



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NILSA WAHLA,  
predstavljeni 7. junija 2016\*

**Združeni zadevi C-14/15 in C-116/15**

**Evropski parlament  
proti**

**Svetu Evropske unije**

„Tožba za razglasitev ničnosti — Pravna podlaga — Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah — Sklepi Sveta 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU in 2014/911/EU — Avtomatizirana izmenjava podatkov — Registri vozil — Daktiloskopski podatki — Postopek odločanja — Vpliv začetka veljavnosti Pogodbe o delovanju Evropske unije — Prehodne določbe — Člen 9 Protokola št. 36 — Pojma ‚temeljni akti‘ in ‚izvedbeni ukrepi‘ — Izvedena pravna podlaga — Posvetovanje s Parlamentom — Pobuda države članice ali Komisije — Pravila glasovanja“

1. Ti tožbi za razglasitev ničnosti, ki ju je vložil Evropski parlament, se nanašata na sklepe\*\* (v nadaljevanju: izpodbijani sklepi), ki spadajo v okvir sodelovanja v policijskih in kazensko-pravnih zadevah v EU (nekdanji Naslov VI Pogodbe EU, imenovan tudi tretji steber) in jih je Svet sprejel po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Kot je znano, je začetek veljavnosti navedene pogodbe močno vplival na institucionalni in pravni okvir za sprejemanje ukrepov v zvezi s tretjim stebrom, saj je bil ta z „lizbonizacijo“, ki jo je prinesla Pogodba, vključen v nadnacionalni okvir EU.

2. Za zagotavljanje nemotenega prehoda z večinomoma medvladnega odločanja na nov pravni okvir EU na navedenem področju je bil Pogodbama priložen Protokol št. 36 o prehodnih ukrepih. Izpodbijani sklepi so bili sprejeti na podlagi akta, ki spada na področje uporabe člena 9 Protokola št. 36.\*\*\* V skladu z navedeno določbo ukrepi, sprejeti v okviru tretjega stebra pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, ohranijo pravne učinke, dokler upoštevni akti niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni.

3. Sodišče je v novejših zadevah že rešilo vrsto temeljnih vprašanj, ki izhajajo iz uporabe navedenega prehodnega pravila.\*\*\*\* Ne glede na navedeno dejstvo ter tesno povezavo med temi akti in navedenimi zadevami pa tožbi, ki ju je vložil Parlament, postavljata vprašanja, ki jih Sodišče še ni obravnavalo, kot je narava izpodbijanih sklepov v okoliščinah, ko se zdi, da so bili navedeni sklepi sprejeti po „mešanem“ postopku odločanja, in zakonitost takega postopka.

\* Jezik izvirnika: angleščina.

\*\* Sklep Sveta z dne 9. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Malti (2014/731/EU, UL L 302, str. 56), Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Cipru (2014/743/EU, UL L 308, str. 100), Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil v Estoniji (2014/744/EU, UL L 308, str. 102) (zadeva C-14/15) in Sklep Sveta z dne 4. decembra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave daktiloskopskih podatkov v Latviji (2014/911/EU, UL L 360, str. 28) (zadeva C-116/15).

\*\*\* Protokol o prehodni ureditvi, priložen Pogodbama. Člen 9 navedenega protokola je umeščen pod Naslov VII Protokola, ki se nanaša na akte, sprejete na podlagi naslovov V in VI predlizbonske različice Pogodbe o Evropski uniji.

\*\*\*\* Sodbe z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223) in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224); z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579), in z dne 23. decembra 2015, Parlament/Svet (C-595/14, EU:C:2015:847).

## I – Pravni okvir

### A – *Upoštevne določbe Pogodbe (pred Lizbonsko pogodbo)*

#### 4. Člen 34(2) PEU določa:

„Svet sprejema ukrepe in spodbuja sodelovanje z uporabo ustrezne oblike in ustreznih postopkov iz tega naslova, s čimer prispeva k doseganju ciljev Unije. V ta namen lahko Svet na pobudo katere koli države članice ali Komisije soglasno:

[...]

(c) sprejema sklepe za vse druge namene, ki so skladni s cilji tega naslova, razen za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic. Ti sklepi so zavezujoči in nimajo neposrednega učinka; Svet s kvalificirano večino sprejme ukrepe, potrebne za izvajanje teh sklepov na ravni Unije. [...]"

#### 5. Člen 39(1) PEU določa:

„Svet se pred sprejetjem kakršnega koli ukrepa iz člena 34(2)(b), (c) in (d) posvetuje z Evropskim parlamentom. [...]"

