



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 28. oktobra 2015¹

Zadeva C-263/14

**Evropski parlament
proti**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Sklep Sveta 2014/198/SZVP — Operacija ATALANTA — Sporazum med Evropsko unijo in Združeno republiko Tanzanija — Premestitev domnevnih piratov in zaseženih sredstev s strani pomorske sile pod vodstvom Evropske unije v Tanzanijo — Izbira pravilne pravne podlage — Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP, člen 37 PEU) — Pravosodno sodelovanje in kazenskih zadevah in policijsko sodelovanje (člena 82 PDEU in 87 PDEU) — Pravice do soodločanja Evropskega parlamenta pri ‚mednarodnih sporazumih, ki zadevajo izključno SZVP‘ (člen 218(6) PDEU) — Nemudno in izčrpno obveščanje Parlamenta (člen 218(10) PDEU) — Ohranitev učinkov sklepa“

I – Uvod

1. Ali gre pri tem, ko Evropska unija državni oblasti Združene republike Tanzanija preda pirata, v bistvenem za dejanje zunanje in varnostne politike? Ali pa je morda pri takem ukrepu razviden tudi enako pomemben element mednarodnega sodelovanja organov policije in kazenskega pregona? To sta v osnovi vprašanji, ki ju mora Sodišče razjasniti v obravnavanem primeru. Pri tem lahko gradi na temeljih, ki jih je postavilo v zadevi C-658/11.²
2. Tako kot v zadevi C-658/11 gre tudi v tem primeru za vojaško operacijo, s katero se Evropska unija s pomorsko silo pod njenim vodstvom že precej dolgo udeležuje boja proti piratstvu pred somalsko obalo. Osebe, ki jih pridržijo vojne ladje držav članic Evropske unije, in sredstva, ki jih zasežejo, so v velikem številu primerov zaradi kazenskega pregona premeščene v tretje države iz te regije. Za določitev podrobnosti takih premestitev je Unija s temi tretjimi državami sklenila mednarodne sporazume – v zadevi C-658/11 je bil to sporazum z Mauritiusom, v obravnavanem primeru pa s Tanzanijo.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. V okviru obravnavanega primera je Evropski parlament znova sprožil spor s Svetom Evropske unije glede izbire materialnopravne podlage za sklenitev tovrstnih sporazumov. Medtem ko je Svet svoj Sklep 2014/198/SZVP³ o odobritvi sporazuma s Tanzanijo⁴ utemeljil *le* na podlagi predpisov o skupni zunanji in varnostni politiki (v nadaljevanju: SZVP), zlasti členu 37 PEU, pa Parlament meni, da bi bilo treba *dodatno* uporabiti določbe o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah in policijskem sodelovanju, natančneje člena 82 PDEU in 87 PDEU.

4. Na prvi pogled bi se lahko vse to zdelo kot tehnično vprašanje o podrobnostih, ki še zdaleč ne vzbuja enake napetosti kot nekatere literarne obdelave piratskih tem.⁵ Vendar pa ima tu sporna problematika velike politične in celo ustavnopravne posledice, saj gre za natančnejšo opredelitev okvirja skupne zunanje in varnostne politike in njeno razmejitev v razmerju do drugih politik Unije.⁶ Z izbiro materialnopravne podlage je v precejšnjem obsegu vnaprej opredeljen obseg pristojnosti Evropskega parlamenta. Če se izkaže, da je treba sporni sporazum – kot je bilo storjeno v tem primeru – umestiti izključno v okvir SZVP in da se zato lahko sklene *le* na podlagi člena 37 PDEU, Parlament v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, prvi del stavka, PDEU ne bi imel nikakršnih pravic do soodločanja in niti pravice, da izrazi svoje mnenje. Če pa bi bilo pravilno, da se kot pravna podlaga uporabi kombinacija člena 37 PDEU in členov 82(1) in (2) PDEU in 87(2) PDEU, bi bila za sklenitev spornega sporazuma v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, (a)(v) PDEU potrebna odobritev Parlamenta. Tudi obseg pristojnosti, ki jih ima Evropska komisija v postopku za sklenitev takega mednarodnega sporazuma, je v nezanemarljivi meri odvisen od izbire pravne podlage.

5. Spor o izbiri pravilne pravne podlage je tudi glavni predmet obravnavane ničnostne tožbe, ki jo je Parlament vložil proti Svetu. Poleg tega je med strankama sporen tudi obseg obveznosti, ki jo ima Svet v skladu s členom 218(10) PDEU, da Parlament v vseh fazah postopka o sklenitvi mednarodnega sporazuma izčrpno in nemudoma obvesti.

II – Pravni okvir

6. Pravni okvir tega primera določata člena 216 PDEU in 218 PDEU, ki sta umeščena v naslov V Pogodbe o delovanju Evropske unije, namenjen „mednarodnim sporazumom“.

7. V členu 216(1) je povzeto, na katerih materialnopravnih podlagah lahko Unija od Lizbonske pogodbe dalje sklepa mednarodne sporazume:

„Unija lahko sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah ali kadar je v okviru politik Unije sklenitev sporazuma potrebna bodisi za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, bodisi kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu Unije, bodisi kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.“

8. V členu 218 PDEU je določen postopek pogajanj in sklepanja mednarodnih sporazumov; med drugim določa:

„[...]“

3 — Sklep Sveta 2014/198/SZVP z dne 10. marca 2014 o podpisu in sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo in Združeno republiko Tanzanijo o pogojih za premestitev osumljenih piratov in z njimi povezanih zaseženih sredstev s [strani] pomorske sile pod vodstvom Evropske unije v Združeno republiko Tanzanijo (UL L 108, str. 1; v nadaljevanju tudi: izpodbijani sklep).

4 — UL 2014, L 108, str. 3; v nadaljevanju tudi: sporni sporazum.

5 — Mislim med drugim na pripovedi o *Long Johnu Silverju* iz „Otoka zakladov“ (Robert Louis Stevenson) in na „Los Tratos de Argel“ (Miguel de Cervantes), pa tudi na otroške pravljice kot sta „Pika nogavička na otoku Taka Tuka“ (Astrid Lindgren) in „Jim Knof in divja trinajsterica“ (Michael Ende).

6 — Tako tudi generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih v zadevi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, točki 4 in 5).

4. Svet lahko pogajalcu da smernice in določi posebni odbor, v posvetovanju s katerim se vodijo pogajanja.

5. Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom veljavnosti.

6. Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma.

Razen pri sporazumih, ki zadevajo izključno skupno zunanjo in varnostno politiko, Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma:

(a) po odobritvi Evropskega parlamenta pri:

[...]

(v) sporazumih na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta.

Evropski parlament in Svet se lahko v nujnem primeru dogovorita o roku za odobritev;

(b) po posvetovanju z Evropskim parlamentom v drugih primerih. [...]

[...]

10. Evropski parlament se v vseh fazah postopka nemudoma in izčrpno obvesti.

[...]“

9. Iz materialnopravnega vidika je poleg tega upošteven člen 37 PDEU, ki je v Pogodbi o Evropski uniji zajet v naslovu V, natančneje v oddelku 1 „Skupne določbe“ iz poglavja 2, ki se nanaša na „skupno zunanjo in varnostno politiko“. Navedeni člen določa:

„Unija lahko z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume na področjih iz tega poglavja.“

10. Opozoriti je treba tudi na člena 82 PDEU in 87 PDEU iz naslova V Pogodbe o delovanju Evropske unije o „območju svobode, varnosti in pravice“.

11. Člen 82 PDEU se nanaša na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. V skladu s členom 82(1), drugi pododstavek, PDEU lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta „ukrepe“, in sicer med drugim za:

— „spodbujanje usposabljanja sodnikov in sodnega osebja“ (točka (c)) in

— „lažje sodelovanje med sodnimi ali drugimi enakovrednimi organi držav članic pri kazenskih postopkih in izvrševanju odločb“ (točka (d)).

12. Poleg tega lahko v skladu s členom 82(2), drugi pododstavek, PDEU Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta direktive za določitev nekaterih minimalnih pravil za kazenske postopke, ki se med drugim nanašajo na

— vzajemno dopustnost dokazov med državami članicami (točka (a)) in

— pravice posameznikov v kazenskem postopku (točka (b)).

