Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. lipnja 2016.**

„Tužba za poništenje – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Odluka 2014/198/ZVSP – Sporazum između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju – Izbor pravne osnove – Obveza izvještavanja Europskog parlamenta odmah i u potpunosti o svim fazama postupka vođenja pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma – Održavanje na snazi učinaka odluke u slučaju poništenja“

U predmetu C-263/14,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 28. svibnja 2014.,

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

tužitelj,

koji podupire:

Europska komisija, koju zastupaju M. Konstantinidis, R. Troosters i D. Gauci, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

intervenijent,

protiv

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

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, E. Ruffer, J. Vláčil, J. Škeřik i M. Hedvábná, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, M. Rhodin, E. Karlsson i L. Swedenborg, u svojstvu agenata,

** Jezik postupka: engleski

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju J. Kraehling i V. Kaye, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Facenne, *barrister*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. rujna 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 28. listopada 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Europski parlament zahtijeva, s jedne strane, poništenje Odluke Vijeća 2014/198/ZVSP od 10. ožujka 2014. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju (SL 2014., L 108, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) i, s druge strane, održavanje na snazi učinaka te odluke.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora

2 Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora, potpisana u Montego Bayu 10. prosinca 1982., stupila je na snagu 16. studenoga 1994. Ona je odobrena Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982. i Sporazuma o primjeni njezinog dijela XI. od 28. srpnja 1994. od strane Europske zajednice (SL 1998., L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.).

3 U odsjeku 1., naslovljenom „Opće odredbe”, dijela VII. navedene konvencije, naslovljenog „Otvoreno more”, nalaze se članci 100. do 107., koji definiraju pravni okvir borbe protiv piratstva. Članak 100. iste konvencije svim državama nalaže dužnost suradnje radi suzbijanja piratstva. Njezini članci 101. i 103. definiraju pojmove „piratstva” odnosno „piratskog broda ili zrakoplova”.

4 U skladu s člankom 105. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, naslovljenim „Uzapćenje piratskog broda ili zrakoplova”:

„Svaka država može na otvorenom moru ili na bilo kojem drugom mjestu koje ne potpada pod jurisdikciju nijedne države uzaptiti piratski brod ili zrakoplov ili brod ili zrakoplov koji je otet djelom piratstva i nalazi se u vlasti pirata te uhititi osobe i zaplijeniti dobra na njima. Sudovi države koja je izvršila uzapćenje mogu odlučiti o kaznama koje treba izreći i o poduzimanju mjera prema brodovima, zrakoplovima ili dobrima, ne dirajući u prava trećih osoba koje postupaju u dobroj vjeri.”

Pravo Unije

Zajednička akcija 2008/851/ZVSP

5 Zajednička akcija Vijeća 2008/851/ZVSP od 10. studenoga 2008. o vojnoj operaciji Europske unije za doprinos odvraćanju, sprečavanju i suzbijanju djela gusarstva i oružane pljačke na somalskoj obali (SL 2008., L 301, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 5., str. 132.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2012/174/ZVSP od 23. ožujka 2012. (SL 2012., L 89, str. 69.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 12., str. 191., u daljnjem tekstu: Zajednička akcija 2008/851), temelji se na članku 14., članku 25. stavku 3. i članku 28. stavku 3. UEU-a. Ta operacija nazvana je „operacija Atalanta”.

6 Članak 1. te zajedničke akcije, naslovljen „Misija”, u stavku 1. propisuje:

„Europska unija […] provodi vojnu operaciju u potporu rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda […] 1814 (2008.), 1816 (2008.), 1838 (2008.), 1846 (2008.) i 1851 (2008.) u skladu s odobrenim mjerama u pogledu gusarstva na temelju članaka 100. *et seq*. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora […], a posebno na temelju obveza preuzetih prema trećim državama (‚Atalanta’), kako bi pridonijela:

— zaštiti plovila koja u okviru [Svjetskog programa za hranu] dostavljaju pomoć u hrani raseljenim osobama u Somaliji, u skladu s mandatom utvrđenim u Rezoluciji [Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda] 1814 (2008.),

— zaštiti ranjivih plovila koja plove uz somalsku obalu i odvraćanju, sprečavanju i suzbijanju djela gusarstva i oružane pljačke na somalskoj obali, u skladu s mandatom utvrđenim u Rezoluciji [Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda] 1846 (2008.) i 1851 (2008.).”

7 Članak 2. spomenute zajedničke akcije, naslovljen „Mandat”, određuje:

„Atalanta, u okviru uvjeta utvrđenih mjerodavnim međunarodnim pravom, osobito Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravu mora i rezolucijama [Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda] 1814 (2008.), 1816 (2008.) i 1838 (2008.) te u okviru raspoloživih mogućnosti:

[...]

(e) radi provođenja mogućega kaznenog progona od strane nadležnih država članica, u skladu s uvjetima iz članka 12. ove Zajedničke akcije, uhićuje, pritvara i obavlja transfer osoba koje su počinile ili se sumnja da su počinile, u smislu članaka 101. i 103. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, gusarstvo ili oružanu pljačku u područjima njezine prisutnosti te zapljenjuje plovila gusara ili oružanih pljačkaša ili plovila zauzeta djelom gusarstva ili oružanom pljačkom koja su u rukama gusara, kao i robu na palubi;

[...]”

8 Članak 10. te zajedničke akcije, naslovljen „Sudjelovanje trećih zemalja”, glasi kako slijedi:

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

[...]

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

[...]

6. Uvjeti za transfer uhićenih i pritvorenih osoba u državu koja sudjeluje u operaciji, a radi ostvarenja jurisdikcije te države, određuju se prilikom sklapanja ili provedbe sporazuma o sudjelovanju iz stavka 3. ovog članka.”

9 U skladu s člankom 12. te zajedničke akcije, naslovljenim „Premještanje osoba uhićenih i pritvorenih s ciljem kaznenog progona”:

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

— nadležnim tijelima države članice ili treće države koja sudjeluje u operaciji, a pod čijom zastavom plovi plovilo koje ih je zatočilo, ili

— ako ta država ne može ili ne želi ostvariti svoju nadležnost, državi članici ili bilo kojoj trećoj državi koja želi ostvariti svoju nadležnost nad spomenutim osobama i imovinom.

2. Osobe za koje se sumnja da su namjeravale, kako je navedeno u člancima 101. i 103. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, počiniti, koje čine ili su počinile djela gusarstva ili oružanu pljačku, koje je operacija Atalanta uhitila i pritvorila u teritorijalnim, unutarnjim ili vodama arhipelaga drugih država u regiji u suglasnosti s tim državama, te imovina korištena u izvršenju takvih djela predaje se nadležnim vlastima odgovarajuće države ili uz pristanak odgovarajuće države, nadležnim vlastima druge države.

3. Osobe iz stavaka 1. i 2. ne smiju se premjestiti u treću državu sve dok s tom trećom državom nisu usuglašeni uvjeti za premještanje u skladu s odgovarajućim međunarodnim pravom, poglavito međunarodnim pravom o ljudskim pravima, kako bi se posebno zajamčilo da neće podlijegati smrtnoj kazni, mučenju ili bilo kakvom okrutnom, neljudskom ili ponižavajućem postupanju.”

