



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 29 października 2015 r.¹

Sprawa C-263/14

**Parlament Europejski
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzja Rady 2014/198/WPZiB — Operacja Atalanta — Umowa między Unią Europejską i Zjednoczoną Republiką Tanzanii — Przekazywanie przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętą mienia — Wybór właściwej podstawy prawnej — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB, art. 37 TUE) — Współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna (art. 82 TFUE i 87 TFUE) — Uprawnienia Parlamentu Europejskiego do współdecydowania w przypadku „umów międzynarodowych, które dotyczą wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (art. 218 ust. 6 TFUE) — Natychmiastowe i pełne poinformowanie Parlamentu (art. 218 ust. 10 TFUE) — Utrzymanie w mocy skutków decyzji

I – Wprowadzenie

1. Czy przekazanie przez Unię Europejską władzom państwowym Zjednoczonej Republiki Tanzanii pirata stanowi przede wszystkim akt z zakresu polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa? Czy takie działanie nie zawiera także równie znaczących elementów składowych międzynarodowej współpracy organów policji i ścigania? Jest to istota pytań, z którymi zwrócono się do Trybunału w niniejszej sprawie. W tym względzie będzie mógł się on oprzeć na podstawach, które określił w sprawie Parlament/Rada (C-658/11)².

2. Tak jak w sprawie C-658/11, również w niniejszym przypadku chodzi o operację wojskową, w ramach której Unia Europejska już od dłuższego czasu bierze udział w walce przeciwko piractwu u wybrzeży Somalii w formie dowodzonych przez nią sił morskich. Osoby ujęte przez okręty wojenne państw członkowskich Unii Europejskiej i zajęte przez nie mienie są w wielu przypadkach przekazywane państwom trzecim w tamtym regionie w celu przeprowadzenia postępowania karnego. Dla ustalenia szczegółów takiego przekazywania Unia zawarła z tymi państwami umowy międzynarodowe – w sprawie C-658/11 z Mauritium, a w niniejszym przypadku z Tanzanią.

¹ — Język oryginału: niemiecki.

² — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025.

3. Na tle niniejszego przypadku Parlament Europejski prowadzi obecnie spór z Radą Unii Europejskiej dotyczący wyboru materialnej podstawy prawnej dla zawarcia takich umów. Podczas gdy Rada oparła swoją decyzję 2014/198/WPZiB³ w sprawie zatwierdzenia umowy z Tanzanią⁴ *wyłącznie* na przepisach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), a konkretnie na art. 37 TUE, Parlament jest zdania, że należało *dodatkowo* powołać postanowienia dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, a dokładniej rzecz biorąc art. 82 TFUE i art. 87 TFUE.

4. Na pierwszy rzut oka to wszystko może przypominać kwestię technicznego szczegółu, która zdecydowanie nie kryje w sobie tego samego napięcia co niektóre literackie opracowania na temat piratów⁵. Niemniej jednak sporna tutaj problematyka ma duże znaczenie polityczne, a nawet konstytucyjne, gdyż chodzi o zaostrzenie zarysu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wytyczenie jej granic w stosunku do innych polityk Unii⁶. Wybór materialnej podstawy prawnej determinuje w znacznym stopniu uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Gdyby okazało się, że sporna umowa – tak jak to stało się tutaj – powinna zostać przypisana wyłącznie do WPZiB i w związku z tym mogła zostać zawarta na podstawie samego art. 37 TUE, to wówczas Parlament nie miałby zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi zdanie pierwsze TFUE w ogóle prawa współdecydowania, nawet prawa do wyrażenia opinii. Gdyby zaś za podstawę prawną należało w prawidłowy sposób zastosować kombinację obejmującą art. 37 TUE i art. 82 ust. 1 i 2 TFUE, wówczas sporna umowa wymagałaby zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt (v) TFUE zgody Parlamentu. Również zakres uprawnień Komisji w procedurze zawarcia takiej umowy międzynarodowej zależy w znacznym stopniu od wyboru podstawy prawnej.

5. Spór o wybór właściwej podstawy prawnej wyznacza bowiem również główny przedmiot niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności, którą Parlament wniósł przeciwko Radzie. Poza tym między stronami sporny jest również zakres obowiązku zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE natychmiastowego i pełnego przekazywania przez Radę Parlamentowi informacji na wszystkich etapach procedury zawarcia umowy międzynarodowej.

II – Ramy prawne

6. Ramy prawne niniejszej sprawy zakreslają art. 216 TFUE i art. 218 TFUE, oba znajdujące się w poświęconemu „Umowom międzynarodowym” tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

7. W art. 216 ust. 1 TFUE określono, na jakich podstawach materialnych od czasu traktatu z Lizbony Unia może zawierać umowy międzynarodowe:

„Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty, lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”.

3 — Decyzja Rady 2014/198/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy między Unią Europejską a Zjednoczoną Republiką Tanzanii w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Zjednoczonej Republiki Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętogo w związku z tym mienia (Dz.U. L 108, s. 1), zwana dalej „zaskarżoną decyzją”.

4 — Dz.U. 2014, L 108, s. 3; zwana dalej „sporną umową”.

5 — Mam na myśli w szczególności opowieści o postaci Długiego Johna Silvera w „Wyspie skarbów” (Roberta Louisa Stevensona) oraz „Tratos de Argel” (Miguela de Cervantesa), ale także opowieści dla dzieci, takie jak „Pippi Pończoszanka w kraju Taka-Tuka-Land” (Astrid Lindgren) oraz „Jim Knopf und die Wilde 13” (Michaela Endego).

6 — Tak też rzecznik generalny Y. Bot w swojej opinii w sprawie Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:41, pkt 4, 5.

8. Artykuł 218 TFUE reguluje procedurę negocjacji i zawarcia umów międzynarodowych i jego stosowne fragmenty brzmią następująco:

„[...]

4. Rada może kierować wytyczne do negocjatora Unii oraz wyznaczyć specjalny komitet, w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania.

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 wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy:

a) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego w następujących przypadkach:

[...]

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

Parlament Europejski i Rada mogą, w pilnych przypadkach, uzgodnić termin wyrażenia zgody;

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

[...]

10. Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury”.

9. Pod względem materialnoprawnym znaczenie ma ponadto art. 37 TUE, który w Traktacie o Unii Europejskiej jest objęty tytułem V rozdział 2, dotyczący „Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, i jest tam zawarty w sekcji 1, zatytułowanej „Postanowienia wspólne”. Przepis ten stanowi:

„Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw lub z organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozdziałem”.

10. Ponadto należy wskazać na art. 82 TFUE i 87 TFUE, które znajdują się w tytule V traktatu FUE, dotyczącym „Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

11. Artykuł 82 TFUE dotyczy współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Zgodnie z ust. 1 akapit drugi tego przepisu Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjmować „środki” mające w szczególności na celu:

— „wspieranie szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości” [lit. c)] oraz

— „ułatwianie współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi [im] organami państw członkowskich w ramach ścigania karnego i wykonywania orzeczeń” [lit. d)].

12. Ponadto art. 82 ust. 2 akapit drugi TFUE umożliwia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, stanowiącym w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawianie określonych norm minimalnych w zakresie postępowań karnych dotyczących w szczególności:

- wzajemnego dopuszczania dowodów między państwami członkowskimi [lit. a)] oraz
- praw jednostek w postępowaniu karnym [lit. b)].

13. Przedmiotem art. 87 TFUE jest współpraca policyjna. Zgodnie z ust. 2 lit. a) tego postanowienia w celu rozwoju tej współpracy Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji.

III – Okoliczności powstania sporu

14. Wobec powtarzających się coraz częściej przypadków piractwa u wybrzeży Somalii pod koniec 2008 r. Rada przyjęła w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspólne działanie⁷ powołujące do życia wspólną operację wojskową zwaną „operacją Atalanta”. Przedmiotem tej operacji było użycie dowodzonych przez Unię sił morskich (Eunavfor) w celu ochrony statków pływających u wybrzeży Somalii, jak również w celu powstrzymania, zapobiegania im i zwalczania aktów piractwa morskiego i rozboju z użyciem broni u tamtejszych wybrzeży.