13. Predmet člena 87 PDEU je policijsko sodelovanje. V skladu s členom 87(2)(a) lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku zaradi vzpostavitve tega sodelovanja določita ukrepe glede zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave ustreznih informacij.

III – Ozadje spora

14. Zaradi vse pogostejših primerov piratstva pred somalsko obalo je Svet konec leta 2008 v okviru skupne zunanje in varnostne politike Unije sprejel skupni ukrep,⁷ s katerim je začel skupno vojaško operacijo imenovano „operacija ATALANTA“. Predmet te operacije je bila uporaba pomorske sile pod vodstvom Unije (EUNAVFOR) za zaščito ladij, ki plujejo pred somalsko obalo, ter odvracanje, preprečevanje in zatiranje piratstva in oboroženih ropov pred to obalo.

15. Kot je razvidno iz člena 1(1) Skupnega ukrepa, Unija s to vojaško operacijo, ki je bila dogovorjena na podlagi členov 14 EU, 25, tretji odstavek, EU in 28(3) EU,⁸ podpira cilje iz leta 2008, ki jih je Varnostni svet Združenih narodov opredelil z resolucijami št. 1814, 1816, 1838, 1846 in 1851; Svet se v Skupnem ukrepu poleg tega sklicuje na člen 100 in naslednje Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu.⁹

16. EUNAVFOR ima v skladu s členom 2(e) Skupnega ukrepa med drugim tudi mandat, da „za morebitno izvrševanje sodnega pregona s strani pristojnih držav članic [...] pripre, pridrži in premešča osebe, ki so osumljene načrtovanja, izvrševanja ali storitve kaznivih dejanj piratstva ali oboroženega ropa, ter zaseže ladje piratov ali oboroženih roparjev ali ladje, ki so bile zajete v dejanju piratstva ali oboroženega ropa in so v rokah piratov ali oboroženih roparjev, kot je navedeno v členih 101 in 103 Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, ter prav tako lahko zaseže lastnino, ki se nahaja na teh ladjah“.

17. V skladu s členom 10(3), prvi stavek, Skupnega ukrepa so „[p]odrobnosti o sodelovanju tretjih držav“ pri delovanju EUNAVFOR „predmet sporazumov, ki se sklenejo po postopku iz člena 37 [PEU]“. Dalje, v členu 10(6) Skupnega ukrepa je določeno:

„Pogoji za premestitev prijetih in pridržanih oseb v tretjo državo, ki sodeluje v operaciji, z namenom izvrševanja jurisdikcije te države, se določijo ob sklenitvi ali ob izvedbi sporazumov o sodelovanju iz odstavka 3.“

18. V zvezi s tem so v členu 12 Skupnega ukrepa določeni splošni pogoji, pod katerimi EUNAVFOR prijete osebe preda državam članicam Evropske unije ali tretjim državam, če država članica ali tretja država, pod katere zastavo pluje zadevna ladja EUNAVFOR, ne more ali ne želi izvrševati svoje sodne pristojnosti. Cilj je kazenski pregon ob spoštovanju določenega minimalnega standarda. Pogoj za premestitev oseb v tretjo državo je v skladu s členom 12(3) Skupnega ukrepa, da so bili s to tretjo državo „dogovorjeni ustrezni pogoji za premestitev, ki so skladni z veljavnim mednarodnim pravom, predvsem z mednarodnim pravom človekovih pravic, s čimer se zlasti zagotovi, da te osebe niso podvržene smrtni kazni, mučenju ali drugemu krutemu, nečloveškemu ali poniževalnemu ravnanju“.

7 — Skupni ukrep Sveta 2008/851/SZVP z dne 10. novembra 2008 o vojaški operaciji Evropske unije kot prispevku k odvracanju, preprečevanju in zatiranju piratstva in oboroženih ropov pred somalsko obalo (UL L 301, str. 33), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2010/766/SZVP (UL L 327, str. 49) in Sklepom Sveta 2012/174/SZVP (UL L 89, str. 69) (v nadaljevanju: Skupni ukrep).

8 — Pogodba o Evropski uniji v različici iz Pogodbe iz Nice.

9 — Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu je bila podpisana v Montego Bayu dne 10. decembra 1982. Evropska unija in vse njene članice so podpisnice te konvencije. V skladu s členom 100 Konvencije o pomorskem mednarodnem pravu vse države sodelujejo, kolikor najbolj morejo, pri zatiranju piratstva na odprtem morju ali v katerem koli drugem območju, ki ni pod oblastjo nobene države. V skladu s členom 105 te konvencije lahko vsaka država zaseže piratsko ladjo ali letalo ter aretira osebe in zaseže imetje na njih; v skladu s to določbo lahko sodišča države, ki je zasegla piratsko ladjo ali letalo, poleg tega sprejmejo kazenskopravne ukrepe. V členu 107 navedene konvencije je nazadnje določeno, katere ladje ali letala držav so pooblaščenca za zaseg ladij ali letal zaradi piratstva.

19. Ob upoštevanju tega ozadja se je visoka predstavnica Unije za zunanjo in varnostno politiko na podlagi pooblastila Sveta z dne 22. marca 2010 pogajala o sklenitvi spornega sporazuma s Tanzanijo o pogojih za premestitev domnevnih piratov in z njimi povezanih zaseženih sredstev s strani pomorske sile pod vodstvom Evropske unije v Združeno republiko Tanzanija.¹⁰

20. Svet je z izpodbijanim sklepom, v katerem je člen 37 PEU naveden kot edina materialnopravna podlaga, člen 218(5) in (6) PDEU pa kot formalna pravna podlaga,¹¹ v imenu Unije in brez odobritve Parlamenta ali posvetovanja z njim potrdil omenjeni sporazum in dal pooblastilo za njegov podpis. Sporazum je bil nato podpisan 1. aprila 2014.

21. Parlament zagovarja stališče, da bi morala biti za izpodbijani sklep poleg člena 37 PDEU kot dodatna materialnopravna podlaga uporabljena tudi člena 82 PDEU in 87 PDEU, zaradi česar naj bi bila za sprejetje tega sklepa v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, (a)(v) PDEU potrebna njegova odobritev.

22. Kar zadeva obvestitev Parlamenta, ga je Svet z dopisom z dne 22. marca 2010 informiral o pooblastilu, ki ga je dal za pogajanja v zvezi s sporazumom na podlagi člena 37 PEU. Glede napredovanja pogajanj Svet Parlamentu ni posredoval nobenih podatkov. Šele po koncu postopka je Svet z dopisom z dne 19. marca 2014 Parlamentu sporočil, da je sporni sporazum odobril in podelil pooblastilo za njegov podpis, pri čemer pa Parlamenta ni seznanil niti z besedilom izpodbijanega sklepa niti z besedilom spornega sporazuma. Vsebinsko se je Parlament s sklepom in sporazumom lahko seznanil šele po njuni objavi v *Uradnem listu Evropske unije*, do katere je prišlo 11. aprila 2014.

23. Parlament meni, da Svet s tem ni zadovoljivo izpolnil svoje obveznosti v skladu s členom 218(10) PDEU, da predstaviško telo nemudoma in izčrпно obvesti.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

24. Parlament je z dopisom z dne 28. maja 2014 v skladu s členom 263, drugi odstavek, PDEU vložil obravnavano ničnostno tožbo.

25. Predsednik Sodišča je v skladu s členom 131(2) Poslovnika dovolil intervencijo Komisije v podporo Parlamentu in intervencijo Češke republike, Kraljevine Švedske in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v podporo Svetu.

26. Parlament ob podpori Komisije Sodišču predlaga, naj

- Sklep Sveta 2014/198/SZVP z dne 10. marca 2014 razglasi za ničn,
- odloči, da se učinki tega sklepa ohranijo, dokler se ne nadomesti, in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

27. Svet, ki ga prav tako podpirajo intervenientke na njegovi strani, pa Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno. Svet in Češka republika prav tako predlagata, naj se plačilo stroškov naloži Parlamentu.

10 — Vzporedno s pogajanjem s Tanzanijo so bila začeta pogajanja z Mauritiusom, Mozambikom, Južno Afriko in Ugando.

11 — Glej prvo sklicevanje v preambuli izpodbijanega sklepa.