### B – *Protokol št. 36*

#### 6. Člen 9 Protokola št. 36 določa:

„Akti institucij, organov, uradov in agencij Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe o Evropski uniji pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, obdržijo svoj pravni učinek, dokler niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni zaradi izvajanja Pogodb. Enako velja za sporazume, sklenjene med državami članicami na podlagi Pogodbe o Evropski uniji.“

### C – *Upoštevni sklepi*

#### 1. Sklep 2008/615/PNZ \*\*\*\*\*

#### 7. Člen 1 Sklepa 2008/615 določa:

„S tem sklepom nameravajo države članice poglobiti čezmejno sodelovanje v zadevah, ki jih zajema naslov VI Pogodbe EU, zlasti izmenjavo informacij med organi, odgovornimi za preprečevanje in preiskovanje kaznivih dejanj. V ta namen ta sklep vsebuje pravila na naslednjih področjih:

(a) določbe o pogojih in postopku za samodejni prenos profilov DNK, daktiloskopskih podatkov in nekaterih podatkov iz nacionalnih registrov vozil (poglavje 2);

[...]"

8. V poglavju 6 Sklepa 2008/615 so navedene splošne določbe o varstvu podatkov v okviru izmenjave podatkov na podlagi tega sklepa.

\*\*\*\*\* Sklep Sveta z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu (UL L 210, str. 1).

9. Člen 25(2) Sklepa 2008/615 določa:

„Osební podatki iz tega sklepa se ne smejo pošiljati, dokler se v nacionalni zakonodaji ozemelj držav članic, ki so vključene v takšno pošiljanje, ne začnejo izvajati določbe iz tega poglavja. O izpolnitvi teh pogojev odloči Svet soglasno.“

10. Člen 33 Sklepa 2008/615 določa:

„Svet sprejme ukrepe, potrebne za izvajanje tega sklepa na ravni Unije, s kvalificirano večino in po posvetovanju z Evropskim parlamentom.“

2. Sklep 2008/616/PNZ \*\*\*\*\*

11. Člen 20 Sklepa 2008/616 določa:

„1. Svet na podlagi poročila o oceni, ki je oprto na vprašalnik, sprejme sklep iz člena 25(2) Sklepa 2008/615/PNZ.

2. Kar zadeva avtomatizirano izmenjavo podatkov v skladu s členom 2 Sklepa 2008/615/PNZ, je podlaga poročilu o oceni tudi ocenjevalni obisk in preskus, ki se opravi, ko zadevna država članica generalnemu sekretariatu Sveta pošlje obvestilo v skladu s prvim stavkom člena 36(2) Sklepa 2008/615/PNZ.

3. Nadaljnje podrobnosti o tem postopku so navedene v poglavju 4 Priloge k temu sklepu.“

3. Izpodbijani sklepi

12. V uvodnih izjavah od 1 do 3 izpodbijanih sklepov, sprejetih na podlagi sklepov 2008/615 in 2008/616, je pojasnjeno:

„(1) V skladu s [Protokolom št. 36] akti institucij, organov, uradov in agencij Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe o Evropski uniji pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, obdržijo svoj pravni učinek, dokler niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni zaradi izvajanja Pogodb.

(2) Skladno s tem se uporablja člen 25 Sklepa [2008/615], Svet pa mora soglasno odločiti, ali države članice izvajajo določbe poglavja 6 navedenega sklepa.

(3) Člen 20 Sklepa [2008/616] določa, da je treba sklepe iz člena 25(2) Sklepa [2008/615] sprejeti na podlagi poročila o oceni, ki temelji na vprašalniku. Kar zadeva avtomatizirano izmenjavo podatkov v skladu s členom 2 Sklepa [2008/615], se poročilo o oceni pripravi na podlagi ocenjevalnega obiska in preskusa.“

13. Člen 1 Sklepa 2014/731 določa:

„Malta za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

\*\*\*\*\* Sklep Sveta z dne 23. junija 2008 o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu (UL L 210, str. 12).

14. Člen 1 Sklepa 2014/743 določa:

„Ciper za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičen prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

15. Člen 1 Sklepa 2014/744 določa:

„Estonija za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

16. Člen 1 Sklepa 2014/911 določa:

„Latvija za namene avtomatiziranega iskanja daktiloskopskih podatkov v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 9 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

## II – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

17. Parlament je s pisnima vlogama z dne 14. januarja in 6. marca 2015 vložil ti tožbi za razglasitev ničnosti na podlagi drugega odstavka člena 263 PDEU.

18. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 8. aprila 2015 zadevi združil zaradi pisnega in ustnega postopka ter izdaje sodbe. S sklepom z dne 24. junija 2015 je Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Švedski dovolil, da v navedenih zadevah intervenirata v podporo Svetu. Čeprav je nemška vlada dobila dovoljenje za intervencijo, pa v tem postopku ni predložila pisnih stališč.

19. Parlament s tožbama Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijane sklepe razglasi za nične;
- Svetu naloži plačilo stroškov.