15. Zgodnie z art. 1 ust. 1 wspólnego działania poprzez tę operację wojskową, która swego czasu została przyjęta na podstawie art. 14 UE, art. 25 ust. 3 UE i art. 28 ust. 3 UE⁸, Unia Europejska wspiera cele określone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w rezolucjach Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) 1814, 1816, 1838, 1846 i 1851 z 2008 r. w sposób zgodny z działaniem zatwierdzonym w przypadku aktów piractwa, a ponadto powołuje się na art. 100 i nast. Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza⁹.

16. Mandat Eunavforu obejmuje zgodnie z art. 2 lit. e) wspólnego działania w szczególności „w celu ewentualnego ścigania na drodze sądowej przez państwa właściwe [...] [ujmowanie, przetrzymywanie i przekazywanie osób podejrzanych] 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”, a ponadto „zajmowanie statków piratów lub rozbójników lub statków ujętych w następstwie aktu piractwa lub rozboju, które znajdują się w rękach piratów lub rozbójników, a także przedmiot[ów] znajdując[y]ch się na pokładzie”.

7 — Wspólne działanie Rady 2008/851/WPZiB z dnia 10 listopada 2008 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej mającej na celu udział w powstrzymaniu, zapobieganiu i zwalczaniu aktów piractwa i rozboju u wybrzeży Somalii (Dz.U. L 301, s. 33), zmienione wspólnym działaniem 2010/766/WPZiB (Dz.U. L 327, s. 49) oraz wspólnym działaniem 2012/174/WPZiB (Dz.U. L 89, s. 69); zwane dalej „wspólnym działaniem”.

8 — Traktat o Unii Europejskiej, zmieniony traktatem nicejskim.

9 — Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza została podpisana w dniu 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay. Unia Europejska, jak też wszystkie jej państwa członkowskie, są stronami tej konwencji. Zgodnie z art. 100 konwencji o prawie morza wszystkie państwa współdziałają w możliwie najszerszym zakresie w zwalczaniu piractwa na morzu pełnym lub w jakimkolwiek innym miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa. Artykuł 105 konwencji o prawie morza zezwala na zajmowanie pirackich statków morskich lub powietrznych oraz aresztowanie osób i zajmowanie mienia znajdujących się na ich pokładzie; przepis ten zezwala ponadto na stosowanie środków karnych przez sądy państwa, które dokonało zajęcia pirackiego statku morskiego lub powietrznego. Artykuł 107 konwencji o prawie morza reguluje wreszcie, jakie okręty lub samoloty państw są upoważnione do dokonywania zajęcia z powodu piractwa.

17. Zgodnie z art. 10 ust. 3 zdanie pierwsze wspólnego działania „[s]zczegółowe warunki dotyczące udziału państw trzecich” w działaniach Eunavforu „są przedmiotem umów zawieranych zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 [TUE]”. W dalszej kolejności art. 10 ust. 6 wspólnego działania stanowi:

„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”.

18. Nawiązując do powyższego art. 12 wspólnego działania ustanawia ogólne warunki, na których Eunavfor przekazuje ujęte osoby do państw członkowskich Unii Europejskiej lub do państw trzecich, jeżeli państwo członkowskie lub państwo trzecie, pod banderą którego płynie dany okręt Eunavforu, nie może lub nie zamierza wykonywać swojej jurysdykcji. Celem jest przeprowadzenie postępowania karnego przy zachowaniu określonych minimalnych standardów. Przekazanie osób do państwa trzeciego zakłada zgodnie z art. 12 ust. 2 wspólnego działania, że „warunki tego przekazania 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 [by] nikt nie zostanie [został] poddany karze śmierci, torturom lub jakimkolwiek innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu”.

19. W tych okolicznościach wysoki przedstawiciel Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wynegocjował na mocy upoważnienia Rady z dnia 22 marca 2010 r. sporną umowę z Tanzanią w sprawie warunków przekazywania przez siły morskie dowodzone przez Unię Europejską do Tanzanii osób podejrzanych o piractwo i zajętego w związku z tym mienia¹⁰.

20. W drodze zaskarżonej decyzji, która jest oparta na art. 37 TUE jako jedynej materialnej podstawie prawnej oraz na art. 218 ust. 5 i 6 TFUE jako formalnej podstawie prawnej¹¹, Rada zatwierdziła tę umowę w imieniu Unii bez zgody lub konsultacji z Parlamentem i autoryzowała swój podpis. Umowa została następnie podpisana w dniu 1 kwietnia 2014 r.

21. Parlament stoi na stanowisku, że w odniesieniu do zaskarżonej decyzji należało zastosować poza art. 37 TUE również art. 82 TFUE i 87 TFUE jako dodatkową materialną podstawę prawną, w związku z czym decyzja ta wymagała jego zgody zgodnie z art. 218 ust. 6 lit. a) ppkt (v) TFUE.

22. Jeżeli chodzi o informowanie Parlamentu, to pismem z dnia 22 marca 2010 r. Rada poinformowała tę instytucję zgodnie z art. 37 TUE o udzielonym przez nią pełnomocnictwie do prowadzenia rokowań dotyczących umowy [międzynarodowej]. W przedmiocie dalszego przebiegu rokowań Rada nie przedstawiła Parlamentowi żadnych informacji. Dopiero po zakończeniu procedury Rada, pismem z dnia 19 marca 2014 r., poinformowała Parlament, że zatwierdziła sporną umowę i autoryzowała jej podpisanie, nie podając jednak do wiadomości Parlamentu brzmienia zaskarżonej decyzji ani tekstu spornej umowy. Parlament mógł zapoznać się z treścią tych aktów dopiero po opublikowaniu decyzji i umowy w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2014 r.

23. Zdaniem Parlamentu Rada nie wykonała w związku z tym w wystarczający sposób ciążącego na niej obowiązku natychmiastowego i pełnego informowania go zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

24. Pismem z dnia 28 maja 2014 r. Parlament wniósł na podstawie art. 263 ust. 2 TFUE niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności.

10 — Równoległe do rokowań z Tanzanią zainicjowane zostały ponadto rokowania z Mauritusem, Mozambikiem, Afryką Południową i Ugandą.

11 — Zobacz akapit pierwszy preambuły zaskarżonej decyzji.

25. Zgodnie z art. 131 § 2 regulaminu postępowania Prezes Trybunału dopuścił do sprawy Komisję Europejską w charakterze interwenienta na poparcie żądań Parlamentu oraz Republikę Czeską, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w charakterze interwenientów na poparcie żądań Rady.

26. Parlament, popierany przez Komisję, wnosi o:

- stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2014/198/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r.,
- utrzymanie w mocy tej decyzji do czasu wydania nowej oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

27. Rada, również popierana przez swoich interwenientów, wnosi ze swojej strony o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Ponadto Rada, jak też Republika Czeska, żądają obciążenia Parlamentu kosztami postępowania.

28. Na wypadek, gdyby miała zostać stwierdzona nieważność zaskarżonej decyzji, Rada zwraca się ponadto do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków tej decyzji

- albo do czasu wydania nowej, jeżeli stwierdzenie nieważności oparte byłoby na stwierdzeniu wyboru niewłaściwej podstawy prawnej zgodnie z zarzutem pierwszym,
- albo bez ograniczenia czasowego, jeżeli stwierdzenie nieważności byłoby oparte wyłącznie na stwierdzeniu niewystarczającego poinformowania Parlamentu zgodnie z zarzutem drugim.

29. Również Republika Czeska i Zjednoczone Królestwo na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji wyraźnie wnoszą¹² o utrzymanie jej skutków w mocy, przy czym Republika Czeska po prostu wzywa Trybunał, aby skorzystał on ze swojej kompetencji przewidzianej w art. 264 ust. 2 TFUE, zaś Zjednoczone Królestwo zwraca się do niego o taki sam sposób postępowania jak w wyroku w sprawie C-658/11.

30. W sprawie skargi Parlamentu przed Trybunałem miał miejsce pisemny etap postępowania¹³, a następnie w dniu 22 września 2015 r. odbyła się rozprawa.

V – Właściwe postanowienia spornej umowy

31. Sporna umowa ustanawia zgodnie z jej art. 1 warunki przekazywania do Tanzanii zatrzymanych przez Eunavfor osób podejrzanych o piractwo oraz zajętego w związku z tym przez Eunavfor mienia, a następnie warunki traktowania owych osób po ich przekazaniu.