28. V primeru, da bi se izpodbijani sklep razglasil za ničen, Svet Sodišču podredno predlaga, naj njegove učinke ohrani, in sicer:

- bodisi do njegove nadomestitve, če bo razglasitev ničnosti temeljila na ugotovitvi o izbiri napačne pravne podlage, ki se zatrjuje s prvim tožbenim razlogom,
- bodisi brez časovne omejitve, če bo razglasitev ničnosti temeljila le na ugotovitvi nezadostnega obveščanja Parlamenta v smislu drugega tožbenega razloga.

29. Tudi Češka republika in Združeno kraljestvo v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa izrecno predlagata,¹² naj se njegovi učinki ohranijo, pri čemer Češka republika Sodišče preprosto poziva, naj uporabi pristojnost, ki jo ima na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU, Združeno kraljestvo pa mu predlaga, naj ravna enako kot v sodbi, razglašeni v zadevi C-658/11.

30. Pred Sodiščem je bil v zvezi s tožbo Parlamenta opravljen pisni del postopka,¹³ 22. septembra 2015 pa je bila izvedena obravnava.

V – Upoštevne določbe spornega sporazuma

31. S spornim sporazumom so bili, kot je razvidno iz njegovega člena 1, določeni pogoji in načini premestitve domnevnih piratov, ki jih je pridržal EUNAVFOR, in z njimi povezanih sredstev, ki jih je zasegel EUNAVFOR, v Tanzanijo, ter pogoji za obravnavo zadevnih oseb po njihovi premestitvi.

32. V členu 3(1), drugi stavek, Sporazuma je določeno, da Tanzanija za vsak primer posebej odloči, ali bo odobrila premestitev ali izročitev, ki jo predlaga EUNAVFOR, pri čemer upošteva vse ustrezne okoliščine, vključno s krajem dejanja.

33. V skladu s členoma 3(3) in 4(1) Sporazuma podpisnici z zadevnimi osebami pred premestitvijo in po njej ravnata humano in v skladu z mednarodnimi obveznostmi na področju človekovih pravic, vključno s prepovedjo mučenja in okrutnega, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, prepovedjo nezakonitega pripora in v skladu z zahtevo po poštem sojenju. Iz člena 4(1), drugi del stavka, Sporazuma poleg tega izhaja, da je treba premeščenim osebami zagotoviti sprejemljivo namestitev in prehrano ter dostop do zdravstvene oskrbe in možnost opravljanja verskih obredov.

34. Nadaljnje pravice premeščenih oseb – zlasti pravica do poštema sojenja v razumnem roku ali do izpustitve – so določene v členu 4 od (2) do (7) Sporazuma.

35. Iz člena 5 Sporazuma izhaja, da se nobeni premeščeni osebi ne sodi za kaznivo dejanje, za katero je predpisana najstrožja kazen, ki je strožja od dosmrtnega zapora.

36. V členu 6 Sporazuma je določeno, katere evidence mora EUNAVFOR voditi v zvezi z zadevnimi osebami in sredstvi in kako je treba te evidence posredovati tanzanijskim organom.

37. Člen 7 Sporazuma se nanaša na obveznost Unije in EUNAVFOR, da tanzanijskemu pravosodju omogočata preiskave in sodni pregon.

12 — Kraljevina Švedska sicer izrecno ne predlaga ohranitve učinkov izpodbijanega sklepa, vendar je iz njenih navedb mogoče razbrati, da podpira tozadevni predlog Sveta.

13 — Medtem ko se je večina udeleženk postopka v svojih pisnih stališčih opredelila glede obeh tožbenih razlogov, je Češka republika svoje navedbe omejila na drugi tožbeni razlog, Kraljevina Švedska in Komisija pa sta se osredotočili na prvi tožbeni razlog.

38. Nazadnje je treba opozoriti še na preambulo Sporazuma, v kateri je izrecno omenjen Skupni ukrep. V preambuli so zajeta tudi napolila na različne instrumente mednarodnega prava, zlasti na upoštevne resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov in na Konvencijo Združenih narodov o pomorskem pravu.

VI – Pravna presoja

39. Parlament je ničnostno tožbo utemeljil na dveh tožbenih razlogih; prvi se nanaša na izbiro pravilne pravne podlage za izpodbijani sklep (v zvezi s tem glej spodaj, razdelek B), drugi pa na obveznost Sveta, da Parlament v vseh fazah postopka o sklenitvi mednarodnega sporazuma izčrpno in nemudoma obvesti (v zvezi s tem glej spodaj, razdelek C).

40. Pred vsebinsko obravnavo obeh tožbenih razlogov, je treba najprej kratko preučiti pristojnost Sodišča za odločanje v tem postopku (glej spodaj, razdelek A).

A – Pristojnost Sodišča

41. Sodišče Evropske unije je od Lizbonske pogodbe dalje načeloma pristojno za razsojanje na vseh področjih prava Unije, pri čemer sodišča Unije razlagajo vse predpise prava Unije in nadzirajo zakonitost vseh aktov institucij, organov, uradov in agencij Unije (člen 19(1), prvi pododstavek, PEU, člena 263, prvi odstavek, PDEU in 267(1) PDEU).

42. Izjema od tega načela je, da Sodišče Evropske unije ni pristojno niti za določbe primarnega prava v zvezi s SZVP niti za akte, sprejete na njihovi podlagi (glej člen 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU v povezavi s členom 275, prvi odstavek, PDEU). Vendar pa člen 275, drugi odstavek, PDEU določa izjemo od tega pravila, in sicer v smislu, da je v njem prepisana pristojnost sodišč Unije za – med drugim – nadzor spoštovanja člena 40 PEU.

43. Ravno zadnjenavedena izjema je povezana s prvim tožbenim razlogom Parlamenta, ki se nanaša na izbiro pravilne pravne podlage. Čeprav se Parlament na žalost nikjer izrecno ne sklicuje na člen 40 PEU, pa vsebinsko vendarle nedvoumno meri na s to določbo urejeno problematiko razmejitev med SZVP na eni strani in politikami, prenesenimi v pristojnost Skupnosti, na drugi. Če je Svet –kot trdi Parlament – izpodbijani sklep neupravičeno utemeljil izključno na SZVP, namesto da bi se dodatno skliceval še na predpise o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah in policijskem sodelovanju, je posegel v pristojnosti drugih institucij na območju svobode, varnosti in pravice, kar pa je v skladu s členom 40, prvi odstavek, PEU prepovedano in je na podlagi člena 275, drugi odstavek, PDEU lahko predmet nadzora Sodišča.

44. Drugi tožbeni razlog, ki ga uveljavlja Parlament, je utemeljen na splošni obveznosti obveščanja v skladu s členom 218(10) PDEU, torej na določbi, ki – kot je Sodišče ugotovilo že v sodbi v zadevi C-658/11 –¹⁴ *ne* spada med določbe primarnega prava o SZVP iz poglavja 2 naslova V Pogodbe EU, ampak na vseh področjih velja za vse postopke Unije v zvezi s sklenitvijo mednarodnih sporazumov. Zato se omejitev sodne pristojnosti, ki za SZVP izhaja iz člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU v povezavi s členom 275, prvi odstavek, PDEU, na to določbo *ne* nanaša.

45. Češka republika je Sodišče v obravnavanem primeru pozvala, naj na novo premisli sodno prakso, ki jo je v zvezi s členom 218(10) PDEU oblikovalo v sodbi v zadevi C-658/11, in jo po potrebi niansira.

14 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točki 72 in 73); dopolnilno glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v tej zadevi (EU:C:2014:41, točki 137 in 138).

46. Vendar pa – drugače kot meni Češka republika – na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU v povezavi s členom 275, prvi odstavek, PDEU nikakor ni mogoče sklepati, da je pristojnost Sodišča za tožbo, utemeljeno na člena 218(10) PDEU, omejena, denimo v smislu, da se mora omejiti na to, da obstoj kršitve obveznosti obveščanja Parlamenta zgolj *ugotovi*, ne da bi izpodbijani sklep *razglasilo za ničn*.