Sporazum EU-Tanzanija

10 Pod naslovom „Definicije”, članak 2. Sporazuma između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju (SL 2014., L 108, str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum EU-Tanzanija) propisuje:

„Za potrebe ovog Sporazuma:

(a) ‚*pomorske snage pod vodstvom Europske unije (EUNAVFOR)*’ znači vojni glavni stožeri Europske unije i nacionalni kontingenti koji pridonose operaciji Europske unije ‚Atalanta’, njihovi brodovi, zrakoplovi i sredstva;

[...]

(f) ‚*osoba koja je predmet premještaja*’ znači svaka osoba za koju se sumnja da namjerava počiniti, da čini ili je počinila djela gusarstva i koju EUNAVFOR premješta u Tanzaniju u skladu s ovim Sporazumom.”

11 Članak 1. Sporazuma, naslovljen „Cilj”, određuje:

„Ovim se Sporazumom određuju uvjeti i načini za premještaj od EUNAVFOR-a u Tanzaniju osoba osumnjičenih da namjeravaju počiniti, čine ili su počinile djela piratstva, a koje je zadržao EUNAVFOR, i s time povezanih sredstava koja je zaplijenio EUNAVFOR te za postupanje prema njima nakon takvog premještaja.”

12 Navedeni sporazum u članku 3. navodi opća načela koja uređuju, među ostalim, načine i uvjete premještaja tanzanijskim tijelima osoba osumnjičenih da su počinile djela piratstva, a koje je zadržao EUNAVFOR, uključujući i poštovanje međunarodnih obveza u području ljudskih prava. Osim toga, taj sporazum u članku 4. uređuje uvjete pod kojima se postupa s osobama koje su predmet premještaja te uvjete njihova kaznenog progona i suđenja, određujući u članku 5. da se takve osobe neće izvesti pred sud za kazneno djelo za koje je predviđena najviša kazna koja je teža od kazne doživotnog zatvora.

13 Članak 6. Sporazuma EU-Tanzanija odnosi se na razmjenu dokumenata i informacija koju treba izvršiti prilikom premještaja tih osoba. Članak 7. stavak 1. tog sporazuma određuje da „EU i EUNAVFOR u okviru svojih sredstava i sposobnosti pružaju svu pomoć Tanzaniji u svrhu provođenja istrage protiv osoba koje su predmet premještaja i u svrhu kaznenog progona tih osoba”.

14 U skladu s člankom 8. Sporazuma EU-Tanzanija, ništa u njemu nema za cilj dovesti do odstupanja od bilo kojeg prava koje osobe koje su predmet premještaja imaju prema domaćem ili međunarodnom pravu koje se primjenjuje. Članak 9. tog sporazuma odnosi se na vezu između tanzanijskih tijela i onih Unije te na rješavanje sporova. Naposljetku, članci 10. i 11. tog sporazuma uređuju provedbene dogovore i njegovo stupanje na snagu.

Okolnosti spora i pobijana odluka

15 Tijekom 2008., osobito u rezolucijama 1814 (2008.), 1816 (2008.) i 1838 (2008.), Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) izrazilo je duboku zabrinutost zbog prijetnje koju djela piratstva i oružane pljačke plovila predstavljaju za dostavljanje humanitarne pomoći Somaliji, za međunarodnu plovidbu, za sigurnost trgovačkih morskih putova kao i za druga ranjiva plovila, uključujući ona koja se bave ribarskom djelatnosti u skladu s međunarodnim pravom. Osim

toga, u preambuli Rezolucije 1846 (2008.) utvrdilo je da djela piratstva i oružane pljačke koja pretrpe plovila u teritorijalnim vodama Somalije ili na otvorenom moru uz njezinu obalu pogoršavaju stanje u zemlji, koje i dalje predstavlja prijetnju međunarodnom miru i sigurnosti regije.

16 U tom je kontekstu Vijeće sigurnosti u točki 14. potonje rezolucije tražilo od svih država – osobito od država zastave, država luke i država obale kao i država nacionalnosti žrtava ili počinitelja djela piratstva ili oružane pljačke i država koje su nadležne prema međunarodnom pravu ili svojem unutarnjem pravu – da surađuju kako bi odredile koja bi bila nadležna i da poduzmu željene mjere istrage i progona protiv počinitelja djela piratstva i oružane pljačke počinjenih uz somalsku obalu, sukladno primjenjivom međunarodnom pravu, uključujući međunarodnopravnu zaštitu ljudskih prava, te da podrže njihove napore, osobito pružajući logističku podršku i korištenje pravnim sredstvima osobama koje potpadaju pod njihovu nadležnost i nadzor, kao što su žrtve, svjedoci i osobe zadržane u okviru operacija provedenih na temelju te rezolucije.

17 U uvodnoj izjavi devetoj Rezolucije 1851 (2008.) Vijeće sigurnosti zabrinuto je istaknulo da su nedostatak sredstava i unutarnjeg zakonodavstva te nesigurnosti u vezi sa sudbinom pirata nakon što ih se uhvati spriječili snažniju međunarodnu akciju protiv pirata koji djeluju uz somalsku obalu i u određenim slučajevima prisilili na oslobađanje pirata nakon što ih se privelo pravdi. Također je u točki 3. te rezolucije pozvalo sve države i regionalne organizacije koje se bore protiv piratstva u obalnom području Somalije da sklope posebne sporazume ili dogovore sa zemljama koje žele preuzeti pirate kako bi se ukrcali agenti službi za borbu protiv kriminaliteta (*shipriders*) te zemlje, osobito unutar regije, kako bi se olakšala provedba istraga i progona protiv osoba kojima je u okviru njihovih operacija oduzeta sloboda.

18 Kao odgovor na te različite rezolucije, Unija je donijela Zajedničku akciju 2008/851, na temelju koje ona od studenoga 2008. provodi operaciju Atalanta, kojom doprinosi osobito borbi protiv piratstva uz somalsku obalu.

19 U okviru te vojne operacije Vijeće Europske unije poslalo je Parlamentu 22. ožujka 2010. dopis u kojem je uputilo na nužnost pregovaranja i zaključenja međunarodnih sporazuma s određenim trećim državama. Tim dopisom Vijeće je podsjetilo na to da se, u skladu s člankom 12. Zajedničke akcije 2008/581, osobe koje su počinile ili za koje se sumnja da su počinile djela gusarstva ili oružane pljačke u teritorijalnim ili unutarnjim vodama Savezne Republike Somalije ili na otvorenom moru, koje su uhićene i pritvorene s ciljem njihova kaznenog progona, te imovina korištena u izvršenju takvih djela predaju bilo kojoj trećoj državi koja želi ostvariti svoju nadležnost nad spomenutim osobama i imovinom, pod uvjetom da su uvjeti za premještanje s tom trećom državom usuglašeni u skladu s odgovarajućim međunarodnim pravom. Osim toga, Vijeće je navedenim dopisom obavijestilo Parlament da je visoki predstavnik Unije za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) istog dana bio ovlašten otvoriti pregovore na temelju članka 37. UEU-a kako bi zaključio sporazume o premještanju s Republikom Mauricijusom, Republikom Mozambikom, Republikom Južnom Afrikom, Ujedinjenom Republikom Tanzanijom i Republikom Ugandom.