32. Artykuł 3 ust. 1 zdanie drugie umowy stanowi, że Tanzania w każdym indywidualnym przypadku decyduje, czy wyraża zgodę na przekazanie zaproponowane przez Eunavfor, przy czym uwzględnia wszelkie istotne okoliczności, w tym lokalizację incydentu.

12 — Jeżeli chodzi o Królestwo Szwecji, to nie wnosi ono wprawdzie wyraźnie o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji, niemniej jednak z jego stwierdzeń można wnioskować, że popiera żądanie Rady mające to na celu.

13 — Podczas gdy większość uczestników postępowania zajmuje w swoich pismach stanowisko w przedmiocie obu zarzutów skargi, Republika Czeska ogranicza swoje uwagi do zarzutu drugiego, zaś Królestwo Szwecji i Komisja koncentrują się na zarzucie pierwszym.

33. Zgodnie z art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 umowy strony traktują zatrzymane osoby, zarówno przed przekazaniem, jak i po nim, w sposób humanitarny i zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami z dziedziny praw człowieka, w tym zgodnie z zakazem tortur oraz okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania lub karania, zakazem bezprawnego pozbawienia wolności oraz zgodnie z wymogami sprawiedliwego procesu. Z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze umowy wynika ponadto, iż przekazane osoby otrzymują znośne zakwaterowanie i wyżywienie oraz dostęp do opieki medycznej, a także mogą przestrzegać praktyk religijnych.

34. Dalsze prawa przekazanych osób, w szczególności prawo do uczciwego procesu oraz do bycia sądzonymi w rozsądnym terminie lub do zwolnienia, wynikają z art. 4 ust. 2–7 umowy.

35. Z art. 5 umowy wynika, że żadna z przekazanych osób nie będzie sądzona za przestępstwo o maksymalnym wymiarze kary wyższym niż dożywotnie więzienie.

36. Artykuł 6 umowy reguluje, jakie obowiązki w zakresie dokumentacji ciąży na Eunavforze w związku z danymi osobami i mieniem i w jaki sposób należy przekazywać dokumentację organom Tanzanii.

37. Artykuł 7 umowy traktuje o ciężącym na Unii i Eunavforze obowiązku ułatwiania dochodzenia i postępowania karnego prowadzonego przez organy wymiaru sprawiedliwości Tanzanii.

38. Wreszcie należy również wskazać na preambułę umowy, która wyraźnie odnosi się do wspólnego działania. Ponadto wskazuje się tam na różne instrumenty prawa międzynarodowego, w szczególności na właściwe rezolucje Narodów Zjednoczonych oraz na konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza.

VI – Ocena prawna

39. Skarga Parlamentu o stwierdzenie nieważności jest oparta na dwóch zarzutach, z których przedmiotem pierwszego jest wybór właściwej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji (zob. w tym względzie część B poniżej), natomiast drugi poświęcony jest obowiązkowi Rady w zakresie natychmiastowego i pełnego informowania Parlamentu na wszystkich etapach procedury zawarcia umowy międzynarodowej (zob. w tym względzie część C poniżej).

40. Zanim przejdę do merytorycznej oceny tych dwóch zarzutów, należy krótko omówić właściwość Trybunału w przedmiocie niniejszego postępowania (zobacz poniżej, część A).

A – W przedmiocie właściwości Trybunału

41. Co do zasady kompetencja orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej od czasu traktatu z Lizbony rozciąga się na wszystkie dziedziny prawa unijnego, przy czym sądy Unii są powołane do dokonywania wykładni wszelkich przepisów prawa Unii oraz do kontroli legalności wszystkich aktów instytucji, organów lub innych jednostek organizacyjnych Unii (art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE, art. 263 ust. 1 TFUE i art. 267 ust. 1 TFUE).

42. Na zasadzie odstępstwa od tej zasady Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy ani w zakresie postanowień prawa pierwotnego dotyczących WPZiB, ani aktów prawnych wydanych na podstawie tych postanowień (zob. art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE w związku z art. 257 akapit pierwszy TFUE). Od tego jednak z kolei wyjątek przewiduje art. 275 akapit drugi TFUE, w zakresie, w jakim ustanawia on właściwość sądów Unii w szczególności w odniesieniu do kontroli przestrzegania art. 40 TUE.

43. Właśnie ostatniego wyjątku dotyczy zarzut pierwszy skargi Parlamentu, którego przedmiotem jest wybór właściwej podstawy prawnej. Nawet jeśli Parlament niestety w żadnym miejscu nie odnosi się do art. 40 TUE, to jednak pod względem merytorycznym chodzi mu jednoznacznie o uregulowaną tam problematykę wyznaczenia granic między WPZiB z jednej strony a „uwpólnotowionymi” dziedzinami polityki z drugiej strony. Gdyby Rada – jak utrzymuje Parlament – miała niesłusznie oprzeć zaskarżoną decyzję wyłącznie na WPZiB, zamiast powołać się dodatkowo również na postanowienia dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej, to dopuściłaby się ona wówczas naruszenia uprawnień innych instytucji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co jest zakazane na podstawie art. 40 akapit pierwszy TUE i podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE.

44. Jeżeli chodzi o zarzut drugi Parlamentu, to jest on oparty na ogólnym obowiązku informowania zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE, a więc na przepisie, który – jak Trybunał orzekł już w sprawie C-658/11¹⁴ – jako taki *nie* należy do postanowień prawa pierwotnego dotyczących WPZiB zawartych w tytule V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, lecz ma zastosowanie we wszystkich dziedzinach w odniesieniu do wszelkich procedur Unii w przedmiocie zawarcia umów międzynarodowych. W związku z tym przepisu tego nie dotyczy ograniczenie właściwości sądów, jakie wynika w odniesieniu do WPZiB z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE w związku z art. 275 akapit pierwszy TFUE.

45. Republika Czeska wzywa w niniejszej sprawie Trybunał do przemyślenia i w razie potrzeby zmodyfikowania jego orzecznictwa w przedmiocie art. 218 ust. 10 TFUE zawartego w wyroku w sprawie C-658/11.

46. Wbrew stanowisku Republiki Czeskiej w żaden sposób nie da się jednak wnioskować z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE w związku z art. 275 akapit pierwszy TFUE, że w zakresie skargi opartej na art. 218 ust. 1 TFUE Trybunał byłby właściwy jedynie w ograniczonym stopniu, przykładowo w ten sposób, że musiałby się ograniczyć jedynie do *stwierdzenia* naruszenia obowiązku poinformowania Parlamentu, *bez stwierdzenia nieważności* zaskarżonej decyzji.

47. Trybunał jest albo właściwy, albo niewłaściwy. Wyjątki od jego właściwości wymagałyby wyraźnego uregulowania i powinny być interpretowane ściśle. Stopniowanie kompetencji sądów Unii w przedmiocie rozpatrywania skarg o stwierdzenie nieważności dotyczących art. 40 TUE lub art. 218 ust. 10 TFUE nie jest przewidziane ani w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE, ani w art. 275 akapit pierwszy TFUE¹⁵.

48. Niezależnie od tego wydanie wyroku „stwierdzającego”, którego wizję wydaje się mieć przed oczyma Republika Czeska, byłoby sprzeczne z istotą skargi o stwierdzenie nieważności. Pozostawałoby ono w sprzeczności z art. 264 TFUE, który reguluje skutki prawne skutecznej skargi i daje wyraz kasatoryjnemu charakterowi skargi o stwierdzenie nieważności. Ani w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE, ani w art. 275 akapit pierwszy TFUE nie znajduje się żadna wskazówka przemawiająca za wyłączeniem owego art. 264 TFUE.

49. W świetle powyższych rozważań Trybunał jest więc w pełni właściwy w zakresie niniejszej skargi, w tym do ewentualnego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji¹⁶.

14 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 72, 73; por. uzupełniająco także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w tej sprawie, EU:C:2014:41, pkt 137, 138.

15 — Jedynie w odniesieniu do kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające właściwość Trybunału jest wyraźnie ograniczona zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE do skarg przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE.

16 — Tak też wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, w szczególności pkt 87.

B – W przedmiocie wyboru właściwej podstawy prawnej (zarzut pierwszy)

50. W zarzucie pierwszym, który wyznacza główny punkt niniejszego postępowania, Parlament kwestionuje wybraną przez Radę podstawę prawną zaskarżonej decyzji.