47. Sodišče je bodisi pristojno bodisi ni pristojno. Izjeme od njegove pristojnosti morajo biti izrecno določene in jih je treba razlagati ozko. Gradacija pristojnosti sodišč Unije za obravnavo ničnostnih tožb v zvezi s členom 40 PEU ali členom 218(10) PDEU ni razvidna niti iz člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU niti iz člena 275, prvi odstavek, PDEU.¹⁵

48. Ne glede na zgornjo ugotovitev pa izdaja ugotovitvene sodbe, kakršno ima – kot se zdi – v mislih Češka republika, ne bi bila združljiva z bistvom ničnostne tožbe. Bila bi v nasprotju s členom 264 PDEU, v katerem so določene pravne posledice uspešne tožbe in v katerem je jasno izražen kasacijski značaj ničnostne tožbe. Niti iz člena 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU niti iz člena 275, prvi odstavek, PDEU ni mogoče razbrati kakršnega koli indica za odstopanje od člena 264 PDEU.

49. Skratka, Sodišče je zato za predmetno tožbo pristojno v polnem obsegu, in sicer tudi za morebitno razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.¹⁶

B – Izbira pravilne pravne podlage (prvi tožbeni razlog)

50. S prvim tožbenim razlogom, na katerem je osredotočen ta postopek, Parlament preroka pravno podlago, ki jo je Svet uporabil za izpodbijani sklep.

51. Parlament trdi, da je šlo pri tem, da je Svet ta sklep utemeljil zgolj na SZVP, natančneje na členu 37 PEU, za napačno uporabo prava. Parlament meni, da bi bilo treba kot dodatno pravno podlago uporabiti tudi člena 82 PDEU in 87 PDEU, torej določbi s področij pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah in policijskega sodelovanja. Parlament se torej zavzema za dvojno materialnopravno podlago, s katero so pristojnosti iz SZVP povezane s temi iz območja svobode, varnosti in pravice. Če kombinacija pravnih podlag iz obeh omenjenih politik ne bi bila mogoča, ker upoštevni postopki ne bi bili medsebojno združljivi, pa Parlament trdi – kot je razjasnil na obravnavi – da sta kot pravna podlaga upoštevna le člena 82 PDEU in 87 PDEU.¹⁷

Uvodna opomba

52. V sodni praksi je bilo že razjasnjeno, da je lahko akt prava Unije – tudi sklep za odobritev mednarodnega sporazuma –¹⁸ oprt na dvojni materialnopravni podlagi. Tako mora biti, če se izkaže, da zadevni pravni akt hkrati sledi več ciljem ali ima več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski, tako da se lahko enakovredno uporabijo različne določbe Pogodb.¹⁹

15 — Le glede nadzora zakonitosti sklepov o omejevalnih ukrepih je pristojnost Sodišča v skladu z drugo možnostjo iz člena 275, drugi odstavek, PDEU izrecno omejena na tožbe, vložene v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 PDEU.

16 — Tako tudi sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, zlasti točka 87).

17 — Komisija gre še dlje in trdi, da izpodbijani sklep spada izključno v področje uporabe pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, tako da je zanj kot podlaga pristojnosti lahko upošteven le člen 82 PDEU.

18 — V zvezi s tem glej zlasti sodbi Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točki 55 in 56) in Združeno kraljestvo /Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 35).

19 — Sodbe Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točki 43 in 44), Komisija/Svet (C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34) in Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 43).

53. Drugače kot trdi Svet in intervenientke na njegovi strani, Sodišče možnosti takšne dvojne pravne podlage v primeru, kakršen je obravnavani, doslej nikakor ni zavrnilo. Zlasti v sodbi v zadevi C-658/11 v tem smislu ni bila sprejeta nobena uvodna odločitev.

54. Navedena sodba se je sicer nanašala na mednarodni sporazum – sporazum z Mauritiusom – katerega vsebina je bila v bistvenem primerljiva z vsebino tu spornega sporazuma. Vendar Sodišče v omenjeni zadevi ni dokončno zavzelo stališča glede vprašanja ustreznosti materialnopravne podlage, ker Parlament kot tožeča stranka tedaj – drugače kakor v tem primeru – ni prerokal, da se uporabi izključno člen 37 PEU, in je celo priznal, da odobritev sporazuma EU/Mauritius „upravičeno temelji le na členu 37 PEU, ob izključitvi vsakršne druge materialnopravne podlage“. ²⁰ Zato se je Sodišče v zadevi C-658/11, izhajajoč iz očitkov, ki jih je v postopku uveljavljal Parlament, osredotočilo na razlago posebne postopkovne določbe iz člena 218(6), drugi pododstavek, drugi del stavka, PDEU.

55. Tudi če bi se predpostavilo, tako kot predpostavljajo Svet in intervenientke na njegovi strani, da je Sodišče v zadevi C-658/11 o vprašanju pravilne materialnopravne podlage odločilo vsaj implicitno, ²¹ pa zgolj zaradi tega v obravnavani zadevi še ne bi bilo mogoče dokončno presoditi o očitkih, ki jih uveljavlja Parlament. Za preizkus pravne podlage v tej zadevi izpodbijanega sklepa v skladu z ustaljeno sodno prakso namreč ni pomembna pravna podlaga, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti. ²²

56. Zato mora biti v obravnavanem primeru izbira materialnopravne podlage za izpodbijani sklep – vključno z možnostjo, da bi ga bilo treba eventualno utemeljiti na dvojni pravni podlagi – predmet samostojnega preizkusa.

57. Nikakor ni izključeno, da se – kot v tem postopku zatrjujeta Parlament in Komisija – za zunanje dejavnosti Unije poleg SZVP uporabijo tudi druge podlage. Tako je na primer v členu 21(3) PEU izrecno priznано, da imajo lahko poleg SZVP tudi druge politike Unije „zunanje vidike“. Zato je načeloma povsem predstavljivo, da se za odobritev mednarodnega sporazuma, ki ga sklene Unija, uporabijo pristojnosti iz območja svobode, varnosti in pravice ali da se ga z vključitvijo takih pristojnosti utemelji na dvojni materialnopravni podlagi.

58. Temu ne nasprotuje to, da v določbah primarnega prava o območju svobode, varnosti in pravice – zlasti pa v obeh v tem primeru upoštevnikih poglavjih PDEU o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah in policijskem sodelovanju – ni izrecnih določb o pristojnosti za zunanje delovanje. ²³ Kot je znano, lahko institucije Unije v določenih okoliščinah pridobijo tudi implicitne zunanje pristojnosti. Take pristojnosti so bile sprva v skladu s tako imenovano doktrino AETR izpeljane iz obstoječih pristojnosti za notranje delovanje. ²⁴ Zdaj pa so take zunanje pristojnosti s členom 216(1) PDEU celo izrecno določene v Pogodbah. Če se želi danes uporabiti doktrina AETR, se je treba v zadevnem aktu prava Unije izrecno sklicevati tudi člen 216(1) PDEU. ²⁵

20 — Glej ugotovitve Sodišča o trditvah strank iz sodbe Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točki 44 in 45).

21 — Svet in intervenientke na njegovi strani se v zvezi s tem sklicujejo zlasti na točke 58, 59 in 62 sodbe Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Sodbe Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 50), Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 48) in Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 36); glej tudi sodbo Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točka 66).

23 — Izjema je – tu neupošteven – člen 79(3) PDEU, v katerem je zajeta izrecna pravna podlaga za sklepanje sporazumov o ponovnem sprejemu nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav v njihovo državo izvora ali porekla.

24 — Doktrina AETR izhaja iz sodbe Komisija/Svet („AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, točke od 15 do 19); sodobnejši povzetek je zajet na primer v Mnenju 1/03 (EU:C:2006:81, točke od 114 do 133).

25 — V zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevi Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2114, točka 104); v enakem smislu že moji sklepni predlogi v zadevi Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:187, točke od 64 do 70).