20 Dopisom od 19. ožujka 2014. Vijeće je obavijestilo Parlament da je, nakon zaključenja pregovora s Ujedinjenom Republikom Tanzanijom, 10. ožujka 2014. donijelo pobijanu odluku.

21 Sporazum EU-Tanzanija potpisan je 1. travnja 2014. u Bruxellesu. Tekst tog sporazuma i pobijana odluka objavljeni su u *Službenom listu Europske unije* 11. travnja 2014.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

22 Parlament od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku, odredi održavanje njezinih učinaka na snazi sve dok se ona ne zamijeni i naloži Vijeću snošenje troškova.

23 Vijeće od Suda prije svega zahtijeva da odbije tužbu kao neosnovanu i naloži Parlamentu snošenje troškova. Podredno, u slučaju da prihvati zahtjev za poništenje pobijane odluke, Vijeće zahtijeva da se njezini učinci održe na snazi do dana stupanja na snagu akta koji je zamjenjuje, ako se to poništenje temelji na prvom tužbenom razlogu koji je tužitelj istaknuo, ili bez vremenskog ograničenja, ako se navedeno poništenje temelji samo na drugom tužbenom razlogu.

24 Odlukom predsjednika Suda od 3. listopada 2014., Češkoj Republici, Kraljevini Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske odobrena je intervencija na strani Vijeća. Europskoj komisiji odobrena je intervencija na strani Parlamenta.

O tužbi

25 U prilog svojoj tužbi Parlament iznosi dva tužbena razloga. Prvim tužbenim razlogom ističe da se pobijana odluka pogrešno temelji jedino na članku 37. UEU-a i da stoga nije donesena u skladu s posebnim postupkom za sporazume koji se odnose isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), uspostavljenim u članku 218. stavku 6. drugom podstavku prvom dijelu rečenice UFEU-a, a koji u potpunosti isključuje sudjelovanje Parlamenta. Takva odluka, čija se odgovarajuća pravna osnova sastoji od članka 37. UEU-a i članaka 82. i 87. UFEU-a, može se donijeti jedino u skladu s postupkom propisanim u članku 218. stavku 6. drugom podstavku točkama (a) i (v), koji predviđa suglasnost Parlamenta. Drugim tužbenim razlogom, koji se temelji na povredi članka 218. stavka 10. UFEU-a, Parlament Vijeću prigovara da ga nije odmah i u potpunosti izvijestilo o svim fazama pregovora i sklapanja Sporazuma EU-Tanzanija.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom izboru pravne osnove

Argumentacija stranaka

26 Svojim prvim tužbenim razlogom Parlament ističe da je Vijeće pogrešno smatralo da se pobijana odluka odnosi „isključivo na [ZVSP]” u smislu članka 218. stavka 6. drugog podstavka prvog dijela rečenice UFEU-a. Tvrdi da je donošenjem bez njegove suglasnosti ta odluka bila donesena povredom odredbe Ugovorâ. Smatra da se Sporazumom EU-Tanzanija nastoji postići dvostruki cilj, u mjeri u kojoj se taj sporazum odnosi i na ZVSP i na područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i policijske suradnje, područja koja su predmet redovnog zakonodavnog postupka. Slijedom toga, Parlament smatra da je pobijana odluka za pravnu osnovu trebala imati članak 37. UEU-a i članke 82. i 87. UFEU-a te da je stoga trebala biti donesena prema postupku definiranom u članku 218. stavku 6. drugom podstavku točkama (a) i (v) UFEU-a.

27 Parlament navodi da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta. U tom je pogledu cilj Sporazuma EU-Tanzanija bio izbjegavanje toga da države članice moraju same provesti kaznene postupke i olakšanje suradnje između njihovih tijela i tijela Ujedinjene Republike Tanzanije uspostavom pravnog okvira za predaju osumnjičenika u tu treću državu kako bi ona provela istragu i progon. Usto, taj sporazum sadržava odredbe koje se izravno odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i policijsku suradnju, osobito na postupanje, progon i postupak protiv premještenih osoba.

28 Naime, Sporazum EU-Tanzanija ne odnosi se isključivo na ZVSP. U tom pogledu Parlament smatra da se taj sporazum ne može smatrati samo jednim od aspekata međunarodne misije Unije kojom se nastoji očuvati mir, spriječiti sukobe i pojačati međunarodnu sigurnost. Zapravo je cilj tog sporazuma i premještaj osoba osumnjičenih za kažnjive radnje koje podliježu nadležnosti država članica i nalaze se na području Unije pravosudnim i policijskim tijelima treće države kako bi im se omogućilo da u pogledu tih osumnjičenika izvršavaju svoje ovlasti istrage i progona.

29 Parlament u tom pogledu naglašava da i pravosudna i policijska tijela država članica mogu izvršavati te ovlasti. Naime, ako se zadržane osobe ne bi predale tanzanijskim tijelima, nego nadležnim tijelima država članica, EUNAVFOR ne bi provodio vojnu akciju, nego bi postupao više kao upravno tijelo. U tom pogledu, sama činjenica povjeravanja takvih premještaja pomorskim snagama ne omogućava njihovu kvalifikaciju kao vojne ili sigurnosne aktivnosti niti da se iz toga zaključi da te predaje ulaze isključivo u ZVSP.

30 Uostalom, ni međunarodno pravo, ni rezolucije Vijeća sigurnosti, ni mandat za operaciju Atalanta određen Zajedničkom akcijom 2008/851 ne nalažu premještaj pirata u treće države od strane EUNAVFOR-a. U tom pogledu Parlament ističe da prvi dio mogućnosti predviđene u članku 12. stavku 1. te zajedničke akcije jest onaj o predaji osoba osumnjičenih za djela gusarstva nadležnim tijelima država članica, a da je njihov premještaj u treću zemlju samo drugi dio te mogućnosti.

31 Kako bi potvrdio da postoji izravna i uska veza između tog sporazuma i područja slobode, sigurnosti i pravde u smislu poglavlja V. UFEU-a, Parlament ističe da se osobe koje su uhićene, pritvorene i osumnjičene za djela piratstva i zaplijenjena dobra nalaze pod nadležnošću država članica koje sudjeluju u EUNAVFOR-u. Naime, premještanje takvih osoba i dobara od strane Unije u treće države, u konkretnom slučaju u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju, imalo bi za posljedicu oduzimanje nadležnim tijelima tih država članica izvršavanja njihovih ovlasti istrage, progona i suđenja u skladu s njihovim pravom. Piratstvo je dio borbe protiv međunarodnog kriminaliteta, područja koje se odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde i osobito na odredbe iz tog područja koje se odnose na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima i policijsku suradnju. U tim se okolnostima u međunarodni sporazum poput Sporazuma EU-Tanzanija ne mogu unijeti instrumenti suradnje koji su povezani s tim područjem a da se ne koristi pravna osnova koja se odnosi na isto područje.