51. Parlament twierdzi, że oparcie tej decyzji wyłącznie na WPZiB, a dokładnie rzecz biorąc na art. 37 TUE, stanowiło naruszenie prawa. Zdaniem Parlamentu konieczne było zastosowanie jako dodatkowej podstawy prawnej art. 82 TFUE i 87 TFUE, a więc dwóch przepisów z dziedzin współpracy wymiarów sprawiedliwości i współpracy policyjnej. Parlament opowiada się więc ostatecznie za podwójną podstawą prawną, która łączy uprawnienia z WPZiB z uprawnieniami z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Gdyby kombinacja podstaw prawnych z tych dwu dziedzin polityk miała być niemożliwa z tego względu, że dane procedury nie dadzą się ze sobą pogodzić, wówczas Parlament uznaje za właściwe – jak to wyjaśnił w trakcie rozprawy – wyłącznie art. 82 TFUE i 87 TFUE¹⁷.

1. Uwaga wstępna

52. W orzecznictwie wyjaśniono już, że akt prawa Unii – także decyzja w sprawie zatwierdzenia umowy międzynarodowej¹⁸ – może zostać oparty na podwójnej podstawie prawnej. Jest to wymagane zawsze wtedy, gdy dany akt prawny realizuje jednocześnie kilka celów lub obejmuje kilka elementów składowych, które są ze sobą nierozzerwalnie związane, przy czym jeden wobec drugiego nie ma charakteru ubocznego, w związku z czym różne postanowienia traktatu mają zastosowanie w równoprawny sposób¹⁹.

53. Wbrew temu, co twierdzą Rada i interwenienci popierający jej żądania, Trybunał w żadnym razie nie zarzucił jeszcze możliwości takiej podwójnej podstawy prawnej w odniesieniu do takiego przypadku jak niniejszej sprawie. W szczególności wyrok w sprawie C-658/11 nie przyniósł w tym względzie żadnego wstępnego rozstrzygnięcia.

54. Prawdą jest, że ów wyrok dotyczył umowy międzynarodowej – umowy z Mauritium – której treść była porównywalna do treści spornej w niniejszej sprawie umowy. Jednakże Trybunał nie zajął tam w wyczerpujący sposób stanowiska w kwestii właściwej materialnej podstawy prawnej, ponieważ występujący ze skargą Parlament w swoim czasie – inaczej niż tutaj – nie podał w wątpliwość wyłącznego stosowania art. 37 TUE, a nawet uznał, że zatwierdzenie umowy między Unią i Mauritium „mogło ważne zostać oparte wyłącznie na art. 37 TUE, z wyłączeniem jakiegokolwiek innej materialnej podstawy prawnej”²⁰. Wychodząc z ówczesnych zarzutów Parlamentu, Trybunał konsekwentnie skoncentrował się w sprawie C-658/11 na wykładni szczególnych postanowień proceduralnych w art. 218 ust. 6 akapit drugi zdanie pierwsze TFUE.

17 — Jeszcze dalej idące stanowisko prezentuje Komisja, która twierdzi, że zaskarżona decyzja jest objęta wyłącznie zakresem zastosowania współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w związku z czym jako jedyny przepis kompetencyjny w rachubę wchodzi dla niej wyłącznie art. 82 TFUE.

18 — Zobacz w tym względzie w szczególności wyroki: Komisja/Rada, C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 55, 56; Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 35.

19 — Wyroki: Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 43, 44; Komisja/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, pkt 34; Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 43.

20 — Tak stwierdził Trybunał w przedmiocie argumentacji stron w wyroku Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 44, 45.

55. Nawet gdyby przyjąć za Radą i interwenientami popierającymi jej żądania, że w sprawie C-658/11 Trybunał co najmniej w sposób dorozumiany rozstrzygnął kwestię właściwej materialnej podstawy prawnej²¹, nie pozwalałoby to jeszcze w niniejszej sprawie na wyczerpującą ocenę zarzutu podniesionego przez Parlament. W świetle utrwalonego orzecznictwa dla kontroli podstawy prawnej zaskarżonej tutaj decyzji jest bowiem bez znaczenia, jaka podstawa prawna została powołana dla przyjęcia innych aktów Unii, które w danym przypadku mają podobne cechy²².

56. Dlatego też w niniejszej sprawie wybór materialnej podstawy prawnej zaskarżonej decyzji – w tym możliwości oparcia tej decyzji na podwójnej podstawie prawnej – należy poddać niezależnej ocenie.

57. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu i Komisji w niniejszej sprawie bynajmniej nie jest wykluczone w odniesieniu do działań zewnętrznych Unii zastosowanie podstaw prawnych spoza WPZiB. Przykładowo w art. 21 ust. 3 TUE wyraźnie uznano, że oprócz WPZiB również pozostałe dziedziny polityki Unii mogą obejmować „aspekty zewnętrzne”. W związku z tym zasadniczo jest całkiem możliwe do wyobrażenia uwzględnienie dla zatwierdzenia umowy międzynarodowej Unii uprawnień z dziedziny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości lub oparcie takiego aktu na podwójnej materialnej podstawie prawnej z uwzględnieniem takich uprawnień.

58. Nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, że w postanowieniach prawa pierwotnego dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – zawartych szczególnie w analizowanych w niniejszej sprawie obu rozdziałach traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej – brak jest wyraźnych norm kompetencyjnych dla działań zewnętrznych²³. Jak wiadomo, instytucjom Unii mogą przysługiwać w określonych okolicznościach również w sposób dorozumiany uprawnienia zewnętrzne. Pierwotnie takie uprawnienia były wywodzone zgodnie z tak zwaną teorią AETR z istniejących uprawnień w zakresie działań wewnętrznych²⁴. Obecnie takie uprawnienia zewnętrzne są w ramach art. 216 ust. 1 TFUE nawet wyraźnie przewidziane w traktatach. Jeśli teoria AETR ma być dzisiaj stosowana, wówczas w danym akcie prawa Unii należy wyraźnie przytoczyć art. 216 ust. 1 TFUE²⁵.

59. Ocena kwestii, czy w niniejszym przypadku wymagane było uwzględnienie podstaw prawnych z dziedzin współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (art. 82 TFUE) i współpracy policyjnej (art. 87 TFUE) musi opierać się zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść zaskarżonej decyzji²⁶, ale też kontekst, w który wpisuje się ta decyzja²⁷.

21 — Rada i interwenienci popierający jej żądania powołują się w tym kontekście w szczególności na pkt 58, 59 i 62 wyroku Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025.

22 — Wyroki: Komisja/Rada, C-94/03, EU:C:2006:2, pkt 50; Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 48; Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 36; zob. także wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada, C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 66.

23 — Wyjątek stanowi – tutaj niemiernodajny – art. 79 ust. 3 TFUE, w którym zawarta jest wyraźna podstawa prawna do zawierania umów o readmisji nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich do ich państw pochodzenia lub państw, z których przybywają.

24 — Doktryna AETR ma początek w wyroku Komisja/Rada (zwanym wyrokiem „AETR”), 22/70, EU:C:1971:32, pkt 15–19; streszczenie o nowszej dacie znajduje się na przykład w opinii 1/03, EU:C:2006:81, pkt 114–133.

25 — Zobacz w tym względzie moja opinia w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2114, pkt 104; podobnie już wcześniej moja opinia w sprawie Zjednoczone Królestwo/Rada, C-431/11, EU:C:2013:187, pkt 64–70.

26 — Wyroki: Komisja/Rada, C-300/89, EU:C:1991:244, pkt 10; Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 42; Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 35.

27 — Wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 48; Zjednoczone Królestwo/Rada, C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 50 oraz Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 38.

2. Brak wystarczającego związku z przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

60. Analizując samą treść spornej umowy, należy przyznać Parlamentowi Europejskiemu i Komisji, że zawiera ona liczne regulacje, które są typowe dla transgranicznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i transgranicznej współpracy policyjnej. Dotyczą one przekazywania osób i mienia w celu przeprowadzenia postępowania karnego²⁸ oraz praw danych osób w odniesieniu do traktowania z poszanowaniem godności człowieka i zgodnego z zasadami państwa prawa²⁹. Ponadto w owej umowie uregulowane jest, jakie obowiązki w zakresie dokumentacji i powiadamiania ciąży na Unii i Eunavforze oraz w jakiej formie udzielają one właściwym organom Tanzanii³⁰ wsparcia w celu prowadzenia przez nie dochodzenia i postępowania karnego wobec osób przekazanych³¹.