59. Pri presoji vprašanja, ali bi morali biti v obravnavanem primeru uporabljeni tudi pravni podlagi iz področja pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (člen 82 PDEU) in policijskega sodelovanja (člen 87 PDEU), se je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso ravnati po objektivnih elementih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata zlasti cilj in vsebina izpodbijanega sklepa,²⁶ pa tudi okoliščine, v katere je umeščen ta sklep.²⁷

Nezadostna povezanost z območjem svobode, varnosti in pravice

60. Če se upošteva le vsebina spornega sporazuma, je treba pritrditi Parlamentu in Komisiji, da vsebuje številne določbe, ki so tipične za čezmejno pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah in čezmejno policijsko sodelovanje. Nanašajo se na premestitev oseb in izročitev sredstev zaradi kazenskega pregona²⁸ ter na pravice zadevnih oseb, ki morajo biti obravnavane ob spoštovanju človeškega dostojanstva in načel pravne države.²⁹ V sporazumu je prav tako določeno, katere obveznosti imata Unija in EUNAVFOR³⁰ glede evidenc in uradnih obvestil in v kakšni obliki pristojnim organom Tanzanije zagotavljata podporo pri preiskavi in sodnem pregonu premeščenih oseb.³¹

61. Glede na to ni dvoma, da je vsebina spornega sporazuma v določeni meri povezana z materijami, ki jih ureja območje svobode, varnosti in pravice, in sicer zlasti kar zadeva sodelovanje organov pri kazenskih postopkih (člen 82(1), drugi pododstavek, (d) PDEU), zbiranje, hrambo, obdelavo, analizo in izmenjavo ustreznih informacij (člen 87(2)(a) PDEU), vzajemno priznavanje dokazov (člen 82(2), drugi pododstavek, (a) PDEU), pravice posameznikov v kazenskem postopku (člen 82(2), drugi pododstavek, (b) PDEU) in spodbujanje usposabljanja osebja pristojnih organov (člen 82(1), drugi pododstavek, (c) PDEU).

62. Vendar pa bi šlo za poenostavitev, če bi se zgolj na podlagi te vsebinske sorodnosti sklepalo, da je bilo treba v obravnavanem primeru člena 82 PDEU in 87 PDEU nujno uporabiti kot dodatno pravno podlago za izpodbijani sklep. Ni namreč tako, da so v vseh primerih, v katerih je treba sprejeti ukrepe, ki se v določenem smislu nanašajo na predmete pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ali na policijsko sodelovanje, *sedes materiae* nujno določbe o območju svobode, varnosti in pravice.³²

63. Odločilno je – kot sta povsem upravičeno poudarila Svet in Kraljevina Švedska – da se zadevne določbe členov 82 PDEU in 87 PDEU nanašajo le na sodelovanje *znotraj Unije*. To je po eni strani razvidno že ob preučitvi besedila obeh določb,³³ po drugi pa to izhaja tudi iz pojma območja svobode, varnosti in pravice, katerega uresničevanju sta namenjeni: *Unija* je ta, ki *svojim državljanom* zagotavlja tako območje, in *Unija* je ta, ki to območje *vzpostavi* (člen 67(1) PDEU), pri čemer je poudarek na *območju brez notranjih meja* (člen 3(2) PEU in člen 67(2) PDEU).

26 — Sodbe Komisija/Svet (C-300/89, EU:C:1991:244, točka 10), Parlament/Svet(C-130/10, EU:C:2012:472, točka 42) in Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 35).

27 — Sodbe Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točka 48), Združeno kraljestvo/Svet (C-656/11, EU:C:2014:97, točka 50) in Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 38).

28 — Člen 3(1) in (2) spornega sporazuma.

29 — Člen 3(3) in (4) in člen 5 spornega sporazuma.

30 — Člen 6 spornega sporazuma.

31 — Člen 7 spornega sporazuma.

32 — V zvezi s tem glej sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točke od 45 do 50); v enakem smislu – v zvezi z določitvijo pravic državljanov tretjih držav znotraj Unije – sodbi Združeno kraljestvo/Svet (C-431/11, EU:C:2013:589, točke od 62 do 67) in Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točke od 40 do 46).

33 — V njih je govora o „pravosodn[em] sodelovanj[u] v kazenskih zadevah v Uniji“ (člen 82(1) PDEU) in o „policijsk[em] sodelovanj[u], ki vključuje vse pristojne organe držav članic“ (člen 87(1) PDEU); poudarki so moji.

64. Izpodbijani sklep – oziroma sporni sporazum, ki je z njim odobren – pa ne ureja pravosodnega ali policijskega sodelovanja znotraj Unije. Na ti sodelovanji ta sklep prav tako ne vpliva ali ju spreminja v smislu zadnje možnosti člena 216(1) PDEU. Nasprotno, drugače kakor trdita Parlament in Komisija, sporazum nikakor ne posega v pristojnost držav članic za kaznovanje v zvezi z mednarodnimi kaznivimi dejanji, kot je piratstvo. Predmet sporazuma je le sodelovanje z organi Tanzanije, torej tretje države, in sicer le v primeru, da organi držav članic sami ne prevzamejo kazenskega pregona.³⁴

65. Povsem mogoče je sicer, da obstajajo primeri, v katerih lahko tudi sodelovanje s tretjo državo prispeva k uresničevanju ciljev območja svobode, varnosti in pravice znotraj Unije (glej člen 216(1), druga možnost, PDEU), tako da to območje v pravem pomenu besede pridobi „zunanjo razsežnost“. Pomislimo lahko denimo na vključitev Norveške, Islandije, Lihtenštajna in Švice v šengensko območje ali na Lugansko konvencijo o vključitvi nekaterih od teh držav v določene vidike pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah. Vendar taki povratni učinki zunanjega delovanja na področje znotraj Unije v primeru sodelovanja, kakršno je to s Tanzanijo, za katerega so bile v izpodbijanem sklepu in spornem sporazumu izdelane pravne podlage, niso razvidni.

66. Namen omenjenega sodelovanja Unije s Tanzanijo je torej le krepitev *mednarodne varnosti* zunaj ozemlja Unije: učinkovito izvajanje pravičnega in z načeli pravne države skladnega kazenskega pregona domnevnih piratov pomeni pomemben prispevek k učinkovitemu in trajnemu boju proti piratstvu na svetovnih morjih in s tem k izboljšanju globalnega varnostnega položaja po vsem svetu.

67. Posebna povezava z *varnostjo znotraj Evropske unije* ali z nacionalno varnostjo njenih držav članic pa ni razvidna. In tudi če bi bila podana, bi bila le zelo posredna. Pri sodelovanju s Tanzanijo namreč ne gre za boj proti piratstvu in kazenski pregon piratstva pred evropskimi obalami, ampak pred od njih zelo oddaljeno somalsko obalo na Afriškem rogu.

68. O tem, da ima sporazum razsežnost, ki zadeva področje znotraj Unije, prav tako ni mogoče sklepati zgolj na podlagi okoliščine, da so domnevni pirati, ki naj bi jih tanzanijskim organom predal EUNAVFOR, začasno na krovu vojnih ladij držav članic Unije in da so bili na njih pridržani. Čeprav so namreč zadevne osebe s tem začasno podvržene suverenosti držav članic in bi lahko zato uveljavljale zagotovila iz prava Unije –³⁵ zlasti iz Listine o temeljnih pravicah – pa to še ne pomeni, da so znotraj ozemlja Unije in zato na geografskem področju uporabe območja svobode, varnosti in pravice.

69. Iz istega razloga obravnavani primer tudi ni primerljiv s primerom sporazuma o ponovnem vračanju v smislu člena 79(3) PDEU. Pri njem gre namreč – drugače kakor v obravnavanem primeru – za premestitev oseb, ki nezakonito prebivajo *znotraj* ozemlja Unije, v tretje države.

Umeščenost spornega sporazuma v okvir SZVP

70. Nazadnje, sodelovanje s Tanzanijo je umeščeno v izrazito zunanjepolitičen in varnostno-političen kontekst. Gre za „misi[j]o zunaj [...] meja [Unije]“ za „krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov,“ katerih uresničevanje si je Unija v okviru SZVP, natančneje v okviru skupne varnostne in obrambne politike, določila za cilj (člen 42(1), drugi stavek, PEU in člen 43(1) PEU).

34 — Člen 12(1), druga alineja, Skupnega ukrepa.

35 — V enakem smislu glej sodno prakso Evropske sodišča za človekove pravice, zlasti sodbi z dne 4. decembra 2014 v zadevi Samatar in drugi proti Franciji (pritožba-št. 17110/10 in druge, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, točke od 41 do 59) in Hassan in drugi proti Franciji (pritožba-št. 46695/10 in druge, ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, točke od 60 do 72 in od 86 do 104); obe se nanašata na člen 5 EKČP.

71. Kot je razvidno iz preambule spornega sporazuma in tudi preambule izpodbijanega sklepa, je namen spornega sporazuma izvedba več resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov; z njim so poleg tega opredeljeni pravni pogoji za dejavnost EUNAVFOR v okviru „operacije ATALANTA“,³⁶ ki je skupen vojaški ukrep na stvarnem področju uporabe SZVP.