20. Svet Sodišču predlaga – pri čemer ga podpira švedska vlada – naj:

- tožbi zavrne kot neutemeljeni v delu, ki se nanaša na prvi tožbeni razlog (pravna podlaga) ter prvi del in prvi dve točki drugega dela drugega tožbenega razloga (kršitev postopka); Svet v zvezi s tretjo točko drugega dela drugega tožbenega razloga (posvetovanje s Parlamentom) to zadevo prepušča odločitvi Sodišča;
- podredno ohrani v veljavi učinke izpodbijanih sklepov, dokler se ne nadomestijo z novimi akti, če bi Sodišče izpodbijane sklepe razglasilo za nične;
- Parlamentu naloži plačilo stroškov.

21. V skladu s členom 76(2) Poslovnika Sodišča ni bilo obravnave.

### III – Analiza

#### A – Uvodne ugotovitve

22. Parlament v teh tožbah za razglasitev ničnosti izpodbija zakonitost izpodbijanih sklepov, ki jih je sprejel Svet. V navedenih sklepih se v bistvu ugotavlja, da nekatere države članice izvajajo splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa 2008/615 ter se od določenega datuma dovoljuje prejemanje in pošiljanje podatkov, zajetih v Sklepu 2008/615. Preprosto povedano, praktična posledica izpodbijanih sklepov je, da so zadevne države članice dobile dostop do sistema, ki jim omogoča izmenjavo podatkov v zvezi s profili DNK, daktiloskopskimi podatki (prstni odtisi) in nekaterimi podatki iz nacionalnih registrov vozil. \*\*\*\*\*

23. Parlament zlasti meni, da je Svet v vsakem posameznem primeru uporabil napačno pravno podlago. Poleg tega trdi, da je bil kršen postopek, po katerem so bili sprejeti navedeni sklepi.

24. Svet pa meni, da so bili glede na člen 9 Protokola št. 36 izpodbijani sklepi sprejeti na pravilni pravni podlagi, tj. členu 25(2) Sklepa 2008/615. Čeprav Svet izpodbija večino trditev Parlamenta, povezanih s kršitvijo postopka, pa priznava, da bi se moral med postopkom odločanja posvetovati s Parlamentom.

25. Da bi lahko Sodišče odločilo o tožbah, ki ju je vložil Parlament, mora med drugim ugotoviti, kakšna je narava izpodbijanih sklepov, o čemer se stranke glede tega ne strinjajo. Navedeno vprašanje pomembno vpliva na način obravnavanja tožbenega razloga nezakonnosti, ki je določen v členu 277 PDEU in ga je Parlament uveljavljal v zvezi s členom 25(2) Sklepa 2008/615, in drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev postopka.

#### B – Pravna podlaga

26. Parlament v okviru prvega tožbenega razloga trdi, da je Svet za sprejetje izpodbijanih sklepov uporabil napačno pravno podlago. V podporo svojim trditvam se opira na več argumentov.

27. Po eni strani zatrjuje, da bi moral Svet uporabiti pravno podlago iz PDEU. Razlog je v tem, da so izpodbijani sklepi po mnenju Parlamenta temeljni akti, enakovredni Sklepu 2008/615, in bi kot taki morali biti sprejeti na enaki pravni podlagi kot navedeni sklep, kakor je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo. Meni, da bi moral Svet uporabiti člena 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU.

28. Po drugi strani pa navedena institucija meni, da je člen 25(2) Sklepa 2008/615, če bi se štelo, da izpodbijani sklepi niso temeljni akti, temveč ukrepi, namenjeni izvajanju Sklepa 2008/615, vsekakor nezakonita izvedena pravna podlaga. In sicer zato, ker navedena določba po njenem mnenju določa postopek odločanja, ki je nezdružljiv s primarnim pravom (člen 34(2)(c) PEU v povezavi s členom 39(1) PEU), ki je veljalo ob sprejetju Sklepa 2008/615.

29. Preden odločim o prvem tožbenem zahtevku, je treba obravnavati drugi dve vprašanji. Prvo se nanaša na člen 9 Protokola št. 36, drugo pa na naravo izpodbijanih sklepov.

\*\*\*\*\* Navedeni sistem je bil prvotno vzpostavljen s Prümsko pogodbo. Nekatere določbe navedene mednarodne pogodbe so bile pozneje s Sklepom 2008/615 vključene v pravo EU.

## 1. Člen 9 Protokola št. 36

30. Parlament v okviru prvega tožbenega zahtevka trdi, da člen 9 Protokola št. 36 vključuje le temeljne akte, in pa tudi aktov, ki določajo postopek za sprejemanje drugih ukrepov. Trdi, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 zato ne more biti samostojna pravna podlaga izpodbijanih sklepov.