61. W tym kontekście treść spornej umowy wykazuje bez wątpienia pewne pokrewieństwo z materiałami, które są uregulowane w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do współpracy między organami w ramach postępowania karnego [art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. d) TFUE], gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji [art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE], wzajemnego dopuszczania dowodów [art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. a) TFUE], praw jednostek w postępowaniu karnym [art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. b) TFUE] oraz szkolenia pracowników właściwych instytucji [art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. c) TFUE].

62. Niemniej jednak wnioskowanie wyłącznie na podstawie tego merytorycznego związku, że art. 82 TFUE i 87 TFUE powinny być zostac tutaj bezwzględnie zastosowane jako dodatkowe podstawy prawne zaskarżonej decyzji, byłoby zbyt płytkie, albowiem nie wszędzie tam, gdzie mają być przyjmowane przepisy mające pewien związek z zagadnieniami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych lub ze współpracą policyjną, postanowienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bezwzględnie stanowią *sedes materiae*³².

63. Decydujące jest to, na co bardzo słusznie zwróciły uwagę Rada i Królestwo Szwecji, że sporne postanowienia art. 82 TFUE i 87 TFUE stanowią jedynie o współpracy *wewnątrz Unii*. Z jednej strony dowodzi tego już na pierwszy rzut oka na brzmienie obu tych przepisów³³, z drugiej strony wynika to jednak również z koncepcji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, której urzeczywistnieniu one służą: to *Unia* oferuje *swoim obywatelom* taką przestrzeń, i to *Unia* stanowi tę przestrzeń (art. 67 ust. 1 TFUE), przy czym akcent pada na *przestrzeń bez granic wewnętrznych* (art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust. 2 TFUE).

64. Natomiast zaskarżona decyzja – względnie sporna konwencja, którą decyzja ta zatwierdza – właśnie nie reguluje wewnętrznej współpracy wymiarów sprawiedliwości lub policyjnej. Również nie ma ona wpływu ani nie zmienia tej współpracy w rozumieniu art. 216 ust. 1 TFUE. Wbrew temu, co twierdzą Parlament i Komisja, owa umowa zupełnie nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie karania przestępstw międzynarodowych, takich jak piractwo. Przedmiotem owej umowy jest wyłącznie współpraca z organami Tanzanii – z państwem trzecim – i to tylko w przypadku gdy organy państw członkowskich same nie przejmują ścigania³⁴.

28 — Artykuł 3 ust. 1 i 2 spornej umowy.

29 — Artykuł 3 ust. 3 oraz art. 4 i 5 spornej umowy.

30 — Artykuł 6 spornej umowy.

31 — Artykuł 7 spornej umowy.

32 — Zobacz w tym względzie wyrok Komisja/Parlament i Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 45–50; podobnie – w odniesieniu do ustalenia praw obywateli państw trzecich w obrębie Unii – wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, C-431/11, EU:C:2013:589, pkt 62–67; Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 40–46.

33 — Jest tam mowa o „współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii” (art. 82 ust. 1 TFUE) oraz o „współpracy policyjnej obejmującej wszystkie właściwe organy państw członkowskich” (art. 87 ust. 1 TFUE) (podkreślenie moje).

34 — Artykuł 12 ust. 1 tiret drugie wspólnego działania.

65. Prawdą jest, że mogą istnieć sytuacje, w których również współpraca z państwem trzecim może przyczynić się do osiągnięcia celów przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wewnątrz Unii (zob. art. 216 ust. 1 TFUE alternatywa druga) i nadania w ten sposób tej przestrzeni w najprawdziwszym tego słowa znaczeniu „zewnętrznego wymiaru”. Pomyśleć należy przykładowo o włączeniu Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii do strefy Schengen lub o konwencji z Lugano włączającej niektóre z tych państw w określone aspekty współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Takich skutków zwrotnych działań zewnętrznych na sferę wewnątrzunijną nie można jednak stwierdzić w przypadku współpracy takiej jak z Tanzanią, dla której podstawy prawne zostały stworzone w zaskarżonej decyzji i spornej umowie.

66. Wspomniana współpraca Unii z Tanzanią powinna wspierać wyłącznie *bezpieczeństwo międzynarodowe* poza terytorium Unii: stanowi ona znaczący wkład w skuteczne i trwałe zwalczanie piractwa na morzach światowych i tym samym w polepszenie globalnego stanu bezpieczeństwa w skali światowej, jeżeli osoby podejrzane o piractwo będą w skuteczny sposób poddawane jurysdykcji karnej wykonywanej sprawiedliwie zgodnie z zasadami państwa prawa.

67. Nie można natomiast stwierdzić szczególnego związku z *bezpieczeństwem wewnątrz Unii Europejskiej* lub z krajowym bezpieczeństwem jej państw członkowskich. Miałby on – o ile w ogóle – jedynie bardzo pośredni charakter. Współpraca z Tanzanią nie dotyczy bowiem zwalczania i ścigania piractwa u wybrzeży europejskich, lecz w o wiele bardziej oddalonym rejonie Rogu Afryki, u wybrzeży Somalii.

68. Podobnie nie można wnioskować odnośnie do istnienia wewnątrzunijnego aspektu ze zwykłej okoliczności, że osoby podejrzane o piractwo, które mają zostać przekazane przez EUNAVFOR organom Tanzanii, chwilowo znajdują się na pokładach okrętów marynarki wojennej państw członkowskich Unii i są tam zatrzymane. Chociaż owe osoby w ten sposób podlegają wówczas tymczasowo jurysdykcji państw członkowskich i w konsekwencji mogą skorzystać z gwarancji prawa Unii – w szczególności karty praw podstawowych³⁵, to nie oznacza to jeszcze, że znajdują się one na terytorium Unii i tym samym w geograficznym zakresie zastosowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

69. Z tego samego powodu niniejsza sprawa nie jest zresztą również porównywalna z sytuacją objętą umową o readmisji w rozumieniu art. 79 ust. 3 TFUE. Tam – inaczej niż tutaj – chodzi bowiem właśnie o przekazywanie do państw trzecich osób przebywających nielegalnie *na terytorium* Unii.

3. Umocowanie niniejszej umowy w WPZiB

70. Ostatecznie współpraca z Tanzanią wpisuje się w rzeczywisty kontekst polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Chodzi o „misję poza Unią” mającą na celu „wzmocnienie międzynarodowego bezpieczeństwa zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”, których przeprowadzenie Unia postawiła sobie za cel w ramach WPZiB, a dokładniej mówiąc w ramach jej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. 42 ust. 1 zdanie drugie TUE i 43 ust. 1 TUE).

71. Zgodnie z jej preambułą, jak też preambułą zaskarżonej decyzji, sporna umowa ma na celu wdrożenie kliku rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych i konkretyzuje prawne warunki działalności EUNAVFORU w ramach operacji Atalanta³⁶, wspólnej akcji wojskowej w zakresie przedmiotowym zastosowania WPZiB.

35 — Zobacz podobnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności wyroki: z dnia 4 grudnia 2014 r., Samatar i in./Francja, skarga nr 17110/10 i in., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, pkt 41–59; Hassan i in./Francja, skarga nr 46695/10 i in., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, pkt 60–72, 86–104), w każdym przypadku w przedmiocie art. 5 EKPC.

36 — Zobacz w tym względzie w szczególności art. 10 ust. 6 i art. 12 ust. 3 wspólnego działania.

72. Okoliczność, iż sporna umowa jako warunki ramowe dla współpracy z Tanzanią ustanawia również sposób traktowania zatrzymanych osób z poszanowaniem godności człowieka oraz określone zasady praworządności, wcale nie przemawia przeciwko jej przyporządkowaniu do WPZiB. Praworządność i ochrona praw człowieka należą bowiem ogólnie do zasad działań zewnętrznych Unii, których należy przestrzegać i które należy realizować nie tylko, lecz *również* w ramach WPZiB [art. 21 ust. 1 akapit pierwszy, art. 21 ust. 2 lit. b) i art. 21 ust. 3 TUE]³⁷.

