a docelowo likwidacja ubóstwa”.

126. Jak podnosi Rada, art. 208 ust. 1 TFUE spowodował ponowne ukierunkowanie zakresu stosowania współpracy na rzecz rozwoju w taki sposób, że istotą polityki rozwoju Unii jest zmniejszenie i likwidacja ubóstwa. Ponadto art. 208 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TFUE stanowi, że „[p]rzy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju”. Inne polityki Unii, takie jak WPZiB, powinny brać pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju i w związku z tym mogą się przyczyniać do ich realizacji, co jest zgodne

43 — C-91/05, Rec. s. I-3651.

44 — Punkt 71.

45 — Punkt 72.

z wymogiem spójności działań zewnętrznych Unii. W konsekwencji sam fakt, że środek należący do WPZiB może wywoływać pozytywne skutki uboczne w dziedzinie rozwoju państwa trzeciego, nie czyni z niego środka wchodzącego w zakres stosowania współpracy na rzecz rozwoju w rozumieniu art. 208 TFUE.

127. Prawdą jest, że pod rządami traktatów, które poprzedzały traktat z Lizbony, Trybunał dokonał stosunkowo szerokiej wykładni obszaru wchodzącego w zakres współpracy na rzecz rozwoju<sup>46</sup>. Ta szeroka koncepcja ma jednak swoje granice. Należy w szczególności dokonać rozróżnienia pomiędzy środkami, które odnoszą się do rozwoju, a tymi, które służą osiągnięciu innych celów Unii, takich jak cele WPZiB. W tym świetle wzmocnienie zdolności sądownictwa Republiki Mauritiusu nie jest celem samym w sobie, lecz służy skutecznemu ściganiu aktów piractwa, które stanowią zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, i to z poszanowaniem podstawowych praw osób odpowiedzialnych za te akty.

128. Wszelka pomoc udzielona na podstawie umowy, w szczególności pomoc, o której mowa w art. 7 ust. 2 i 3 umowy, będzie miała związek z przekazywaniem osób podejrzanych o piractwo w celu skutecznego karania aktów piractwa i będzie dotyczyć zdolności Republiki Mauritiusu do wykonywania umowy zgodnie z prawem międzynarodowym dotyczącym praw człowieka. Zauważę ponadto, że przewidziane w art. 10 ust. 2 lit. f) umowy zapewnienie wsparcia technicznego, wiedzy fachowej, szkolenia i innych rodzajów pomocy, o których mowa w art. 7 umowy, służy wyłącznie „osiągnięciu celów [rzeczonej] umowy”. Pomoc przewidziana przez umowę nie wykracza więc poza cele, dla których rozpoczęto operację Atalanta. W żaden sposób nie służy ona zatem celowi rozwoju Republiki Mauritiusu i, co za tym idzie, nie stanowi środka rozwoju związanego z art. 208 TFUE i art. 209 TFUE.

129. Rodzaj pomocy nie jest decydujący i żadna z nich nie należy, ze swej istoty, do zakresu współpracy na rzecz rozwoju<sup>47</sup>. W tym względzie pomoc, taka jak „pomoc techniczn[a] i logistyczn[a] dla [Republiki] Mauritiusu w zakresie: zmiany prawodawstwa, szkolenia śledczych i prokuratorów, procedury dochodzeniowej i sądowej”<sup>48</sup> w oczywisty sposób może być udzielana w ramach WPZiB, a w szczególności WPBiO, jak wskazałem powyżej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz upowszechniania praw człowieka i praworządności.

130. Z powyższych rozważań wynika, że skoro nie dopatrzyłem się w umowie elementu dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju, sporna decyzja została słusznie wydana na podstawie art. 37 TUE, bez dodatkowej podstawy prawnej należącej do dziedziny współpracy na rzecz rozwoju.

131. Ponieważ sporna decyzja została słusznie oparta wyłącznie na podstawie prawnej dotyczącej WPZiB, należy uznać, że umowa, która jej dotyczy, odnosi się wyłącznie do WPZiB w rozumieniu art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE. Przyjęcie decyzji o zawarciu tej umowy nie wymagało zatem ani zgody Parlamentu, ani konsultacji z nim.

## **II – W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 218 ust. 10 TFUE**

132. W zarzucie drugim Parlament podnosi, że Rada nie „informowała go w pełni i natychmiast na wszystkich etapach procedury”, naruszając w ten sposób art. 218 ust. 10 TFUE.

46 — Zobacz wyroki: z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-6177, pkt 23–29 i 37–39; z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-403/05 Parlament przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9045, pkt 56–58; ww. wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 64–70.

47 — Zobacz podobnie ww. wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 104, 105.

48 — Zobacz art. 7 ust. 3 umowy.

133. Rada twierdzi przede wszystkim, że zarzut ten jest niedopuszczalny, ponieważ, jeśli chodzi o umowę dotyczącą wyłącznie WPZiB, Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania, czy Rada przestrzegала, czy nie, obowiązku informowania ustanowionego w tym postanowieniu. Pośilkowo, na wypadek gdyby Trybunał stwierdził swoją właściwość do rozpoznania kwestii poszanowania przez Radę tego postanowienia, twierdzi ona, że nie można jej zarzucić żadnego naruszenia art. 218 ust. 10 TFUE.