32 Parlament priznaje da operacija Atalanta i Sporazum EU-Tanzanija doprinose ostvarenju određenih ciljeva vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. stavaka 1. i 2. UEU-a. Međutim, smatra da sama činjenica da se nekom mjerom nastoje postići ti ciljevi ne znači nužno da oni ulaze isključivo u ZVSP. Također, iako je pojačanje međunarodne sigurnosti poseban cilj i zajedničke vanjske i sigurnosne politike, sadržaj Sporazuma EU-Tanzanija ne odnosi se ni na jednu posebnu misiju te politike iz članka 42. stavka 1. i članka 43. stavka 1. UEU-a. Uključivanje država članica u borbu protiv piratstva zapravo je motivirano prijetnjom koju taj fenomen predstavlja za unutarnju sigurnost Unije.

33 U svojem odgovoru na tužbu Vijeće tvrdi da se pobijana odluka opravdano temelji na članku 37. UEU-a i na članku 218. stavcima 5. i 6. drugom podstavku prvom dijelu rečenice UFEU-a te da za donošenje Sporazuma EU-Tanzanija, koji se odnosi isključivo na ZVSP, nije potrebna suglasnost Parlamenta.

34 Kao prvo, u presudi od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025), donesenoj nakon podnošenja ove tužbe za poništenje, Sud je smatrao da se Odluka Vijeća 2011/640/ZVSP od 12. srpnja 2011. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Republike Mauricijusa o uvjetima premještanja osumnjičenih pirata i povezane zaplijenjene imovine iz pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Republiku Mauricijus i o uvjetima postupanja s osumnjičenim piratima nakon premještanja (SL 2011., L 254, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 118., str. 45.), sadržaj koje je gotovo identičan onomu pobijane odluke i koja se odnosila na sporazum čiji su uvjeti vrlo slični onima Sporazuma EU-Tanzanija, mogla valjano temeljiti samo na članku 37. UEU-a.

35 Kao drugo, Vijeće smatra da tužbeni razlog koji se temelji na pogrešci prilikom izbora materijalne pravne osnove pobijane odluke treba odbiti kao neosnovan. Naime, iako Parlament ističe da se Sporazumom EU-Tanzanija nastoji postići dvostruki cilj – od kojih se prvi odnosi na ZVSP, a drugi na područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i policijske suradnje – i da su stoga članci 82. i 87. UFEU-a trebali, uz članak 37. UEU-a, činiti pravne osnove pobijane odluke, on ipak ne precizira je li taj drugi cilj akcesoran ili ne. Vijeće smatra da su, u mjeri u kojoj je to Parlament priznao u okviru

postupka koji je doveo do presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025), što se tiče Sporazuma od 14. srpnja 2011. između Europske unije i Republike Mauricijusa, ciljevi koji ne ulaze u ZVSP, a nastoje se postići tim sporazumom, samo akcesorni i da su istovjetni ciljevi koji se nastoje postići Sporazumom EU-Tanzanija iste naravi. Stoga bi pravna osnova pobijane odluke bio članak 37. UEU-a.

36 Kao treće, Vijeće tvrdi da pobijana odluka i Sporazum EU-Tanzanija ulaze isključivo u ZVSP i da se njima ne nastoji postići nikakav akcesorni cilj koji ulazi u pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima ili policijsku suradnju. S obzirom na to da je Sporazum EU-Tanzanija bio sklopljen u okviru vojne akcije upravljanja krizom izvršene na temelju ZVSP-a i da se njome nastoji suzbiti piratstvo u skladu s mjerodavnim rezolucijama Vijeća sigurnosti, on se ne odnosi na područje slobode, sigurnosti i pravde unutar Unije. Naime, zadržavanje i premještanje osoba osumnjičenih za djela gusarstva samo su puka posljedica sigurnosne misije operacije Atalanta. Povrh toga, budući da taj sporazum svojim sadržajem nastoji poticati vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, on u punom opsegu ulazi u ZVSP.

37 Osim toga, borba protiv međunarodnog kriminaliteta ulazi u ZVSP. U tom se pogledu Sporazumom EU-Tanzanija ne nastoji očuvati područje slobode, sigurnosti i pravde, ni unutar ni izvan Unije. Taj sporazum osobito ne oduzima nadležnim tijelima država članica ni njihove ovlasti istrage ni one progona i suđenja osobama koje su snage upotrijebljene u okviru operacije Atalanta uhitile i zadržale, nego se njime nastoje izbjeći situacije nekažnjavanja nuđenjem mogućnosti premještanja tih osoba u državu regije u kojoj se ta operacija odvija ako ih nijedno nadležno tijelo neke države članice ne želi kazneno goniti.

38 Parlament u replici ističe da se Sud u presudi od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025) nije izjasnio o pitanju je li Odluka 2011/640 za pravnu osnovu trebala imati samo članak 37. UEU-a ili i druge odredbe Ugovorâ. Iako Parlament priznaje da je cilj iskorjenjivanja gusarstva zaštita plovila, a što je nesporno glavni cilj operacije Atalanta u skladu sa Zajedničkom akcijom 2008/851, on smatra da sve radnje poduzete tom operacijom ne ulaze sustavno u ZVSP. Dakle, osim ako bi se smatralo da svi međunarodni sporazumi koje je Unija sklopila u vezi s premještanjem osoba osumnjičenih za kažnjive radnje koje su zatočile oružane snage država članica ulaze isključivo u ZVSP, premještaji osoba osumnjičenih za djela gusarstva i provedba njihova progona na temelju Sporazuma EU-Tanzanija ne mogu biti izjednačeni s vojnim aktivnostima. U tim se okolnostima Sporazumom EU-Tanzanija nastoji postići dvostruki cilj te se stoga trebao temeljiti na dvostrukoj pravnoj osnovi.

39 U odgovoru na repliku Vijeće dodaje da se operacijom Atalanta nastoji ojačati međunarodna sigurnost, da se ona provodi u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike i da je Sporazum EU-Tanzanija sklopljen primjenom članka 12. Zajedničke akcije 2008/851. Stoga zadržavanje i premještanje osoba osumnjičenih za djela gusarstva proizlazi iz izvršenja te misije i ne predstavlja zasebnu akciju policijske ili pravosudne suradnje. Naime, u skladu s člankom 2. Zajedničke akcije 2008/851, glavne zadaće operacije Atalanta sastoje se u zaštiti plovila za dostavu pomoći u okviru Svjetskog programa za hranu i drugih ranjivih plovila, nadzora određenih područja kao i odvraćanja, sprečavanja i represije, uključujući uporabom sile, od djela gusarstva i oružane pljačke počinjenih na moru. Nasuprot tomu, operacije zadržavanja i premještanja osoba osumnjičenih za djela gusarstva, prikupljanje njihovih osobnih podataka, prijenos tih podataka Interpolu i stavljanje na raspolaganje prikupljenih podatka koji se odnose na ribarstvo akcesorne su naravi.