73. W świetle powyższych rozważań Rada słusznie oparła się na WPZiB, a dokładniej mówiąc na art. 37 TUE jako wyłącznej podstawie prawnej zaskarżonej decyzji³⁸. Podniesiony przez Parlament zarzut pierwszy jest w konsekwencji bezzasadny.

C – W przedmiocie informowania Parlamentu (zarzut drugi)

74. W zarzucie drugim podnoszone jest, że Parlament, wbrew art. 218 ust. 10 TFUE, nie otrzymywał natychmiast i w pełni informacji na wszystkich etapach procedury zawarcia spornej umowy.

75. Jak stwierdził już Trybunał, art. 218 ust. 10 TFUE znajduje zastosowanie do wszystkich umów międzynarodowych Unii, a więc także tych, które – tak jak sporna tutaj umowa – dotyczą wyłącznie WPZiB³⁹. Zakres istniejących zgodnie z tym przepisem obowiązków Rady wobec Parlamentu jest jednakże wciąż nadzwyczaj sporny.

1. Zagadnienia ogólne

76. Sformułowania zastosowane w art. 218 ust. 10 wskazują na bardzo szeroki obowiązek informacyjny Rady: Parlament należy informować „natychmiast”, „w pełni” i „na wszystkich etapach procedury”. W tym odzwierciedla się fundamentalna zasada demokratyczna, która obowiązuje w każdym procesie decyzyjnym na poziomie Unii⁴⁰ (zob. art. 2 TUE), także w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

77. W odróżnieniu do rzecznika generalnego Y. Bota⁴¹ i niektórych uczestników niniejszego postępowania zdecydowanie nie jestem zdania, że w stosunku do informowania Parlamentu zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE należy stawiać zróżnicowane pod względem surowości wymagania w zależności od tego, czy Parlament zgodnie z art. 218 ust. 6 musi wyrazić zgodę na umowę, udziela w kwestii tej umowy konsultacji, czy – jak w niniejszym przypadku – nie posiada żadnych formalnych praw do współdecydowania w kwestii tej umowy.

78. Demokratyczna kontrola nie wyczerpuje się w wykonywaniu formalnych praw do współdecydowania, a informowanie Parlamentu nie służy tylko przygotowaniu wykonywania takich praw. Przeciwnie, już sama transparentność, którą stwarza natychmiastowe i pełne informowanie Parlamentu na wszystkich etapach procedury, stanowi element demokratycznej kontroli, którego nie należy bagatelizować, i tym samym wartość samą w sobie.

37 — Podobnie opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:50, pkt 64, w odniesieniu do celu polegającego na utrzymaniu pokoju i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego.

38 — Zobacz uzupełniającą analizę przedstawioną przez rzecznika generalnego Y. Bota w przedmiocie umowy UE/Mauritius w opinii w sprawie Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:41, która zasadniczo z porównywalnymi argumentami zawiera te same wnioski (zobacz tam w szczególności pkt 83, 109–115).

39 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, w szczególności pkt 85.

40 — Wyroki: Roquette Frères/Rada, 138/79, EU:C:1980:249, pkt 33; Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 81; Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 81.

41 — Opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:41, w szczególności pkt 142–144.

79. Ta transparentność jest wyrazem bardzo fundamentalnej zasady, zgodnie z którą w Unii Europejskiej decyzje są podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli (art. 1 ust. 2 TUE). Przyczynia się ona do odpowiedzialnego postępowania wszystkich aktorów biorących udział w działaniach zewnętrznych Unii. Ponadto zapewnia ona wybranym przedstawicielom obywateli Unii możliwość publicznego debatowania przy pełnej znajomości stanu rzeczy o sprawach zagranicznych mających znaczenie ogólnoeuropejskie oraz krytycznego asystowania całej procedurze zawarcia umowy międzynarodowej poprzez spontaniczne opinie⁴². W ten sposób mogą oni zresztą w pełni uprawniony sposób próbować wywierać merytorycznie wpływ na planowaną umowę, i to nawet jeżeli dana umowa z formalnego punktu widzenia może zostać zawarta bez ich zgody lub konsultacji. Liczne kontrowersyjne przykłady z niedawnej przeszłości pokazują bardzo obrazowo, jak ważna jest demokratyczna kontrola w dziedzinie działań zewnętrznych i jak duże znaczenie ma w tym względzie odpowiednie poinformowanie Parlamentu⁴³.

80. Z tą interpretacją art. 218 ust. 10 TFUE nie jest związane niezgodne z deklaracją w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁴ „zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego”. Te same zasady demokratycznej kontroli i transparentności, których wyrazem jest obecnie art. 218 ust. TFUE, były bowiem już przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego na trwałe zakotwiczone w systemie traktatów europejskich w odniesieniu do wszystkich dziedzin polityk, także w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁵.

81. Niezależnie od tego dopiero przewidziane w art. 218 ust. 10 TFUE pełne i natychmiastowe informowanie na wszystkich etapach procedury zapewnia, że Parlament będzie mógł krytycznie ocenić wybór przez Radę formalnej i materialnej podstawy prawnej oraz w danym wypadku przedstawić w tej kwestii swój punkt widzenia⁴⁶. Tylko wtedy, gdy Parlament dysponuje wystarczającymi informacjami dotyczącymi przedmiotu i przebiegu rokowań w sprawie planowanej umowy międzynarodowej, może on na bieżąco wyrobić sobie własne zdanie o wyborze właściwej podstawy prawnej i skutecznie bronić swoich ewentualnie istniejących praw do współdecydowania. Im mniej informacji Rada przekazuje Parlamentowi, w tym w większym stopniu może ona sama bez większych oporów politycznych oprzeć się na dogodnej dla niej podstawie prawnej.

82. W tych okolicznościach należy poniżej zbadać, czy Parlamentowi przekazywano w niniejszym przypadku informacje tak, jak wymaga tego art. 218 ust. 10 TFUE, a mianowicie *na wszystkich etapach procedury, w pełni i natychmiast*.

42 — Przykładowo Parlament mógłby zainteresować się w przypadku takim jak niniejszy, czy obowiązujący w Unii zakaz kary śmierci (art. 2 ust. 2 karty praw podstawowych) został dostatecznie uwzględniony. Co by było, gdyby Rada zaniedbała przyjęcia w spornej umowie odpowiednich środków? I czy wystarczy w spornej umowie przewidzieć nie wyraźny, lecz jedynie zawołany zakaz kary śmierci? Przypominam, że wspólne działanie w art. 12 ust. 2 wyraźnie uznaje zagrożenie poddania karze śmierci za przeszkodę wyłączającą przekazanie do państw trzecich osób podejrzanych o piractwo, zaś art. 5 spornej umowy porusza ten punkt jedynie pośrednio i z niewielką symboliczną mocą, a mianowicie w ten sposób, że żadna osoba przekazana „nie jest [będzie] sądzona za przestępstwo o maksymalnym wymiarze kary wyższym niż dożywotnie więzienie”.

43 — Mam na myśli w szczególności planowaną umowę w sprawie wolnego handlu „TTIP” ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, umowę SWIFT i umowę w sprawie przekazywania danych dotyczących przelotów pasażera („Passenger Name Records”), ale także przewidziane w art. 6 ust. 2 TUE oraz w art. 218 ust. 6 i 8 TFUE przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

44 — Deklaracja nr 14 do aktu końcowego konferencji rządowej, która w dniu 13 grudnia 2007 r. przyjęła podpisany traktat z Lizbony (Dz.U. 2008, C 115, s. 343), podkreśla w swoim akapicie drugim, że postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zawarte w traktacie z Lizbony „nie zwiększają roli Parlamentu Europejskiego”.

45 — Zobacz w szczególności art. 1 akapit drugi UE i art. 21 UE.

46 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 86.

2. Obowiązek informowania Parlamentu na wszystkich etapach procedury

83. Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o obowiązek informowania Parlamentu *na wszystkich etapach procedury*, to obejmuje on ponad wszelką wątpliwość informowanie o wszczęciu i zakończeniu procedury. Rada wykonała ciążący na niej na mocy art. 218 ust. 10 TFUE obowiązek, gdyż poinformowała Parlament najpierw pismem z dnia 22 marca 2010 r. o zbliżającym się rozpoczęciu rokowań w sprawie umowy z Tanzanią i następnie pismem z dnia 19 marca 2014 r. o zatwierdzeniu wynegocjowanej umowy.