31. Sodišče je o navedenem vprašanju že odločalo. Presodilo je, da bi členu 9 Protokola št. 36 z ozko razlago odvzeli vsak praktični učinek. Tako bi bilo, če bi bilo sprejeto, da navedena določba pomeni le, da akti o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe niso samodejno razveljavljeni.\*\*\*\*\* Ne gre namreč spregledati, da je treba člen 9 Protokola št. 36 med drugim razumeti, kot da se nanaša zlasti na zagotovitev, da se bodo lahko akti, sprejeti v okviru tega sodelovanja, še naprej učinkovito uporabljali kljub spremembi institucionalnega okvira navedenega sodelovanja.\*\*\*\*\* Iz tega sledi, da določba akta, ki je bil pravilno sprejet na podlagi Pogodbe EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, s katero je določen način sprejetja izvedbenih ukrepov za ta akt, ohrani pravne učinke.\*\*\*\*\*

32. Zato je v skladu s členom 9 Protokola št. 36 učinek člena 25(2) Sklepa 2008/615 (in v tej zadevi člena 33 Sklepa 2008/615) ohranjen tudi po razveljavitvi člena 34 PEU (na podlagi, na kateri je bil sprejet Sklep 2008/615). To tudi pomeni, da postopkovne zahteve iz člena 25(2) (in člena 33) obstajajo še naprej in veljajo ne glede na spremembe v ustavnem okviru Evropske unije.

33. Glede na povedano ostaja vprašanje, ali so izpodbijani sklepi temeljni akti, kot trdi Parlament, ali izvedbeni ukrepi, kot trdi Svet.

## 2. Narava izpodbijanih sklepov

34. Parlament trdi, da so izpodbijani sklepi temeljni akti, in ne izvedbeni ukrepi. V zvezi s tem poudarja, da se pri postopku, ki ga določa člen 25(2) Sklepa 2008/615, zahteva soglasje Sveta pri sprejemanju izpodbijanih sklepov. Ob sprejetju Sklepa 2008/615 je člen 34(2)(c) PEU določal dva ločena postopka za sprejetje temeljnih aktov in izvedbenih ukrepov, pri čemer se je soglasje Sveta zahtevalo le za temeljne akte. Poleg tega Parlament meni, da je pomenljivo dejstvo, da člen 33 Sklepa 2008/615 vključuje ločeno podlago za sprejemanje izvedbenih ukrepov. Svet pa se je kljub obstoju navedene določbe odločil, da izpodbijanih sklepov ne bo sprejel na navedeni podlagi. Ob upoštevanju te odločitve izpodbijanih sklepov ni mogoče šteti za izvedbene ukrepe, temveč za temeljne akte, enakovredne Sklepu 2008/615. Poleg tega v naslovu izpodbijanih sklepov ni navedena beseda „izvedbeni“, kar naj bi kazalo tudi na to, da so izpodbijani sklepi dejansko temeljni akti. Parlament meni, da izpodbijani sklepi dopolnjujejo Sklep 2008/615 v zvezi z datumom, ko je državi članici omogočen dostop do sistema avtomatizirane izmenjave podatkov.

35. Svet trdi, da mu člen 25(2) Sklepa 2008/615 omogoča izvajati izvedbena pooblastila in da so zato izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi. Po njegovem mnenju besedilo člena 25(2) in dejstvo, da je edini namen izpodbijanih sklepov izvajanje ciljev Sklepa 2008/615, jasno kažeta, da so izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi. Meni tudi, da trditve Parlamenta ne upoštevajo ustaljene prakse Sodišča, v skladu s katero pravna podlaga določa postopek, po katerem je treba sprejeti akt, in ne obrnjeno.

36. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, me argumenti Parlamenta ne prepričajo.

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 56).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 44).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (EU:C:2015:223, točka 57).



37. Sodna praksa Sodišča je koristna za razumevanje razmejitve med „temeljnimi akti“ in „izvedbenimi ukrepi“. Temeljni akti spadajo v pristojnost zakonodajalca, ker vsebujejo bistvena pravila za zadevno področje in v tem smislu zahtevajo politično odločitev. Taka bistvena pravila pa ne smejo biti predmet prenosa.\*\*\*\*\* V sodni praksi je tudi navedeno, da je treba navedene bistvene elemente določiti na podlagi objektivnih dejavnikov, ki so lahko predmet sodnega nadzora, in upoštevati značilnosti ter posebnosti zadevnega področja.\*\*\*\*\* Upoštevati je treba tudi zakonodajni okvir.\*\*\*\*\*

38. V uvodnih izjavah Sklepa 2008/615 je navedeno, da je cilj tega sklepa vključiti vsebino določb Prümške pogodbe\*\*\*\*\* v zakonodajni okvir Evropske unije. Natančneje, namen tega sklepa je izboljšati izmenjavo podatkov med pristojnimi organi držav članic zaradi odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj.