40 Vijeće precizira da mjere koje se odnose na područje slobode, sigurnosti i pravde, bile one unutar Unije ili imale doseg izvan nje, moraju biti poduzete s ciljem unapređenja slobode, sigurnosti i pravde unutar Unije ili na njezinim granicama. Međutim, Sporazum EU-Tanzanija ne odnosi se na ciljeve tog prostora. Naime, prilikom premještaja neke osobe osumnjičene za djela gusarstva u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju nijedna država članica ne izvršava svoju nadležnost. Osim toga, vojno plovilo

koje ulazi u isključivu nadležnost svoje države zastave nije izjednačeno s dijelom njezina državnog područja. Usto, Parlament ne pojašnjava čime gusarstvo predstavlja prijetnju za unutarnju sigurnost Unije.

41 Tijekom rasprave pred Sudom Parlament je u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud potvrdio da, u slučaju kada se pravne osnove koje ulaze u ZVSP i područje slobode, sigurnosti i pravde ne bi mogle kombinirati zbog nespojivosti postupaka na koje se odnose, članci 82. i 87. UFEU-a trebaju sami činiti pravni temelj pobijane odluke.

Ocjena Suda

42 Što se tiče akata donesenih na temelju odredbe koja se odnosi na ZVSP, na Sudu je da nadzire, osobito na temelju članka 275. stavka 2. prvog dijela rečenice UFEU-a i članka 40. UEU-a, da provedba te politike ne utječe na primjenu postupaka i odgovarajući opseg ovlasti institucija propisanih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije na temelju UFEU-a. Izbor odgovarajuće pravne osnove akta Unije ima veliku ustavnopravnu važnost jer uporaba pogrešne pravne osnove može dovesti do nevaljanosti takvog akta, osobito ako odgovarajuća pravna osnova propisuje postupak donošenja koji se razlikuje od onoga koji je doista proveden (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 5.).

43 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, izbor pravne osnove za neki akt Unije, što uključuje akt donesen radi sklapanja međunarodnog sporazuma poput onog o kojemu je riječ u ovom slučaju, mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti u tom smislu presude od 26. ožujka 1987., Komisija/Vijeće, 45/86, EU:C:1987:163, t. 11.; od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, zvana „Titanov dioksid”, C-300/89, EU:C:1991:244, t. 10.; mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001., EU:C:2001:664, t. 22. i presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 42.).

44 Ako analiza nekog akta pokaže da on slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi samo kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. Iznimno, ako je suprotno tome utvrđeno da akt istovremeno slijedi više ciljeva ili ako ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi tako da su primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva se mjera treba temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Parlament i Vijeće, C-178/03, EU:C:2006:4, t. 42. do 43. i od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 43.).

45 Što se tiče, kao prvo, sadržaja Sporazuma EU-Tanzanija, treba utvrditi da odredbe tog sporazuma, u skladu s njegovim člankom 1., definiraju uvjete i načine za premještaj u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju osoba osumnjičenih da namjeravaju počiniti, čine ili su počinile djela piratstva i s time povezanih sredstava koja je zaplijenio EUNAVFOR te za postupanje prema tim osobama nakon tog premještaja.

46 Na temelju članaka 3. i 4. navedenog sporazuma, među njegovim uvjetima i načinima nalaze se poštovanje općih načela, osobito onih o poštovanju međunarodnih obveza u području ljudskih prava. Isti sporazum uređuje i postupanje, progon i postupak prema premještenim osobama, propisujući u članku 5. da se takve osobe neće izvesti pred sud za kazneno djelo za koje je predviđena najviša kazna koja je teža od kazne doživotnog zatvora. Osim toga, taj sporazum u članku 6. propisuje vođenje evidencija i dostavu dokumenata u vezi s tim osobama, a u članku 7. stavku 1. propisuje da EU i EUNAVFOR u okviru svojih sredstava i sposobnosti pružaju svu pomoć Ujedinjenoj Republici Tanzaniji u svrhu provođenja istrage i kaznenog progona protiv osoba koje su predmet premještaja.

47 Doista, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 60. svojeg mišljenja, kada se promatraju zasebno, na prvi se pogled može činiti da se određene obveze predviđene Sporazumom EU-Tanzanija odnose na područja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima i prekogranične policijske suradnje. Međutim, kao što to nezavisna odvjetnica također ističe, okolnost da određene odredbe takvog sporazuma, uzete zasebno, nalikuju pravilima koja mogu biti donesena u nekom području djelovanja Unije nije sama za sebe dostatna kako bi se odredila odgovarajuća pravna osnova pobijane odluke. Što se osobito tiče odredaba Sporazuma EU-Tanzanija posvećenih poštovanju načela vladavine prava i ljudskih prava kao i ljudskog dostojanstva, treba naglasiti da je njihovo poštovanje obvezno za svako djelovanje Unije, što uključuje područje ZVSP-a, kao što to proizlazi iz odredaba članka 21. stavka 1. prvog podstavka i stavka 2. točke (b) i stavka 3. UEU-a i članka 23. UEU-a. U tim okolnostima taj sporazum treba ocjenjivati i s obzirom na njegovu svrhu.

48 Kao drugo, što se tiče te svrhe, osobito iz uvodne izjave 3. pobijane odluke proizlazi da je taj sporazum sklopljen primjenom članka 12. Zajedničke akcije 2008/851, koja ulazi u ZVSP, kako bi se u okviru operacije Atalanta omogućio premještaj osoba koje je EUNAVFOR uhitio i zadržao te zaplijenjenih dobara u treću državu, u konkretnom slučaju u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju, koja želi provesti svoju nadležnost nad tim osobama i tim dobrima. Kao što to proizlazi iz samog naslova navedene zajedničke akcije, njome se osobito želi doprinijeti suzbijanju djela gusarstva i oružane pljačke uz somalsku obalu.

49 Dakle, Sporazumom EU-Tanzanija nastoji se uspostaviti bitan mehanizam za doprinos učinkovitom ostvarenju ciljeva operacije Atalanta, osobito time što ona dugoročno pojačava međunarodnu suradnju u području suzbijanja djela gusarstva definirajući pravni okvir za premještanje uhićenih i zadržanih osoba, omogućujući borbu protiv nekažnjavanja tih osoba u skladu s mandatom definiranim relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti.

50 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda, osobito u točki 14. svoje Rezolucije 1846 (2008.), pozvalo sve države na suradnju pri određivanju nadležnosti te provedbi istrage i kaznenog progona protiv osoba odgovornih za djela piratstva i oružane pljačke uz somalsku obalu. Pobijana odluka, donesena radi potpisivanja i sklapanja Sporazuma EU-Tanzanija, dio je takve međunarodne akcije borbe protiv djela gusarstva i osobito protiv nekažnjavanja osoba koje čine takva djela, odražavajući suradnju iz članka 100. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora, a koji državama ugovornicama nalaže obvezu suradnje pri suzbijanju gusarstva na otvorenom moru.