84. To jednak absolutnie nie wyczerpuje obowiązków Rady wobec Parlamentu. Jak nietrudno wywnioskować z samego brzmienia art. 218 ust. 10 TFUE zawierającego sformułowanie „na wszystkich etapach procedury”, Parlament musi być informowany nie tylko o początku i końcu procedury zawarcia umowy międzynarodowej, lecz także – z pewną regularnością – *w trakcie* toczącej się procedury być informowany o jej postępkach. Zasadniczo przyznała to nawet sama Rada w trakcie rozprawy przed Trybunałem.

85. Z pewnością informowanie Parlamentu na podstawie art. 218 ust. 10 TFUE nie może mieć tej samej jakości i intensywności, co informowanie specjalnego komitetu, o którym mowa w art. 218 ust. 4 TFUE, „w konsultacji” z którym negocjator Unii musi prowadzić rokowania z państwem trzecim. Parlament nie musi także być powiadamiany o czysto przygotowujących wewnętrznych wydarzeniach mających miejsce w ramach innych instytucji Unii, przykładowo o dyskusjach w grupach roboczych Rady lub w Komitecie Stałych Przedstawicieli państw członkowskich.

86. Inaczej niż twierdzi Rada, informowanie Parlamentu nie może jednak ograniczać się wyłącznie do tych etapów procedury, w których Rada podejmuje jakieś formalne decyzje – w szczególności o udzieleniu mandatu do rokowań i przyjęciu wytycznych dla negocjatora. Przeciwnie, Parlament należy ponadto poinformować na przykład o osiągniętych tymczasowych rezultatach i istotnych postępkach w rokowaniach, ponadto o warty wymienienia trudnościach, które mogły się pojawić. Informowanie musi być przy tym dokonywane – z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnego przypadku i w danym wypadku z odpowiednimi środkami w zakresie poufnego traktowania informacji szczególnie chronionych – zawsze w sposób, który pozostawia Parlamentowi wystarczająco miejsca do skutecznego wykonywania jego funkcji kontrolnych.

87. Tylko dzięki takiemu bieżącemu informowaniu Parlament może sprostać swojej funkcji demokratycznej kontrolnej, a ponadto czuwać nad tym, aby wybrana na początku przez Radę podstawa prawna była wciąż prawidłowa. Ta funkcja Parlamentu ma szczególne znaczenie zwłaszcza we WPZiB, ponieważ kontrola sądowa – jak już wspomniano – jest tam mocno ograniczona (art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE w zw. z art. 275 TFUE). Gdyby Parlament mógł wykonywać swoją funkcję dopiero na końcu procedury, na podstawie wynegocjowanej lub nawet już zatwierdzonej umowy międzynarodowej, to jego demokratyczna kontrola byłaby o wiele mniej skuteczna.

88. Z uwagi na to, że w niniejszym przypadku Parlament w trakcie toczącej się procedury w ogóle nie otrzymał informacji o stanie rzeczy, ma w tym względzie miejsce oczywiste naruszenie art. 218 ust. 10 TFUE.

89. Wniosku tego nie da się podważyć przez podniesienie, że nie Rada, lecz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa decyduje o działaniach w trakcie toczącej się procedury. Z jednej bowiem strony Rada jako instytucja podejmująca decyzję ponosi całą odpowiedzialność za prawidłowy przebieg procedury; z drugiej strony Rada ponosi odpowiedzialność za ewentualne zaniedbania wysokiego przedstawiciela, ponieważ nie tylko przewodniczy on Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 ust. 3 TUE), ale ponadto powierzono mu realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z upoważnienia Rady (art. 18 ust. 2 zdanie drugie TUE); w szczególności w niniejszej sprawie wysoki przedstawiciel został konkretnie upoważniony przez Radę

do podjęcia rokowań z Tanzanią⁴⁷ (art. 218 ust. 3 TFUE).

3. Obowiązek pełnego informowania Parlamentu

90. Jeżeli chodzi następnie o obowiązek informowania *w pełni*, to oba pisma Rady do Parlamentu pozostawiają w niniejszej sprawie wiele do życzenia.

91. Po pierwsze, pismo z dnia 22 marca 2010 r., w którym Parlament został poinformowany o zbliżającym się rozpoczęciu rokowań z Tanzanią, nie zawiera w ogóle informacji na temat ewentualnych wytycznych negocjacyjnych w rozumieniu art. 218 ust. 4 TFUE.

92. Jest to sprzeczne z art. 218 ust. 10 TFUE. Pełne informowanie Parlamentu oznacza bowiem w logiczny sposób, że oprócz zwykłego powiadomienia o rozpoczęciu rokowań przekazywane są również szczegółowe informacje dotyczące zamierzonej przez Unię treści planowanej umowy międzynarodowej. Tylko tak możliwa jest skuteczna kontrola demokratyczna.

93. Jak Rada sama przyznała, wskazując na wcześniejsze przypadki, przekazaniu Parlamentowi wytycznych negocjacyjnych nie stoją na przeszkodzie żadne niedające się przewyczyć przeszkody. W szczególności w razie potrzeby można podjąć odpowiednie kroki w celu zagwarantowania poufności traktowania informacji szczególnie chronionych, na przykład danych dotyczących strategii rokowań Unii lub danych, które dotyczą zagranicznych interesów lub bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich.

94. Po drugie, do pisma z dnia 19 marca 2014 r., w którym Parlament został poinformowany o zakończeniu procedury, nie został dołączony tekst zaskarżonej decyzji ani spornej umowy. Nawet w późniejszym momencie Rada oficjalnie nie przekazała żadnego z tych tekstów Parlamentowi.

95. To również nie jest zgodne z wymogami art. 218 ust. 10 TFUE⁴⁸.

96. Wniosku tego nie można podważyć przez podniesienie, że Parlament znał kontekst, w jaki wpisywała się planowana umowa z Tanzanią w szczególności w tego względu, że zostały już zawarte dwie podobne umowy z innymi państwami trzecimi. Jak bardzo słusznie podkreśla Parlament, nie jest do zaakceptowania, żeby wybrani przedstawiciele obywateli Unii musieli wykonywać swoją demokratyczną kontrolę na podstawie domysłów na temat prawdopodobnej treści zamierzonej umowy międzynarodowej.

97. Inaczej niż twierdzi Rada, do Parlamentu nie należy również żądanie samemu z siebie przedstawienia dalszych informacji. W przeciwieństwie bowiem do innych postanowień, na przykład art. 319 ust. 2 TFUE, art. 218 ust. 10 TFUE w ogóle nie nakłada na Parlament powinności przejmowania samemu inicjatywy w tym względzie. Taka powinność już ze względu na brak wiedzy o szczegółach i przebiegu rokowań stawiałaby Parlament w bardzo niekorzystnej sytuacji i poważnie utrudniałaby mu wykonywanie demokratycznej kontroli. Zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE Rada jest zobowiązana do poinformowania Parlamentu niepytana. Wymaga tego ostatecznie równowaga instytucjonalna oraz zasada lojalnej współpracy między instytucjami (art. 13 ust. 2 TUE).

98. Tym bardziej nie może być, jak w niniejszej sprawie, by Parlament zdany był na dowiadywanie się o treści decyzji Rady i zatwierdzonej przez nią umowy z *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*. Jak bowiem podkreślił już Trybunał, publikacja w dzienniku urzędowym na podstawie art. 279 TFUE nie służy temu samemu celowi co informowanie Parlamentu na podstawie art. 218 ust. 10 TFUE⁴⁹.

47 — Tak wyraźnie pismo z dnia 22 marca 2010 r.

48 — Podobnie również rzecznik generalny Y. Bot w opinii w sprawie Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:41, pkt 155.

49 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 79.