134. Na mocy art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE Trybunał „nie jest właściwy w zakresie [postanowień dotyczących WPZiB], z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 [TUE] i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi [TFUE]”.

135. Ponadto art. 275 akapit pierwszy TFUE stanowi, że Trybunał nie jest właściwy „w zakresie aktów przyjętych na [podstawie postanowień dotyczących WPZiB]”. Jednak zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE „Trybunał jest [...] właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 [TUE] oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE], dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu [UE]”.

136. Z postanowień tych wynika, że chociaż regułą pozostaje brak właściwości Trybunału w dziedzinie WPZiB, to nie jest ona całkowicie wyłączona z zakresu kontroli sądu Unii.

137. Bezsporne jest, że art. 218 TFUE ustanawia zasady dotyczące negocjowania i zawierania wszystkich umów międzynarodowych. W szczególności ustanowiona w art. 218 ust. 10 TFUE zasada, zgodnie z którą „Parlament [...] jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury”, ma zastosowanie do wszystkich dziedzin prawa Unii. Chociaż postanowienie to ma zatem zastosowanie w szczególności w odniesieniu do umów międzynarodowych zawieranych przez Unię w dziedzinie WPZiB, nie jest to wcale postanowienie dotyczące WPZiB w rozumieniu art. 24 ust. 1 drugi akapit TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE. Ten pierwszy powód braku właściwości powinien zatem zostać wykluczony.

138. Ponadto, chociaż sporna decyzja stanowi z pewnością, jak wskazałem powyżej, akt przyjęty – z materialnoprawnego punktu widzenia – na podstawie postanowień dotyczących WPZiB w rozumieniu art. 275 akapit pierwszy TFUE, nie oznacza to moim zdaniem, że Trybunał powinien stwierdzić swoją niewłaściwość do kontrolowania przestrzegania przez Radę trybu postępowania przewidzianego w art. 218 ust. 10 TFUE, który ma zastosowanie do wszystkich umów międzynarodowych i którego zastosowanie do umów międzynarodowych zawartych w dziedzinie WPZiB nie jest wyraźnie wykluczone.

139. O ile zasada właściwości Trybunału do kontrolowania przestrzegania przez Radę postanowień art. 218 ust. 10 TFUE powinna moim zdaniem zostać zachowana, nie zmienia to faktu, że w ramach kontroli, w wypadku której Trybunał ma do czynienia z umową dotyczącą wyłącznie WPZiB, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, powinien on uwzględnić szczególny charakter zasad i procedur, którym podlega WPZiB, jak wynika to z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE.

140. Z pewnością, jak przypomniał Trybunał w ww. wyroku w sprawie Parlament przeciwko Radzie, „udział Parlamentu w procesie legislacyjnym odzwierciedla na poziomie Unii fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą lud uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego”<sup>49</sup>. Jednak jednocześnie Trybunał musiał stwierdzić, że autorzy traktatu z Lizbony zdecydowali się na powierzenie „Parlamentowi bardziej ograniczonej roli w zakresie działania Unii w ramach WPZiB”<sup>50</sup>.

49 – Punkt 81.

50 – Punkt 82.

141. Tymczasem jedną z zasad i procedur szczególnych w dziedzinie WPZiB jest ta, że zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE zgoda Parlamentu lub konsultacja z nim nie są wymagane, jeżeli dana umowa dotyczy wyłącznie WPZiB.

142. Wynika z tego moim zdaniem, że warunki przekazywania i stopień szczegółowości informacji, którymi Parlament powinien dysponować zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE, nie mogą być takie same niezależnie od tego, czy odnośna umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, czy nie. Innymi słowy, uważam, że można zasadnie wymagać od Rady, aby dostarczyła Parlamentowi szybciej i w stopniu bardziej szczegółowym informacji dotyczących umów międzynarodowych, jeżeli instytucja ta ma obowiązek udzielić zgody lub wyrazić opinię na podstawie art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE, niż jeżeli zgoda ani opinia Parlamentu nie są wymagane. W celu wypracowania opinii na podstawie dogłębnej analizy Parlament musi bowiem posiadać informacje wystarczająco szczegółowe i dostarczone w odpowiednim czasie, przy czym jest uprawniony do odmowy udzielenia zgody na zawarcie umowy w braku takich informacji.

143. W każdym wypadku Trybunał powinien zatem moim zdaniem kontrolować przestrzeganie przez Radę obowiązku informowania, przewidzianego w art. 218 ust. 10 TFUE, z uwzględnieniem charakteru umowy i kompetencji, którymi Parlament dysponuje na podstawie art. 218 ust. 6 akapit drugi TFUE, zapewniających mu wpływ na treść tej umowy.