51 Taj sporazum, sklopljen primjenom članka 12. Zajedničke akcije 2008/851, usko je povezan s operacijom Atalanta, na način da bi bez te operacije bio bespredmetan. Budući da je Sporazum EU-Tanzanija samo akcesoran akciji EUNAVFOR-a, on će postati bespredmetan onoga dana kada te snage okončaju svoje aktivnosti.

52 Argument Parlamenta prema kojem bi bez Sporazuma EU-Tanzanija države članice mogle same provesti kazneni progon uhićenih osoba nije relevantan jer se tim sporazumom nastoji postići da taj progon postane učinkovitiji, osiguravajući premještaj dotičnih osoba u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju upravo kada nadležna država članica ne može ili ne želi izvršavati svoju nadležnost. Bez prethodnog sklapanja takvih sporazuma o premještanju, izričito propisanog u članku 12. stavku 3. Zajedničke akcije 2008/851 za jamčenje usklađenosti postupanja prema premještenim osobama sa zahtjevima međunarodnog prava u području ljudskih prava, nijedna osoba koju je uhitio EUNAVFOR ne bi mogla biti premještena u treće države regije u kojima se operacija Atalanta provodi, a što bi moglo otežati, ako ne i onemogućiti učinkovito funkcioniranje te operacije i ostvarivanje ciljeva koji se njome nastoje postići.

53 Uostalom, EUNAVFOR može premjestiti samo one osobe osumnjičene za djela gusarstva koje je uhitio i zadržao u okviru operacije Atalanta. U tim okolnostima ne može biti prihvaćen argument Parlamenta kojim se nastoji ustvrditi da bi te akcije koje su poduzele te pomorske snage mogle biti izjednačene s onima pravosudnih ili policijskih tijela država članica. Naime, navedene akcije odvijaju se isključivo u okviru posebne operacije koja ulazi u ZVSP i s kojom su one neodvojivo povezane.

54 Dakle, ispitivanje svrhe Sporazuma EU-Tanzanija potvrđuje da je njime uspostavljen postupak premještanja osoba koje je EUNAVFOR uhitio ili zadržao instrument kojim Unija nastoji postići ciljeve operacije Atalanta koji se sastoje u očuvanju mira i međunarodne sigurnosti, osobito time što omogućava izbjegavanje nekažnjavanja osoba koje su počinile djela gusarstva.

55 Budući da taj sporazum poglavito ulazi u ZVSP, a ne u pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima ili policijsku suradnju, pobijana odluka mogla se valjano temeljiti samo na članku 37. UEU-a. Stoga je ona opravdano donesena u skladu s postupkom predviđenim u članku 218. stavku 6. drugom podstavku prvom dijelu rečenice UFEU-a.

56 S obzirom na prethodna razmatranja, prvi tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

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

Argumentacija stranaka

57 Prema mišljenju Parlamenta, obveza navedena u članku 218. stavku 10. UFEU-a –prema kojem on treba biti „odmah i u potpunosti izviješten o svim fazama tog postupka” – predstavlja bitno postupovno pravilo koje se primjenjuje na sve međunarodne sporazume koje Unija sklapa, a što uključuje one koji ulaze u ZVSP. Smatra da je Vijeće povrijedilo to pravilo u mjeri u kojoj je Parlament izvijestilo samo o otvaranju pregovora o Sporazumu EU-Tanzanija 22. ožujka 2010. i donošenju pobijane odluke 19. ožujka 2014., devet dana nakon njezina donošenja. Osim toga, ni visoki predstavnik ni Vijeće nisu izvještavali Parlament o razgovorima koji su prethodili tom donošenju. Naposljetku, Vijeće mu nije proslijedilo ni pregovaračke smjernice ni tekst te odluke, čak ni tekst Sporazuma EU-Tanzanija.

58 Parlament smatra da ga je taj nedostatak informacija spriječio da zauzme politički stav o sadržaju Sporazuma EU-Tanzanija i općenito da izvršava parlamentarni nadzor nad aktivnostima Vijeća. Tvrdi da se, osim ako se obvezi uspostavljenoj navedenom odredbom želi u potpunosti oduzeti obvezujući karakter, ona pridodaje onoj, zasebnoj, savjetovanja s Parlamentom o ZVSP-u na temelju članka 36. UEU-a. Osim toga, ako bi Parlament o pregovorima i sklapanju međunarodnih sporazuma bio izviješten samo njihovom objavom u *Službenom listu Europske unije*, to bi negativno utjecalo na koristan učinak članka 218. stavka 10. UFEU-a.

59 Vijeće ne osporava da se potonja odredba primjenjuje i na međunarodne sporazume koji se odnose isključivo na ZVSP, ali tvrdi da je u ovom slučaju nije povrijedilo. U tom pogledu pojašnjava da je Parlament izviješten o svim relevantnim odlukama koje donosi na temelju članka 218. UFEU-a, osobito o onima koje se odnose na odobrenje za otvaranje pregovora, pregovaračke smjernice, potpisivanje i sklapanje međunarodnog sporazuma i, prema, potrebi na privremenu primjenu takvog sporazuma.

60 Što se tiče Sporazuma EU-Tanzanija, Vijeće prije svega ističe da je Parlament primjereno izvijestilo o pregovaračkim smjernicama. Dana 22. ožujka 2010., kada je donesena odluka kojom se odobrava otvaranje pregovora, Vijeće je Parlamentu uputilo dopis u kojem je pojasnilo da se, u skladu s člankom 12. Zajedničke akcije 2008/851, trebaju sklopiti sporazumi o premještanju s određenim trećim državama i da je visoki predstavnik ovlašten primjenom članka 37. UEU-a otvoriti pregovore s određenim brojem država, među kojima je bila i Ujedinjena Republika Tanzanija. Što se tiče sadržaja

Sporazuma EU-Tanzanija, saznanja koja je imao o ranije sklopljenim sporazumima o premještanju s drugim državama u okviru operacije Atalanta omogućavala su Parlamentu da izvršava svoje ovlasti koje su u svakom slučaju bile ograničene u području međunarodnih sporazuma koji ulaze isključivo u ZVSP.

61 Potom, što se tiče dostave Parlamentu teksta pobijane odluke i teksta Sporazuma EU-Tanzanija, Vijeće tvrdi da je prvi cilj ograničenih ovlasti Parlamenta u okviru postupka pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma u području ZVSP-a omogućavanje Parlamentu da nadzire pravnu osnovu tih sporazuma i da je u konkretnom slučaju taj cilj postignut jer je Parlament mogao provesti takav nadzor nakon primitka dopisa Vijeća od 22. ožujka 2010. u kojem je izviješten o otvaranju pregovora. Usto, tekstovi pobijane odluke i Sporazuma EU-Tanzanija svakako su dostavljeni Parlamentu njihovom objavom u *Službenom listu Europske unije* 11. travnja 2014., dana kojim je započeo rok unutar kojeg je Parlament mogao podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a.

62 Naposljetku, Vijeće smatra da je, u mjeri u kojoj su mu trebale biti dane informacije o odvijanju pregovora, ta zadaća bila na visokom predstavniku i da je stoga tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 218. stavka 10. UFEU-a neosnovan. Podredno Vijeće ističe stvarnu nemogućnost izvještavanja Parlamenta tijekom odvijanja pregovora u području ZVSP-a o svim razvojima događaja koji su ponekad brzi i neočekivani. Ističe da su Parlamentu u svakom slučaju dostavljane informacije u širem okviru operacije Atalanta u koju ulazi pobijana odluka.