99. Prawdą jest, iż także publikacja w Dzienniku Urzędowym dawałaby jeszcze Parlamentowi wystarczająco czasu na zweryfikowanie decyzji i tym samym pośrednio również spornej umowy w drodze skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 ust. 2 TFUE) pod kątem ich legalności, jednakże w tym względzie chodzi o *kontrolę sądową* przez inną instytucję Unii, która jest ponadto ograniczona do kwestii prawnych. Od tej kontroli należy ściśle odróżnić *kontrolę demokratyczną* wykonywaną przez sam Parlament, w przypadku której na pierwszym planie stoją oceny polityczne oraz względy celowości. Jeżeli ta demokratyczna kontrola może odbyć się dopiero ex post, to jest ona chcąc nie chcąc o wiele mniej skuteczna niż w trakcie toczącej się procedury zawarcia umowy międzynarodowej. Jeżeli zaś zostanie ona umożliwiona wcześniej, to może nawet ewentualnie przyczynić się do uniknięcia późniejszych sporów prawnych między instytucjami Unii.

4. Obowiązek natychmiastowego informowania

100. Wreszcie, zgodnie z art. 218 ust. 10 TFUE, należy Parlamentowi przekazywać informacje również *natychmiast*. Jak dowodzi w szczególności analiza innych wersji językowych (francuska: „immédiatement”, angielska: „immediately”), wyrażenie to ma na celu niezwłoczne, jednakże co najmniej możliwie jak najszybsze przekazanie informacji Parlamentowi⁵⁰.

101. Poprzez wysłaną przez nią informację o zbliżającym się rozpoczęciu rokowań w sprawie umowy Rada bezspornie wykonała ten obowiązek, gdyż wysłała swoje pismo w dniu 22 marca 2010 r., a więc jeszcze w tym samym dniu, w którym udzieliła upoważnienia do podjęcia rokowań z Tanzanią.

102. Inaczej rzecz się ma jednak z poinformowaniem o zakończeniu procedury: o fakcie zatwierdzenia przez Radę spornej umowy Parlament został powiadomiony dopiero tydzień później, pismem z dnia 19 marca 2014 r. Prawdą jest, iż w porównaniu do sprawy C-658/11, w której upłynęły trzy miesiące⁵¹, jest to stosunkowo krótkie opóźnienie. Niemniej jednak chodzi o warte wymienienia opóźnienie, zwłaszcza w epoce nowoczesnej komunikacji. Ani w postępowaniu poprzedzającym postępowanie przed Trybunałem, ani w postępowaniu przed Trybunałem Rada nie przedstawiła choćby fragmentu usprawiedliwienia dla tego opóźnienia⁵². W tych okolicznościach nawet takie tygodniowe opóźnienie, jakie wystąpiło w niniejszym przypadku, świadczy o braku szacunku wobec Parlamentu, co jest nie do pogodzenia z brzmieniem i duchem art. 218 ust. 10 TFUE i zasadą lojalnej współpracy między instytucjami (art. 13 ust. 2 zdanie drugie TUE).

5. Wniosek częściowy

103. W świetle powyższych rozważań uważam więc, że Rada w niniejszej sprawie naruszyła pod wieloma względami ciężący na niej na mocy art. 218 ust. 10 TFUE obowiązek pełnego i natychmiastowego przekazywania Parlamentowi informacji na wszystkich etapach procedury. Zarzut drugi skargi Parlamentu jest zatem zasadny.

50 — W prawie niemieckim przyjmuje się, że wyrażenie „natychmiast [niezwłocznie]” wymaga działania „bez zawinionej zwłoki” [zobacz § 121 ust. 1 zdanie pierwsze Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego)].

51 — Zobacz w tym względzie wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 15–17, 77.

52 — W szczególności Rada nie powołała się tutaj na problemy tłumaczeniowe. Gdyby umowy międzynarodowe lub zatwierdzająca je decyzja Rady nie miały być natychmiast dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii, wówczas Rada powinna przekazać Parlamentowi najpierw dostępne wersje językowe i później niezwłocznie dostarczyć ewentualne zaległe tłumaczenia.

D – Podsumowanie

104. W sumie można więc stwierdzić, że tylko zarzut drugi skargi Parlamentu może zostać przyjęty. Ponieważ jednak Rada naruszyła w ramach art. 218 ust. 10 TFUE istotny przepis formalny, zarzut ten już sam w sobie uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji⁵³ (art. 263 ust. 1 i 2 TFUE w związku z art. 264 ust. 1 TFUE).

E – Utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji

105. Jeżeli Trybunał stwierdzi nieważność zaskarżonej decyzji – tak jak proponuję na podstawie samego zarzutu drugiego – to zgodnie z jednolitym stanowiskiem wszystkich uczestników postępowania powinien on utrzymać w mocy jej skutki na podstawie art. 264 ust. 2 TFUE.

106. Owego utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji wymagają względy bezpieczeństwa, aby nie zakłócać pełnej skuteczności postępowania karnego i osądzania osób podejrzanych o piractwo. W ten bowiem sposób w świetle art. 10 ust. 6 i art. 12 ust. 3 wspólnego działania⁵⁴ każda próba podważania mandatu Eunavfor zostaje z góry pozbawiona podstawy prawnej, jeżeli chodzi o przekazywanie do Tanzanii osób ujętych u wybrzeży Somalii i podejrzanych o piractwo. Nie mogą być kwestionowane również skutki prawne działań dokonanych w zastosowaniu spornej umowy. W ogólności poprzez utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji unika się na poziomie międzynarodowym wszelkich niejasności dotyczących istnienia zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez Unię poprzez zatwierdzenie i podpisanie umowy międzynarodowej.

107. Z uwagi na to, że nieważność zaskarżonej decyzji zostanie stwierdzona w ramach zarzutu drugiego nie ze względu na niewłaściwą materialną lub formalną podstawę prawną, lecz jedynie ze względu na naruszenie obowiązku poinformowania Parlamentu, skutki tej decyzji powinny zostać utrzymane w mocy nie tylko tymczasowo, lecz na czas nieokreślony⁵⁵. W świetle bowiem z art. 218 ust. 6 akapit drugi zdanie pierwsze TFUE niepoinformowanie przez Radę jako takie, nawet gdyby zostało następnie dokonane w prawidłowy sposób, nie byłoby dla Parlamentu związane z uprawnieniami do współdecydowania – nie przysługiwałoby mu nawet prawo do konsultacji. W tych okolicznościach wymaganie od Rady mimo to powtórzenia przyjęcia decyzji w ciągu odpowiedniego terminu wydawałoby się nadmiernie formalistyczne.

108. Inaczej rzecz miałaby się tylko wtedy, gdyby Trybunał miał (również) uwzględnić zarzut pierwszy skargi Parlamentu i stwierdzić naruszenie prawa przy wyborze podstawy prawnej zaskarżonej decyzji. Takie postępowanie miałyby wpływ na prawa Parlamentu do współdecydowania. Wówczas utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji mogłoby zostać orzeczone w nawiązaniu do nowszego orzecznictwa Trybunału⁵⁶ nie na czas nieokreślony, lecz jedynie na czas, który Rada może w racjonalny sposób wykorzystać, aby usunąć stwierdzoną niezgodność z prawem w odniesieniu do wyboru podstawy prawnej i zapewnić w tym względzie prawidłowy udział Parlamentu. Termin dziesięciu miesięcy wydaje mi się w niniejszym przypadku odpowiedni, aby umożliwić Radzie uzyskanie zgody Parlamentu zgodnie z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt (v) TFUE oraz przyjęcie nowej, opartej na właściwej podstawie prawnej decyzji.

53 — Podobnie wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, w szczególności pkt 80, 86, 87.

54 — Jak wiadomo, przekazanie osób do państwa trzeciego wymaga zgodnie z tymi dwoma przepisami uprzedniego zawarcia z owym państwem trzecim umowy, w której ustalane są warunki przekazania.

55 — Wyrok Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, w szczególności pkt 91.

56 — Wyroki: Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 90; Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, w szczególności pkt 81; Komisja/Parlament i Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 56.

VII – Koszty

109. Zgodnie z art. 138 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jako że w myśl proponowanego przeze mnie rozwiązania Rada przegrała sprawę, zaś Parlament złożył odpowiedni wniosek, Radę należy obciążyć kosztami. Natomiast Republika Czeska, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo i Komisja jako interwenienci pokrywają zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania własne koszty.

VIII – Wnioski

110. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2014/198/WPZiB z dnia 10 marca 2014 r.
- 2) Skutki zaskarżonej decyzji zostają utrzymane w mocy.
- 3) Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Parlament Europejski.
- 4) Republika Czeska, Królestwo Szwecji, Zjednoczone Królestwo i Komisja Europejska jako interwenienci pokrywają własne koszty.