39. Člen 25(2) Sklepa 2008/615 določa, da se osebni podatki iz tega sklepa ne smejo pošiljati, dokler se v nacionalni zakonodaji držav članic, ki so vključene v takšno pošiljanje, ne začnejo izvajati določbe iz tega poglavja ter Svet ne odloči soglasno v zvezi s posamezno državo članico in kategorijo izmenjanih podatkov (profili DNK, daktiloskopski podatki, podatki iz nacionalnih registrov vozil). V skladu s členom 20 Sklepa 2008/616 Svet odloči na podlagi poročila o oceni, ki ga pripravijo strokovnjaki iz držav članic, v katerih to že deluje. Poročilo temelji na vprašalniku, ocenjevalnem obisku in preskusu ustrezne podatkovne zbirke. Na podlagi navedenega poročila je mogoče ugotoviti, ali je zadevna država članica vzpostavila sistem varstva podatkov ter tehnične in pravne zahteve za avtomatizirano iskanje podatkov in ali je njena podatkovna zbirka združljiva s podatkovnimi zbirkami drugih držav članic.

40. V zvezi s tem je v izpodbijanih sklepih v bistvu ugotovljeno, (i) da so zadevne države članice uspešno končale fazo predhodne ocene, kot je določeno v členu 20 Sklepa 2008/616, in (ii) da je državam članicam na podlagi navedene ugotovitve od določenega datuma omogočen dostop do sistema avtomatizirane izmenjave podatkov.

41. Čeprav izpodbijani sklepi pomenijo potreben ukrep pred morebitno izmenjavo podatkov, pa to kljub temu ne pomeni, da so temeljni akti podobni Sklepu 2008/615. Menim, da ni mogoče trditi, da vsebina izpodbijanih sklepov vpliva na politične odločitve, na podlagi katerih je bil vzpostavljen sistem izmenjave podatkov.

42. Poleg tega, kot upravičeno poudarja Svet, pravna podlaga določa postopek, po katerem je treba sprejeti akt, in ne nasprotno.\*\*\*\*\* V zvezi s tem nisem prepričan, da je mogoče na podlagi postopka, določenega v členu 25(2) Sklepa 2008/615, napraviti kakšne daljnosežne zaključke v zvezi z naravo izpodbijanih sklepov.

43. Poleg tega bi, če bi sprejeli stališče Parlamenta, to pomenilo, da bi moral zakonodajalec vedno, ko bi država članica končala predhodno oceno in preskus, potrebna za izmenjavo podatkov, določeno v Sklepu 2008/615, odločati, ali so ukrepi za varstvo podatkov iz poglavja 6 navedenega sklepa izpolnjeni, in potrditi, da se lahko zadevni državi članici dovoli neposreden dostop do podatkov, zajetih v Sklepu 2008/615. Menim, da bi se s tako širokim razumevanjem pojma temeljni akt obseg implementacije tako zmanjšal, da skoraj ne bi več obstajal.

\*\*\*\*\* Sodba z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točke od 63 do 65 in navedena sodna praksa).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 5. septembra 2012, Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 67 in 68). Glej tudi sodbi z dne 6. maja 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 29), in z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točka 52 in navedena sodna praksa).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 8. septembra 2009, Komisija/Parlament in Svet (C-411/06, EU:C:2009:518, točki 64 in 65).

\*\*\*\*\* Glej opombo 7 zgoraj.

\*\*\*\*\* Glej med drugim sodbi z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80), in z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 57).

44. Nazadnje, Parlament ni predložil nobenega prepričljivega argumenta, s katerim bi pojasnil, kako bi lahko izpodbijane sklepe šteli za samostojne sklepe s ciljem, ki bi se tako ali drugače razlikoval od ciljev Sklepa 2008/615. Nasprotno, kot sem že pojasnil, so navedeni sklepi sestavni in nujni del postopka, s katerim se izpolnjujejo cilji Sklepa 2008/615. V zvezi s tem menim, da izpust besede „izvedbeni“ ne more pomeniti, da so izpodbijani sklepi temeljni akti.

45. Zato sklepam, da so izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi in da je treba argumente Parlamenta o nasprotnem zavrnuti. Enako velja za argumente, da izpodbijani sklepi ne morejo temeljiti na Sklepu 2008/615 in da bi morali namesto tega temeljiti na veljavnih določbah PDEU.

46. Ob upoštevanju te ugotovitve bom zdaj obravnaval tožbeni razlog nezakonnosti, ki ga je Parlament navedel v zvezi s členom 25(2) Sklepa 2008/615.

### 3. Zakonitost člena 25(2) Sklepa 2008/615

47. Parlament trdi, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 določa poenostavljen postopek, ki ni predviden s členom 34(2)(c) PEU, ki za sprejetje temeljnih aktov zahteva tako predhodno pobudo države članice ali Komisije kot tudi posvetovanje s Parlamentom. Tudi če bi Sodišče menilo, da so izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi, Parlament trdi, da se postopek iz člena 25(2) Sklepa 2008/615 razlikuje od postopka iz člena 34(2)(c) PEU; tako naj bi bilo ne samo zato, ker člen 25(2) ne zahteva predhodne pobude države članice ali Komisije oziroma posvetovanja s Parlamentom, temveč tudi zato, ker ta določba zahteva soglasje Sveta. Zato bi bilo treba izpodbijane sklepe zaradi nezakonnosti člena 25(2) Sklepa 2008/615 razglasiti za nične.