63 U odgovoru na tužbu Parlament priznaje da ga je Vijeće „odmah” u smislu članka 218. stavka 10. UFEU-a – na dan njezina donošenja – izvijestilo o svojoj odluci da odobri otvaranje pregovora. Međutim, tvrdi da, kad je riječ o pobijanoj odluci, to nije bio slučaj jer mu je ona dostavljena tek devet dana nakon donošenja. Osim toga, Vijeće ga nikad nije obavijestilo o tekstovima navedene odluke i Sporazuma EU-Tanzanija. Zahtjev izvještavanja Parlamenta „u potpunosti” u smislu članka 218. stavka 10. UFEU-a ne može biti ispunjen samom činjenicom da je Vijeće prethodno sklopilo slične sporazume. U svakom slučaju, nadzor Parlamenta pravne osnove pobijane odluke nije mogao biti izvršen bez dostave teksta koji bi mu omogućio utvrđivanje relevantnih elemenata u tom pogledu, poput cilja i sadržaja predviđenog sporazuma. Prema mišljenju Parlamenta, Vijeće mu je trebalo dostaviti tekst nacrta odluke Vijeća i tekst nacrta sporazuma najkasnije 4. travnja 2012., dana kada su savjetnici za vanjske odnose Vijeća utvrdili te tekstove nakon zaključenja pregovora. Nakon toga dana, Vijeće je samo pričekalo odobrenje tog nacrta od Ujedinjene Republike Tanzanije, koje mu je dostavljeno u veljači 2014.

64 Naposljetku, Parlament osporava razlikovanje koje je Vijeće provelo između ovlasti koje ono izvršava i onih koje su dodijeljene visokom predstavniku jer on predsjeda Vijećem za vanjske poslove, dijelom Vijeća koji je zadužen za ZVSP. Pozivajući se na presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025), Parlament smatra da je poštovanje članka 218. stavka 10. UFEU-a pretpostavka valjanosti odluke o donošenju međunarodnih sporazuma i da je na Vijeću da se prije njihova donošenja uvjeri u to da je Parlament bio primjereno izviješten.

65 U odgovoru na tužbu Vijeće – smatrajući da rok od nekoliko mjeseci ili nekoliko tjedana ne ispunjava zahtjev izvještavanja Parlamenta „odmah” u smislu članka 218. stavka 10. UFEU-a – tvrdi da se rok od nekoliko dana, u ovom slučaju devet dana koji odgovaraju sedam radnih dana, ne može smatrati nerazumnim.

66 Što se tiče odvijanja pregovora koji su prethodili sklapanju Sporazuma EU-Tanzanija, Vijeće smatra da su njegovim dopisom od 22. ožujka 2010. Parlamentu dostavljene dostatne informacije koje su mu omogućile da barem stvori prvo mišljenje o osnovanosti pravne osnove koju je navelo Vijeće i da se izjasni o svojim mogućim dvojbama o toj temi. U tom pogledu Vijeće dodaje da, u slučaju da okolnost da je ranije sklopilo slične sporazume nije sama po sebi dostatna da bi se smatralo da su ispunjeni

zahtjevi koji proizlaze iz članka 218. stavka 10. UFEU-a, ta okolnost i elementi iz njegova dopisa od 22. ožujka 2010. u svojoj ukupnosti to jesu. Usto, Vijeće ističe da mandat za pregovore opisan u tom dopisu nije izmijenjen.

67 Što se tiče podjele ovlasti između Vijeća i visokog predstavnika, iako priznaje da potonji predsjeda Vijećem za vanjske poslove, Vijeće potvrđuje da on ne djeluje u tom svojstvu kada predstavlja Uniju u okviru pregovora o sporazumima koji se odnose na područje ZVSP-a. Stoga, u dijelu u kojem vođenje pregovora ulazi u ovlasti visokog predstavnika, a ne Vijeća, obveza izvještavanja Parlamenta o tome može biti samo na visokom predstavniku. Vijeće usto smatra da se obveza dostave informacija o tijeku pregovora ne može odnositi na svaki izrađeni dokument ili na svaki krug pregovora ili pak na pripremne akte izrađene unutar Vijeća. Vijeće naposljetku smatra da nije na njemu da prije donošenja odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma provjerava je li članak 218. stavak 10. UFEU-a doista bio poštovan i je li Parlament stoga bio primjereno obaviješten o vođenju pregovora koji su prethodili donošenju takvog sporazuma.

Ocjena Suda

68 Prema sudskoj praksi, obveza propisana člankom 218. stavkom 10. UFEU-a, u skladu s kojim Parlament mora biti „odmah i u potpunosti izviješten o svim fazama postupka" pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma, primjenjuje se na sve postupke sklapanja međunarodnog sporazuma, uključujući sporazume koji se odnose isključivo na ZVSP (presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 85.). Članak 218. UFEU-a, kako bi udovoljio zahtjevima jasnoće, dosljednosti i racionalizacije, predviđa općeprimjenjiv jedinstven postupak koji se odnosi na pregovore i sklapanje međunarodnih sporazuma Unije u svim područjima njezina djelovanja, u što ulazi ZVSP, koji, za razliku od drugih područja, nije podložan nikakvom posebnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 52. i 72.).

69 Iako uloga povjerena Parlamentu u području ZVSP-a ostaje ograničena, s obzirom na to da je ta institucija isključena iz postupka pregovora i sklapanja sporazuma koji se odnose isključivo na ZVSP, ostaje činjenica da on ipak nije lišen svakog prava nadzora te politike Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 83. i 84.).

70 U tom pogledu valja podsjetiti da je sudjelovanje Parlamenta u postupku donošenja odluka odraz na razini Unije temeljnog demokratskog načela prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine (vidjeti u tom smislu presude od 29. listopada 1980., Roquette Frères/Vijeće, 138/79, EU:C:1980:249, t. 33., od 11. lipnja 1991., Titanov dioksid, C-300/89, EU:C:1991:244, t. 20. i od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 81.). Što se tiče postupka pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma, zahtjev izvještavanja propisan u članku 218. stavku 10. UFEU-a izraz je demokratskog načela na kojem se Unija temelji (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 81.).

71 Tim zahtjevom izvještavanja nastoji se osigurati da Parlament može izvršavati demokratski nadzor vanjskog djelovanja Unije i, točnije, da provjeri da izbor pravne osnove odluke o sklapanju sporazuma bude izvršen poštovanjem njegovih ovlasti (vidjeti u tom smislu presudu od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 79.). U tom pogledu, iako zahtjev izvještavanja u potpunosti i odmah ne omogućava Parlamentu da sudjeluje u pregovorima i sklapanju sporazuma u području ZVSP-a, on mu omogućava ne samo da ispita odgovarajuću pravnu osnovu mjera donesenih u okviru te politike nego i da izvršava vlastite ovlasti u potpunosti poznavajući sva vanjska djelovanja Unije.