72. Okoliščina, da sporni sporazum kot okvirne pogoje za sodelovanje s Tanzanijo določa tudi človeka vredno obravnavo pridržanih oseb in nekatera načela pravne države, nikakor ni razlog za sklepanje, da sporazum ne spada v SZVP. Pravna država in varstvo človekovih pravic na splošno spadata med načela zunanjega delovanja Unije, ki jih je treba spoštovati in uresničevati ne zgolj, ampak tudi v okviru SZVP (člen 21(1), prvi pododstavek, (2)(b) in (3) PEU).³⁷

73. Skratka, Svet je torej upravičeno uporabil SZVP, natančneje pa člen 37 PEU, kot edino pravno podlago za izpodbijani sklep.³⁸ Prvi tožbeni razlog, ki ga uveljavlja Parlament, zato ni utemeljen.

C – Obveščanje Parlamenta (drugi tožbeni razlog)

74. Z drugim tožbenim razlogom Parlament trdi, da v vseh fazah postopka o sklenitvi spornega sporazuma v nasprotju s členom 218(10) PDEU ni bil nemudoma in izčrpno obveščen.

75. Kot je Sodišče že ugotovilo, se člen 218(10) PDEU uporabi za vse mednarodne sporazume Unije, torej tudi te, ki se – kot sporazum, ki je sporen v tej zadevi – nanašajo izključno na SZVP.³⁹ Vendar je še vedno skrajno sporno, kako velik je obseg obveznosti, ki jo ima v skladu z navedeno določbo Svet v razmerju do Parlamenta.

Splošno

76. Iz formulacije, uporabljene v členu 218(10) PDEU, je razvidno, da je obveznost informiranja, ki jo ima Svet, zelo široka: Parlament se obvesti „nemudoma“, „izčrpno“ in „v vseh fazah postopka“. V tem se odraža temeljno demokratično načelo, ki mora veljati za vsak postopek odločanja na ravni Unije⁴⁰ (glej člen 2 PEU), tudi na področju zunanje in varnostne politike.

77. Drugače kakor generalni pravobranilec Y. Bot⁴¹ in nekatere udeleženske tega postopka nikakor ne menim, da glede obveščanja Parlamenta v skladu s členom 218(10) PDEU veljajo različno stroge zahteve v odvisnosti od tega, ali mora Parlament v skladu s členom 218(6) PDEU mednarodni sporazum odobriti ali se je treba z njim glede takega sporazuma posvetovati ali pa – kot v obravnavanem primeru – v zvezi s tem sporazumom nima nobenih formalnih pravic do soodločanja.

78. Demokratičen nadzor ni izčrpan z izvajanjem formalnih pravic do soodločanja, obveščanje Parlamenta pa ni namenjeno le pripravi za izvajanje takih pravic do soodločanja. Nasprotno, že preglednost, ki se vzpostavi z nemudnim in izčrpnim obveščanjem Parlamenta v vseh fazah postopka, je element demokratičnega nadzora, ki se ga ne sme podcenjevati, in zato pomeni vrednoto.

36 — Glej zlasti člen 10(6) in 12(3) Skupnega ukrepa.

37 — V zvezi s ciljem ohranitve svetovnega miru in mednarodne varnosti podobno razluguje generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih v zadevi Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:50, točka 64).

38 — Dopolnilno glej temeljito analizo generalnega pravobranilca Y. Bota v zvezi s sporazumom EU/Mauritius iz sklepnih predlogov v zadevi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, točke od 68 do 121), ki z v bistvenem primerljivimi argumenti pride do enake ugotovitve (glej zlasti točko 83 in točke od 109 do 115 navedenih sklepnih predlogov).

39 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, zlasti točka 85).

40 — Sodbe Roquette Frères/Svet (138/79, EU:C:1980:249, točka 33), Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 81) in Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 81).

41 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, zlasti točke od 142 do 144).

79. Ta preglednost je izraz temeljnega načela, v skladu s katerim se odločitve v Evropski uniji sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani (člen 1(2) PEU). Prispeva k temu, da vsi akterji, udeleženi pri zunanjih dejavnostih Unije, ravnajo odgovorno. Poleg tega se z njo zagotovi, da imajo izbrani predstavniki državljanov Unije možnost, da ob polni seznanitvi s položajem javno razpravljajo o zunanjih zadevah splošnega evropskega interesa in celotni postopek o sklenitvi mednarodnega sporazuma kritično spremljajo s spontanimi stališči.⁴² Tako lahko tudi povsem legitimno poskušajo vsebinsko vplivati na načrtovani sporazum, in sicer, tudi če se zadevni sporazum formalno gledano lahko sklene brez njihove odobritve ali brez posvetovanja z njimi. Številni kontroverzni primeri iz zadnjega časa zelo nazorno kažejo, kako pomemben je demokratičen nadzor na področju zunanjega delovanja Unije in kako zelo velik pomen ima za to primerno obveščanje Parlamenta.⁴³

80. Z Izjavo o skupni zunanji in varnostni politiki⁴⁴ nezdružljivo „povečanje vloge Evropskega Parlamenta“ ni povezano s takim razumevanjem člena 218(10) PDEU. Isti načeli demokratičnega nadzora in preglednosti, ki sta zdaj izraženi s členom 218(10) PDEU, sta bili namreč že pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe za vse politike – tudi za skupno zunanjo in varnostno politiko – trdno zasidrani v sistemu evropskih pogodb.⁴⁵

81. Ne glede na to je bilo šele z obveznostjo izčrpnega in nemudnega obveščanja v vseh fazah postopka, določeno v členu 218(10) PDEU, zagotovljeno, da lahko Parlament izbere – formalne in materialne – pravne podlage, ki jo je opravil Svet, kritično preizkusi in v zvezi s tem vprašanjem po potrebi uveljavlja svoje stališče.⁴⁶ Le če ima Parlament dovolj podatkov o predmetu načrtovanega mednarodnega sporazuma in napredku pogajanj v zvezi z njim, si lahko pravočasno ustvari lastno predstavo o izbiri pravilne pravne podlage in učinkovito zagovarja svoje morebitne pravice do soodločanja. Čim manj Svet obvešča Parlament, tem lažje bo lahko brez večjega političnega nasprotovanja določil zase ugodno pravno podlago.

82. Glede na to je treba v nadaljevanju preizkusiti, ali je bil v obravnavanem primeru Parlament obveščen tako, kot se zahteva s členom 218(10) PDEU, torej *v vseh fazah postopka, izčrpno in nemudoma*.

Obveznost obveščanja Parlamenta v vseh fazah postopka

83. V zvezi z obveznostjo obveščanja Parlamenta *v vseh fazah postopka* je treba ugotoviti, da ta brez vsakršnega dvoma zajema obvestitev o uvedbi in o zaključku postopka. V tem smislu je Svet obveznost, ki jo ima na podlagi člena 218(10) PDEU, izpolnil, saj je Parlament najprej z dopisom z dne 22. marca 2010 obvestil o nameravanem začetku pogodbениh pogajanj s Tanzanijo, z dopisom z dne 19. marca 2014 pa še o odobritvi na pogajanjih dokončno doseženega sporazuma.

42 — Parlament bi v primeru, kakršen je obravnavani, lahko na primer zanimalo, ali je bila prepoved smrtne kazni, ki velja v Uniji (člen 2(2) Listine o temeljnih pravicah), dovolj upoštevana. Kaj bi bilo, če Svet pri spornem sporazumu v tem smislu ne bi ustrezno ukrepal? In ali zadostuje, da smrtna kazen v spornem sporazumu ni izrecno prepovedana, ampak le implicitno? Naj spomnim, da je v členu 12(3) Skupnega ukrepa nevarnost kaznovanja s smrtno kaznijo izrecno izpostavljena kot razlog, iz katerega premestitev domnevnih piratov v tretjo državo ni mogoča, medtem ko je v členu 5 spornega sporazuma to naslovljeno zgolj posredno in z manjšo simbolno izraznostjo, in sicer tako, da se nobeni premeščeni osebi „ne sodi za kaznivo dejanje, za katero je predpisana najstrožja kazen, ki je strožja od dosmrtnega zapora“.