48. Na drugi strani pa Svet trdi, da zgolj zaradi priznane nerodne terminologije v členu 25(2) Sklepa 2008/615 ta določba glede na sodno prakso Sodišča \*\*\*\*\* še ni vprašljiva. Meni, da je mogoče sporno določbo uskladiti z ustreznima določbama PEU (člen 34(2)(c) PEU v povezavi s členom 39(1) PEU), čeprav niti ne omenja posvetovanja s Parlamentom niti ne opredeljuje različnih stopenj postopka, ki vodi do vključitve države članice v sistem, vzpostavljen s Sklepom 2008/615.

49. Svet v zvezi s tem potrjuje svoje stališče, da so izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi, in ugotavlja, da se s členom 34(2)(c) PEU za sprejetje izvedbenih ukrepov nikakor ne zahteva predhodna pobuda Komisije ali države članice. Podobno v zvezi z zahtevo po posvetovanju s Parlamentom neobstoj izrecne zahteve v ta namen ni odločilen, glede na to, da je v skladu s sodno prakso Sodišča kljub temu mogoča dosledna razlaga.

50. Nazadnje se Svet opredeljuje do zahteve po soglasni odločitvi iz člena 25(2) Sklepa 2008/615. Trdi, da besedilo Sklepa „odloči soglasno“ namesto „sprejme sklep s soglasjem“ dopušča razlago ter da je zato treba upoštevati okvir, v katerem se ta določba pojavi, in njen namen. Svet meni, da zahteva po soglasni odločitvi dejansko vključuje dve ločeni stopnji postopka odločanja. Prvič, države članice soglasno ugotovijo (na podlagi rezultata predhodnih ocen, glej točko 39 zgoraj), ali je zadevna država članica uspešno končala ocenjevanje. Glede na strukturo sistema izmenjave podatkov, ki sodelujočim državam članicam dovoljuje neposreden dostop do nacionalnih podatkovnih zbirk drugih držav članic, je za uspešen izid predhodne ocene nujno potrebno soglasje vsake države članice. Drugič, uradni sklep v zvezi z vključitvijo države članice in datumom, ko se lahko začnejo izmenjevati podatki, se sprejme s kvalificirano večino. Svet trdi, da sta ti stopnji s členom 25(2) Sklepa 2008/615 združeni v en sklep.

\*\*\*\*\* Sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223), in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224).



51. Kot priznavata obe stranki, je bistveno, da so pravila o tem, kako institucije EU sprejemajo akte, določena v Pogodbah. Z navedenimi pravili ne morejo razpolagati niti države članice niti institucije EU. Zato se ne sme ustvariti izvedenih pravnih podlag, s katerimi bi se otežil ali poenostavil način sprejetja akta. \*\*\*\*\* To pomembno načelo se nanaša tudi na sprejetje izvedbenih ukrepov. \*\*\*\*\*

52. Tukaj je treba tudi spomniti, da je treba zakonitost ukrepa EU presojati glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale ob sprejetju zadevnega sklepa. \*\*\*\*\*

53. Zgoraj sem že ugotovil, da je treba izpodbijane sklepe šteti za izvedbene ukrepe. Zato je treba tudi zakonitost člena 25 Sklepa 2008/615 presojati glede na določbe, ki so ob sprejetju navedenega sklepa urejale sprejetje izvedbenih ukrepov v okviru tretjega stebra, in sicer glede na člena 34(2)(c) PEU in 39(1) PEU. \*\*\*\*\* V skladu z navedenima določbama lahko Svet s kvalificirano večino in po posvetovanju s Parlamentom sprejme ukrepe, potrebne za izvedbene sklepe, ki spadajo v tretji steber.

54. Besedilo člena 25(2) Sklepa 2008/615 ne zahteva pobude Komisije ali države članice, določba pa Svetu ne nalaga obveznosti, naj se posvetuje s Parlamentom. Poleg tega odstopa od člena 34(2)(c) PEU, s tem da zahteva soglasno sprejetje sklepa.

55. Čeprav se strinjam s Svetom, da je mogoče člen 25(2) Sklepa 2008/615 uskladiti s členoma 34(2)(c) PEU in 39(1) PEU glede pobude \*\*\*\*\* in posvetovanja s Parlamentom \*\*\*\*\* , pa nisem prepričan, da enako velja za zahtevo po soglasni odločitvi iz člena 25(2) Sklepa 2008/615. Ta zahteva jasno odstopa od člena 34(2)(c) PEU, ki za sprejetje izvedbenih ukrepov predpisuje glasovanje s kvalificirano večino.