144. Niemniej jednak stwierdzenie, że natężenie obowiązku informowania przewidzianego w art. 218 ust. 10 TFUE może różnić się w zależności od rodzaju udziału Parlamentu w postępowaniu w sprawie zawarcia umów międzynarodowych, nie powinno prowadzić do uznania, że Parlament zostaje pozbawiony wystarczających informacji, jeżeli odnośne porozumienie dotyczy wyłącznie WPZiB. Przypominam bowiem, że nawet jeśli natężenie obowiązku informowania ustanowionego w art. 218 ust. 10 TFUE może różnić się w zależności od przypadku, to rzeczony obowiązek informowania ma zastosowanie ogólne, a więc także w dziedzinie WPZiB.

145. Ponadto nie należy zapominać, że nawet jeśli Parlament odgrywa ograniczoną rolę w dziedzinie WPZiB, szczególnie w przypadku gdy umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, to posiada on jednak prawo do kontrolowania tej polityki, jak wynika w szczególności z art. 36 TUE<sup>51</sup>.

146. Przyjrzę się teraz temu, kiedy Parlament został poinformowany o negocjacjach i zawarciu umowy.

147. W dniu 22 marca 2010 r. Rada upoważniła wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do rozpoczęcia negocjacji w celu zawarcia umów o przekazywaniu z szeregiem państw trzecich, w tym z Republiką Mauritiusu.

148. Pismem z tego samego dnia Rada poinformowała przewodniczącego Parlamentu o tej decyzji, wskazując, że zostanie on poinformowany w stosownym czasie o zawarciu umów o przekazywaniu.

149. W dniu 12 lipca 2011 r. negocjacje doprowadziły do wydania spornej decyzji, w której Rada zezwoliła na podpisanie umowy.

150. Umowa została podpisana w dniu 14 lipca 2011 r.

151. Sporna decyzja i umowa zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 30 września 2011 r.

51 — Tak więc art. 36 akapit pierwszy TUE stanowi, że „wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa regularnie konsultuje się z Parlamentem [...] w zakresie głównych aspektów i podstawowych opcji [WPZiB] oraz [WPBiO] oraz informuje Parlament Europejski o rozwoju tych polityk. Czuwa on nad tym, aby poglądy Parlamentu [...] zostały należycie uwzględnione. Specjalni przedstawiciele mogą uczestniczyć w informowaniu Parlamentu Europejskiego”. Artykuł 36 akapit drugi TUE precyzuje w dalszej części, że Parlament „może kierować do Rady i do wysokiego przedstawiciela pytania lub formułować pod ich adresem zalecenia. Dwa razy w roku przeprowadza on debatę o postępach w realizacji [WPZiB], w tym [WPBiO]”.

152. Pismem z dnia 17 października 2011 r. Rada poinformowała przewodniczącego Parlamentu o wydaniu spornej decyzji i podpisaniu umowy.

153. Parlament zarzuca Radzie, z jednej strony, że nie przekazywała mu informacji podczas fazy negocjacji umowy, a z drugiej strony, że dopiero po ponad trzech miesiącach poinformowała go o spornej decyzji i umowie.

154. Moim zdaniem zarzuty te nie mogą skutkować stwierdzeniem nieważności spornej decyzji.

155. Rzeczywiście, po pierwsze, uważam, że art. 218 ust. 10 TFUE wymaga od Rady efektywnego postępowania w celu informowania Parlamentu. I tak obowiązek informowania ustanowiony w tym postanowieniu nie może, moim zdaniem, zostać spełniony poprzez samą tylko publikację decyzji Rady w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Stwierdzam jednak, że Rada bezpośrednio i osobiście poinformowała przewodniczącego Parlamentu o rozpoczęciu negocjacji, następnie o wydaniu spornej decyzji i podpisaniu umowy.

156. Po drugie, jak zauważyłem powyżej, w przypadku gdy umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, nie można wymagać od Rady, aby informowała Parlament w sposób tak dokładny, jak gdyby była wymagana zgoda tego ostatniego lub konsultacja z nim. W szczególności, ponieważ zadaniem Parlamentu nie jest wydanie opinii na temat treści umowy, informowanie go na temat rozwoju negocjacji nie jest obowiązkowe.

157. Po trzecie, odnośnie do okresu trzech miesięcy, który upłynął, zanim Rada poinformowała Parlament o spornej decyzji i umowie, pragnę zauważyć, że byłoby bardziej spójne z duchem art. 218 ust. 10 TFUE, gdyby Parlament został poinformowany przed opublikowaniem spornej decyzji i umowy w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Jednakże z uwagi na to, że ze względów przedstawionych powyżej, związanych z faktem, że umowa dotyczy wyłącznie WPZiB, termin ten ani nie naruszył prerogatyw Parlamentu, ani nie mógł mieć wpływu na treść umowy, uważam, że przesłanki stwierdzenia naruszenia art. 218 ust. 10 TFUE nie zostały spełnione.

### III – Wnioski

158. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę oraz
- obciążył Parlament Europejski kosztami postępowania, a także orzekł, że Republika Czeska, Republika Francuska, Republika Włoska, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.