43 — Mislim zlasti na načrtovani prostotrgovinski sporazum „TTIP“ z Združenimi državami Amerike, na sporazum SWIFT in sporazum o prenosu podatkov o letalskih potnikih („Passenger Name Records“), pa tudi na pristop Unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, predviden v členu 6(2) PEU in členu 218(6) in (8) PDEU.

44 — V drugem odstavku izjave št. 14, priložene sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007 (UL 2008, C 115, str. 343), je poudarjeno, da določbe v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko iz Lizbonske pogodbe „ne [...] povečujejo vloge Evropskega parlamenta“.

45 — Glej zlasti člen 1(2) EU in 21 EU.

46 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 86).

84. Vendar pa s tem obveznosti, ki jih ima Svet v razmerju do Parlamenta, še zdaleč niso izčrpane. Kot je jasno razvidno že iz formulacije „v vseh fazah postopka“, uporabljene v besedilu člena 218(10) PDEU, se mora Parlament obvestiti ne le ob začetku in koncu postopka o sklenitvi mednarodnega sporazuma, ampak ga je o napredku postopka treba obveščati – in to z določeno rednostjo – tudi *med* njegovim trajanjem. Na obravnavi pred Sodiščem je to načeloma priznal celo Svet.

85. Obveščanje Parlamenta v skladu s členom 218(10) PDEU sicer gotovo ne more biti enako kakovostno in intenzivno kot denimo obveščanje posebnega odbora v skladu s členom 218(4) PDEU, s katerim se mora pogajalec Unije med celotnim trajanjem pogajanj s tretjo državo „posvetovati“. Parlamenta prav tako ni treba seznanjati o čisto pripravljalnih internih procesih znotraj drugih organov Unije, na primer o razpravah v okviru delovnih skupin Sveta ali odbora stalnih predstavnikov držav članic.

86. Drugače kot meni Svet, pa obveščanje Parlamenta prav tako ne more biti omejeno le na tiste etape postopka, v katerih Svet sprejme kakršne koli formalne sklepe – zlasti podelitev pooblastila za pogajanje in sprejetje smernic za pogajalca. Nasprotno, Parlament je treba poleg tega obveščati o morebitnih vmesnih dosežkih in bistvenih napredkih pri pogajanjih, pa tudi o omembe vrednih težavah, ki bi se lahko pojavile med pogajaji. Pri tem mora biti obveščanje – ob upoštevanju vseh okoliščin posameznega primera in po potrebi s primernimi ukrepi za zaupno obravnavo občutljivih informacij – vedno opravljeno tako, da ima Parlament dovolj prostora za učinkovito izvajanje svoje nadzorne funkcije.

87. Le s takšnim stalnim obveščanjem lahko Parlament izpolnjuje svojo funkcijo demokratičnega nadzora in pazi na to, da je pravna podlaga, ki jo je na začetku izbral Svet, ves čas ustrezna. Ta funkcija Parlamenta ima ne nazadnje poseben pomen v okviru SZVP, saj je pri njej sodni nadzor – kot je bilo že omenjeno – močno omejen (člen 24(1), drugi pododstavek, šesti stavek, PEU v povezavi s členom 275 PDEU). Če bi Parlament svojo vlogo lahko začel izvajati šele ob koncu postopka, na podlagi na pogajanjih dokončno doseženega ali celo že odobrenega mednarodnega sporazuma, bi bil njegov demokratičen nadzor veliko manj učinkovit.

88. To, da Parlament v obravnavanem primeru med trajanjem postopka ni prejel nikakršnih poročil o stanju stvari, pomeni jasno kršitev člena 218(10) PDEU.

89. Tej ugotovitvi ni mogoče ugovarjati s trditvijo, da med trajanjem postopka dogajanje nadzoruje visoka predstavnica Unije za zunanjo in varnostno politiko in ne Svet. Ta je namreč kot organ, pristojen za sprejemanje odločitev, odgovoren za pravilen potek celotnega postopka. Svet mora poleg tega prevzeti odgovornost za morebitne opustitve visoke predstavnice, saj ta ne le predseduje Svetu za zunanje zadeve (člen 18(3) PEU), ampak ji je na podlagi pooblastila Sveta zaupano izvajanje skupne zunanje in varnostne politike (člen 18(2), drugi stavek, PEU); prav v obravnavanem primeru je Svet visoko predstavnico čisto konkretno pooblastil za začetek pogajanj s Tanzanijo⁴⁷ (člen 218(3) PDEU).

Obveznost izčrpnega obveščanja Parlamenta

90. Kar zadeva obveznost *izčrpnega* obveščanja, pa je dopisa, ki ju je v obravnavanem primeru Svet poslal Parlamentu, težko šteti za zadovoljiva.

91. Prvič, v dopisu z dne 22. marca 2010, s katerim je bil Parlament obveščen o načrtovanem začetku pogodbenih pogajanj s Tanzanijo, ni nikakršnih navedb o morebitnih pogajalskih smernicah v smislu člena 218(4) PDEU.

47 — Tako izrecno v dopisu z dne 22. marca 2010.

92. To ni združljivo s členom 218(10) PDEU. Logično je, da mora izčrpno obveščanje Parlamenta poleg preprostega obvestila o začetku pogodbenih pogajanj nujno zajemati tudi podrobnosti o vsebini načrtovanega mednarodnega sporazuma, za kakršno si bo prizadevala Unija. Le tako je mogoč učinkovit demokratičen nadzor.

93. Kot je ob sklicevanju na prejšnje primere priznal Svet, za sporočitev pogajalskih smernic Parlamentu ni nobenih nepremostljivih ovir. Če je to nujno, je zlasti mogoče sprejeti potrebne previdnostne ukrepe za zagotovitev zaupne obravnave občutljivih informacij, denimo podatkov o pogajalski strategiji Unije ali podatkov, ki se nanašajo na zunanjepolitične interese ali varnost Unije in njenih držav članic.

94. Drugič, dopisu z dne 19. marca 2014, s katerim je bil Parlament obveščen o zaključku pogajanj, ni bilo priloženo niti besedilo izpodbijanega sklepa niti besedilo spornega sporazuma. Svet obeh besedil celo pozneje ni uradno posredoval Parlamentu.

95. Tudi to ni v skladu z zahtevami iz člena 218(10) PDEU.⁴⁸

96. Tej ugotovitvi ni mogoče ugovarjati s trditvijo, da je Parlament poznal kontekst, v katerega je bil umeščen načrtovani sporazum s Tanzanijo, zlasti ker sta bila že sklenjena dva podobna sporazuma z drugimi tretjimi državami. Kot Parlament povsem upravičeno poudarja, ni sprejemljivo, da morajo izbrani predstavniki državljanov Unije svoj demokratični nadzor izvajati na podlagi domnev o verjetni vsebini načrtovanega mednarodnega sporazuma.

97. Drugače kot trdi Svet, Parlamentu prav tako ni treba samoiniciativno zahtevati predložitve nadaljnjih podatkov. V nasprotju z drugimi določbami, na primer členom 319(2) PDEU, v členu 218(10) PDEU namreč ni določena nikakršna obveznost Parlamenta, da v tem smislu ravna samoiniciativno. V primeru obstoja take obveznosti bi bil Parlament že zaradi pomanjkljivega poznavanja podrobnosti in napredka pogodbenih pogajanj postavljen v veliko slabši položaj, njegovo izvajanje demokratičnega nadzora pa bi bilo občutno oteženo. V skladu s členom 218(10) PDEU mora Svet Parlament obveščati, ne da bi bil k temu pozvan. To je nazadnje nujno tudi zaradi institucionalnega ravnovesja in načela lojalnega sodelovanja med institucijami (člen 13(2) PEU).