56. Vsekakor je res, kot trdi Svet, da je treba pri razlagi določbe upoštevati tudi njene cilje in sobesedilo. \*\*\*\*\* Poleg tega je Sodišče presodilo, da je treba določbo, če je le mogoče, razlagati tako, da se ne vzbuja dvom o njeni zakonitosti. \*\*\*\*\* Vendar se teh načel razlage navedene določbe ne sme preveč razširiti, zlasti ne, kadar je ogroženo drugo zelo pomembno načelo, in sicer načelo, da je postopek odločanja določen s Pogodbama (glej tudi točko 51 zgoraj). \*\*\*\*\*

57. Prvič, Svet je menil, da je treba zahtevo po soglasni odločitvi iz člena 25(2) Sklepa 2008/615 razumeti, kot da vključuje dvostopenjski postopek odločanja, ki privede do enega sklepa, in da se zahteva po soglasni odločitvi nanaša le na prvo predhodno stopnjo. Uradni sklep se sprejme s kvalificirano večino. Če bi sprejeli razlago navedenega člena, ki jo je predložil Svet, bi se s to določbo

\*\*\*\*\* Sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 42), in z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točke od 54 do 56).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (EU:C:2015:223, točka 43).

\*\*\*\*\* Glej med številnimi sodbo z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 45 in navedena sodna praksa).

\*\*\*\*\* V zvezi s tem glej sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 45) in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 35), ter sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točka 59).

\*\*\*\*\* Sodišče je potrdilo, da kar zadeva izvedbene ukrepe, člen 34(2)(c) PEU ne zahteva predhodne pobude Komisije ali države članice; glej sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet (C-363/14, EU:C:2015:579, točke od 58 do 67).

\*\*\*\*\* Sodišče je v zadevi s podobnim tožbenim razlogom nezakonitosti presodilo, da z razlago določbe glede na člen 39(1) PEU (v skladu s katerim se mora Svet posvetovati s Parlamentom) dejstvo, da z zadevno določbo ni določeno, da je obvezno posvetovanje s Parlamentom, ne pomeni, da je nezakonita (glej sodbo z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točke od 47 do 50 in navedena sodna praksa)).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 21. maja 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, točka 43 in navedena sodna praksa).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 49 in navedena sodna praksa).

\*\*\*\*\* Sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, EU:C:2015:223, točka 43), in z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točke od 54 do 56).

*de facto* vzpostavila izvedbena pravna podlaga, s katero se spreminjajo pravila, določena s Pogodbo. To pa zato, kot je pojasnil Svet, ker dvostopenjski postopek privede do enega sklepa, kar pomeni, da bi se zahteva po glasovanju s kvalificirano večino zožila le na teoretično zahtevo in bi Svet izvedbeni akt dejansko sprejel s soglasno odločitvijo.

58. Poleg tega glede na to, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 izrecno navaja, da morajo biti odločitve sprejete soglasno, menim, da navedene zahteve v zvezi z glasovanjem ni mogoče dosledno razlagati s „kvalificirano večino“. Taka razlaga bi bila v očitnem nasprotju z besedilom člena 25(2) Sklepa 2008/615.\*\*\*\*\*

59. Nazadnje bi rad poudaril tole. Razumem trditve Sveta, zakaj mora vsaka država članica – kot predpogoj za sprejetje naknadnega izvedbenega sklepa – ugotoviti, ali je država članica pristopnica uspešno končala fazo predhodne ocene. Vendar to ne more pomeniti, da bi lahko Svet naknadni izvedbeni sklep sprejel na podlagi člena 25(2) Sklepa 2008/615, ker ta določba, s katero se zahteva soglasna odločitev, vzpostavlja nezakonito izvedbeno pravno podlago. Kot je Parlament pravilno poudaril, v Sklepu 2008/615 obstaja druga določba, in sicer člen 33, ki daje Svetu pooblastila za sprejemanje ukrepov, potrebnih za izvajanje navedenega sklepa.

60. Ob upoštevanju navedenega sklepam, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 določa postopek, ki se razlikuje od postopka iz člena 34(2)(c) PEU in zato pomeni nezakonito izvedeno pravno podlago. Iz tega sledi, da je treba prvi tožbeni razlog Parlamenta v celoti sprejeti in razglasiti ničnost izpodbijanih sklepov.

61. Za primer, da se Sodišče z mojim stališčem ne strinja in ugotovi, da je treba prvi tožbeni razlog Parlamenta zavrniti, bom preučil drugi tožbeni razlog Parlamenta, ki se nanaša na bistvene kršitve postopka.

### *C – Bistvene kršitve postopka*

62. Parlament v okviru drugega tožbenega razloga znova poudarja, da bi morali biti izpodbijani sklepi sprejeti na podlagi členov 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU. To vprašanje sem obravnaval že zgoraj.

63. Parlament podredno trdi, da je bil postopek, ki je privedel do sprejetja izpodbijanih sklepov, v nasprotju s členom 34(2) PEU zaradi treh razlogov. Iz povezane razlage členov 34(2) PEU in 39(1) PEU izhaja tak postopek: soglasno sprejetje Sveta (ali s kvalificirano večino v primeru izvedbenih aktov) po predhodni pobudi Komisije ali države članice in po posvetovanju s Parlamentom. Svet tega postopka ni upošteval.

64. Svet trdi, da glavna trditev Parlamenta temelji na napačnem razumevanju pravilne pravne podlage za izpodbijane sklepe. Dodaja, da je izpodbijane sklepe zakonito sprejel v skladu s členom 25(2) Sklepa 2008/615, ki zahteva soglasje Sveta, ne pa po predhodni pobudi ali posvetovanju s Parlamentom. Vendar priznava, da bi se moral glede na sodbo Sodišča Parlament/Svet\*\*\*\*\* pred sprejetjem izpodbijanih sklepov posvetovati s Parlamentom.

65. Glede na zgornjo analizo v zvezi z zakonitostjo člena 25(2) Sklepa 2008/615 zadostujejo te navedbe.

\*\*\*\*\* Tukaj bi bilo mogoče razlikovati med položajem, ki je opisan zgoraj v opombi 29 in pri katerem v obravnavani določbi ni bilo nobene navedbe o tem, da je potrebno posvetovanje s Parlamentom, glej sodbo z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 16. aprila 2015 (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 53).

66. Kot priznava Svet, bi se moral posvetovati s Parlamentom. Če posvetovanja s Parlamentom ni, to nujno pomeni, da bi bilo treba sklepe razglasiti za nične.\*\*\*\*\* Svet je s sprejetjem izpodbijanih sklepov kršil tudi pravila glasovanja iz člena 34(2)(c) PEU. Treba pa je zavrniti trditev Parlamenta v zvezi s predhodno pobudo v okviru drugega tožbenega razloga. To pa zato, ker – kot sem pojasnil zgoraj – člen 34(2)(c) PEU ne zahteva predhodne pobude države članice ali Komisije.

67. Ugotavljam torej, da je treba ugoditi tudi drugemu tožbenemu razlogu Parlamenta. Zato je treba izpodbijane sklepe razglasiti za nične.

#### D – Učinki izpodbijanih sklepov

68. Svet ob podpori Kraljevine Švedske Sodišču predlaga, naj v primeru razglasitve ničnosti v skladu s členom 264(2) PDEU ohrani v veljavi učinke izpodbijanih sklepov. Parlament temu predlogu ni oporekal.

69. Zgoraj sem že ugotovil, da je treba izpodbijane sklepe razglasiti za nične. V tej zadevi bi razglasitev ničnosti izpodbijanih sklepov, ne da bi se določila ohranitev njihovih učinkov, nedvomno pomembno vplivala na čezmejno sodelovanje v boju proti terorizmu, hujšim kaznivim dejanjem in nedovoljeni migraciji. To bi zelo otežilo dostop organov pregona (v državah članicah, ki jih zadevajo izpodbijani sklepi, in drugih sodelujočih državah članicah) do profilov DNK, prstnih odtisov in nacionalnih registrov vozil. S tega vidika bi odločitev, da se učinki izpodbijanih sklepov ne ohranijo, škodila ohranjanju javnega reda in ogrozila učinkovitost čezmejnega sodelovanja na tem področju.\*\*\*\*\* Razlog za to je, da vključene države članice z razglasitvijo ničnosti izpodbijanih sklepov ne bi več imele podlage za navedeno sodelovanje. Menim, da je to zadosten razlog za ohranitev učinka izpodbijanih sklepov, dokler ne bodo nadomeščeni z novimi akti. Poleg tega moram opozoriti, da želi Parlament sicer doseči razglasitev ničnosti izpodbijanih sklepov, vendar ne izpodbija namena ali vsebine sklepa.

70. Zato menim, da je treba ohraniti učinke izpodbijanih sklepov, dokler ne začnejo veljati novi akti, ki jih bodo nadomestili.

#### IV – Stroški

71. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V obeh zadevah je Parlament priglasi stroške, Svet pa s svojimi predlogi ni uspel.

72. V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Švedska zato nosita svoje stroške.

#### V – Predlog

73. Glede na vse zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

- za nične razglasi štiri izpodbijane sklepe: Sklep Sveta z dne 9. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Malti (2014/731/EU), Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Cipru

\*\*\*\*\* Glej novejšo sodbo z dne 23. decembra 2015, Parlament/Svet (C-595/14, EU:C:2015:847, točke od 35 do 43).

\*\*\*\*\* Glej podobno sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točke od 61 do 64), in z dne 23. decembra 2015, Parlament/Svet (C-595/14, EU:C:2015:847, točke od 45 do 49).

(2014/743/EU), Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil v Estoniji (2014/744/EU) in Sklep Sveta z dne 4. decembra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave daktiloskopskih podatkov v Latviji (2014/911/EU);

- ohrani učinke izpodbijanih sklepov, dokler ne začnejo veljati novi akti, ki jih bodo nadomestili;
- Svetu naloži plačilo stroškov;
- Zvezni republiki Nemčija in Kraljevini Švedski naloži plačilo svojih stroškov.