98. Zlasti pa Parlament ne more biti odvisen od tega, da – kot se je zgodilo v obravnavanem primeru – o vsebini sklepa Sveta in sporazuma, ki je bil z njim odobren, izve iz *Uradnega lista Evropske unije*. Kot je Sodišče namreč že poudarilo, objava v Uradnem listu v skladu s členom 297 PDEU nima istega namena kot obveščanje Parlamenta v skladu s členom 218(10) PDEU.⁴⁹

99. Res je sicer, da ima tudi po objavi v Uradnem listu Parlament dovolj časa, da z ničnostno tožbo (člen 263, drugi odstavek, PDEU) doseže preizkus zakonitosti sklepa in s tem posredno tudi spornega sporazuma. Vendar gre pri tem za *sodni nadzor*, ki ga opravi druga institucija Unije in ki je poleg tega omejen na pravna vprašanja. Ta nadzor pa je treba strogo ločevati od *demokratičnega nadzora*, ki ga izvaja Parlament in pri katerem so v ospredju politične ocene in vprašanja smotrnosti. Če se ta demokratični nadzor lahko opravi šele *ex post*, je po sili razmer veliko manj učinkovit, kot bi bil med trajanjem postopka o sklenitvi mednarodnega sporazuma. Če se ga omogoči dovolj zgodaj, pa lahko to morda celo pripomore k preprečitvi poznejših pravnih sporov med institucijami.

48 — V enakem smislu tudi generalni pravobranilec Y. Bot v sklepnih predlogih v zadevi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, točka 155).

49 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 79).

Obveznost nemudnega obveščanja

100. Nazadnje je treba Parlament v skladu s členom 218(10) PDEU tudi *nemudoma* obvestiti. Kot je zlasti razvidno iz drugih jezikovnih različic (francosko: „immédiatement“, angleško: „immediately“), se ta formulacija nanaša na takojšnjo ali vsaj kar najhitrejšo obvestitev Parlamenta.⁵⁰

101. To obveznost je Svet s podatki, ki jih je poslal v zvezi z načrtovanim začetkom pogodbenih pogajanj, brez dvoma izpolnil, saj je svoj dopis odposlal 22. marca 2010, torej še isti dan, ko je bilo podeljeno pooblastilo za začetek pogajanj s Tanzanijo.

102. Drugače pa je z obvestilom o zaključku postopka: to, da je Svet z izpodbijanim sklepom odobril sporni sporazum, je bilo Parlamentu z dopisom z dne 19. marca 2014 sporočeno šele več kot teden dni pozneje. To je v primerjavi z zadevo C-658/11, v kateri je Svet čakal tri mesece,⁵¹ sicer razmeroma kratka zakasnitev. Vseeno pa je to občutna zakasnitev, zlasti v dobi modernih načinov sporočanja. Niti izvensodno niti v postopku pred Sodiščem Svet za to zakasnitev ni navedel niti najmanjše utemeljitve.⁵² V teh okoliščinah že zgolj taka, dober teden dolga zakasnitev, do kakršne je prišlo v tem primeru, kaže na nezadostno spoštovanje v razmerju do predstavniskega telesa, kar ni združljivo niti z besedilom in duhom člena 218(10) PDEU niti z lojalnim sodelovanjem med institucijami (člen 13(2), drugi stavek, PEU).

Vmesni sklep

103. Skratka, Svet v obravnavanem primeru iz več vidikov ni izpolnil svoje obveznosti iz člena 218(10) PDEU, da Parlament v vseh fazah postopka izčrpno in takoj obvesti. Drugi tožbeni razlog je zato utemeljen.

D – Povzetek

104. Povzemajoč je mogoče ugotoviti, da lahko Parlament uspe le z drugim tožbenim razlogom. Ker pa pomeni to, da je Svet kršil člen 218(10) PDEU, bistveno kršitev postopka, je že zgolj s tem drugim tožbenim razlogom utemeljena razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa⁵³ (člen 263, prvi in drugi odstavek, PDEU v povezavi členom 264, prvi odstavek, PDEU).

E – Ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa

105. Če bo Sodišče izpodbijani sklep – kot predlagam – že na podlagi drugega tožbenega razloga razglasilo za ničn, bi moralo v skladu z enotnim mnenjem vseh udeleženk postopka na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU ohraniti njegove učinke.

106. Ta ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa je nujna iz razlogov pravne varnosti, da se ne bi ogrozil polni učinek kazenskega pregona domnevnih piratov in sodnih postopkov zoper njih. S tem bo namreč ob upoštevanju členov 10(6) in 12(3) Skupnega ukrepa⁵⁴ že vnaprej onemogočen vsak poskus omajanja mandata EUNAVFOR za premestitev pred somalsko obalo pridržanih in piratstva osumljenih oseb

50 — V nemškem pravu velja domneva, da pomeni uporaba izraza „unverzöglich“ zahtevo, da mora biti ravnanje izvedeno „brez krivdnega odlašanja“ (glej člen 121(1), prvi stavek, Bürgerliches Gesetzbuch).

51 — V zvezi s tem glej sodbo Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 77 in točke od 15 do 17).

52 — Svet se v tem primeru zlasti ni skliceval na težave s prevodom. Če mednarodni sporazum ali sklep Sveta, s katerim se ga odobri, nista takoj dostopna v vseh uradnih jezikih Unije, mora Svet Parlamentu najprej poslati razpoložljive jezikovne različice, morebitne načrtovane prevode pa predati nemudoma po njihovi pripravi.

53 — V enakem smislu sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, zlasti točke 80, 86 in 87).

54 — Kot je znano, je v skladu s tema določbama predpostavka za premestitev oseb v tretjo državo predhodna sklenitev sporazuma s to državo, v katerem se določijo pogoji premestitve.

v Tanzanijo. Prav tako ni mogoče dopustiti dvomov glede pravnih učinkov dejanj, ki so bila na podlagi spornega sporazuma že izvedena. Na splošno se poleg tega z ohranitvijo učinkov izpodbijanega sklepa na mednarodni ravni prepreči vsakršna nejasnost glede obstoja mednarodnopravnih obveznosti, ki jih je Unija prevzela z odobritvijo in podpisom spornega sporazuma.

107. Ker se izpodbijani sklep v okviru drugega tožbenega razloga razglasi za ničen zgolj zaradi kršitve obveznosti obveščanja Parlamenta, ne pa tudi zaradi nepravilne materialne ali formalne pravne podlage, je treba njegove učinke ohraniti za nedoločen čas in ne le začasno.⁵⁵ Obvestitev, ki je Svet ni opravil, v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, PDEU – tudi če bi bila naknadno ustrezno izpolnjena – namreč ni povezana z nobenimi pravicami do soodločanja Parlamenta, in sicer niti s pravico, da se s Parlamentom opravijo posvetovanja. V teh okoliščinah se zdi zahteva, naj Svet kljub temu v ustreznem roku ponovi postopek sprejemanja sklepa, pretirano formalistična.

108. Drugače bi bilo le v primeru, da bi Sodišče pritrnilo (tudi) prvemu tožbenemu razlogu Parlamenta in ugotovilo, da je šlo pri izbiri pravne podlage izpodbijanega sklepa za napačno uporaba prava. Taka razsodba bi vplivala na pravice do soodločanja Parlamenta. V tem primeru ohranitev učinkov izpodbijanega sklepa v skladu z novejšo sodno prasko Sodišča⁵⁶ ne bi smela biti priznana za nedoločen čas, ampak zgolj za čas, ki ga Svet lahko razumno zahteva za to, da odpravi ugotovljeno nezakonitost v zvezi z izbiro pravne podlage in pri tem omogoči ustrezno udeležbo Parlamenta. Zdi se, da bi bil v obravnavanem primeru za to, da Svet pridobi odobritev Parlamenta v skladu s členom 218(6), drugi pododstavek, (a)(v), PDEU in sprejme nov, na pravilni pravni podlagi utemeljen sklep, pravšnji rok desetih mesecev.

VII – Stroški

109. Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker na podlagi rešitve, ki jo predlagam, Svet s svojimi trditvami ni uspel, Parlament pa je podal ustrezen predlog, je treba plačilo stroškov naložiti Svetu. Ne glede na to nosijo Češka republika, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo in Evropska komisija kot intervenientke na podlagi člena 140(1) Poslovnika svoje stroške.

VIII – Predlog

110. Glede na zgornje preudarke Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sklep Sveta 2014/198/SZVP z dne 10. marca 2014 se razglasi za ničen.
2. Učinki sklepa, razglašenega za ničnega, ostanejo v veljavi.
3. Svet Evropske unije nosi svoje stroške in stroške Evropskega parlamenta.
4. Češka republika, Kraljevina Švedska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska Komisija nosijo svoje stroške.

55 — Sodba Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, zlasti točka 91).

56 — Sodbe Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 90), Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, zlasti točka 81) in Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 56).