72 Naime, Unija mora, u skladu s člankom 21. stavkom 3. UEU-a, nadzirati koherentnost među različitim područjima svojeg vanjskog djelovanja, a obveza izvještavanja koju su druge institucije dužne izvršavati prema Parlamentu na temelju članka 218. stavka 10. UFEU-a doprinosi jamčenju jedinstva i

koherentnosti tog djelovanja (vidjeti analogijom, što se tiče suradnje među institucijama Unije i državama članicama, presudu od 2. lipnja 2005., Komisija/Luksemburg, C-266/03, EU:C:2005:341, t. 60.; mišljenje 1/08 od 30. studenoga 2009., EU:C:2009:739, t. 136. i presudu od 20. travnja 2010., Komisija/Švedska, C-246/07, EU:C:2010:203, t. 75.).

73 Uvodno treba odbiti argument Vijeća prema kojem je obveza izvještavanja Parlamenta o vođenju pregovora dio ovlasti visokog predstavnika, a ne dio odgovornosti samog Vijeća. Naime, s obzirom na to da članak 218. stavak 2. UFEU-a propisuje da je na Vijeću da odobri otvaranje pregovora, donese pregovaračke smjernice i odobri potpisivanje i sklapanje sporazuma, iz toga slijedi da je na toj instituciji i da, osobito u kontekstu sporazuma koji se odnose isključivo na ZVSP, nadzire poštovanje obveze propisane člankom 218. stavkom 10. UFEU-a.

74 U ovom slučaju Parlament Vijeću prigovara, kao prvo, da ga nije izvijestilo o odvijanju pregovora, kao drugo, da mu nije dostavilo ni završni tekst Sporazuma EU-Tanzanija ni tekst pobijane odluke, i, kao treće, da ga je o donošenju te odluke obavijestilo tek devet dana nakon njezina donošenja.

75 Uvodno, što se tiče prigovora koji se temelji na tome da Vijeće nije izvijestilo Parlament o odvijanju pregovora, treba utvrditi da je u ovom slučaju Vijeće Parlament izvijestilo tek prilikom odobravanja otvaranja pregovora i njihova zaključenja. Međutim, Sud je u točki 86. presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025) smatrao da se obveza propisana u članku 218. stavku 10. UFEU-a – da se pobrine o tome da Parlament odmah i u potpunosti bude izviješten o svim fazama postupka sklapanja međunarodnog sporazuma – odnosi i na faze koje prethode sklapanju takvog sporazuma te, dakle, obuhvaća i fazu pregovora.

76 U tom pogledu, što se tiče opsega informacija obuhvaćenih tom odredbom, treba istaknuti da postupak pregovora i sklapanja međunarodnih sporazuma propisanih u članku 218. UFEU-a sadržava osobito odobrenje za otvaranje pregovora, definiranje pregovaračkih smjernica, imenovanje pregovarača Unije i, prema potrebi, posebnog odbora, zaključenje pregovora, odobrenje potpisivanja sporazuma, prema potrebi, odluku o privremenoj primjeni sporazuma prije njegova stupanja na snagu i sklapanje sporazuma.

77 Iako Parlament na temelju članka 218. stavka 10. UFEU-a treba biti izviješten o svim fazama postupka, činjenica da su njegovo sudjelovanje u pregovorima i sklapanju sporazuma koji ulaze isključivo u ZVSP izričito isključeni znači da taj zahtjev izvještavanja ne obuhvaća faze koje ulaze u interni, pripremni postupak unutar Vijeća. Stoga se, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 86. svojeg mišljenja, zahtjev izvještavanja Parlamenta ne smije ograničiti samo na faze postupka iz prethodne točke ove presude, nego mora uključivati i međurezultate do kojih pregovori dovedu. U tom pogledu, kao što je to istaknuo Parlament, za ispunjenje tog zahtjeva izvještavanja Vijeće mu je trebalo dostaviti tekst nacrta sporazuma i tekst nacrta odluke koje su izradili savjetnici za vanjske odnose Vijeća zaduženi za pregovore, u mjeri u kojoj je tekst tih nacrta dostavljen tanzanijskim tijelima radi sklapanja sporazuma.

78 Uostalom, u ovom slučaju Vijeće uopće nije izvijestilo Parlament o odvijanju postupka pregovora koji je prethodio sklapanju Sporazuma EU-Tanzanija, osim slanja dopisa od 22. ožujka 2010. obavještavajući ga o njegovu otvaranju. Budući da je izvršenje prava nadzora Parlamenta moguće samo u pogledu sadržaja samog predviđenog sporazuma, a ne s obzirom na sadržaj drugih sporazuma koji u određenim slučajevima imaju slična obilježja (vidjeti analogijom presudu od 6. studenoga 2008., Parlament/Vijeće, C-155/07, EU:C:2008:605, t. 74.), postojanje sporazuma sklopljenih s drugim državama za koje bi Parlament mogao znati u tom je pogledu irelevantno. U tim okolnostima treba odbiti argument Vijeća prema kojem je Parlament zbog postojanja takvih sličnih ranijih sporazuma bio dostatno izviješten o vođenju pregovora koji su doveli do Sporazuma EU-Tanzanija.

79 Zatim, što se tiče prigovora koji se temelji na činjenici da Vijeće Parlamentu nije dostavilo tekstove Sporazuma EU-Tanzanija i pobijane odluke, treba odbiti argument Vijeća prema kojem je Parlament mogao izvršavati svoje ovlasti kada je za sadržaj tih donesenih tekstova saznao prilikom njihove objave u *Službenom listu Europske unije*.

80 Kao što je to Sud već naglasio, objava odluke koja se odnosi na potpisivanje i sklapanje sporazuma u *Službenom listu Europske unije* ne može otkloniti povredu članka 218. stavka 10. UFEU-a. Naime, takva je objava predviđena u članku 297. UFEU-a i ispunjava uvjete za objavu kojima podliježe akt Unije kako bi stupio na snagu, dok je zahtjev izvještavanja koji proizlazi iz članka 218. stavka 10. UFEU-a predviđen kako bi se osiguralo da Parlament može izvršavati demokratski nadzor vanjskog djelovanja Unije i, točnije, da provjeri poštuju li se njegove ovlasti upravo zbog izbora pravne osnove odluke koja se odnosi na sklapanje sporazuma (presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 79.).

81 Naposljetku, što se tiče prigovora koji se temelji na povredi Vijeća članka 218. stavka 10. UFEU-a jer je Parlament izvijestilo sa zakašnjenjem, to jest devet dana nakon donošenja pobijane odluke, treba utvrditi da takav rok načelno ne ispunjava zahtjev izvještavanja Parlamenta „odmah” u smislu te odredbe.

82 Istina, ne može se isključiti da bi se u određenim okolnostima neka informacija dostavljena Parlamentu nakon isteka roka od nekoliko dana mogla kvalificirati kao „odmah” u smislu navedene odredbe. Međutim, budući da Vijeće Parlamentu u ovom slučaju nije dostavilo ni tekst pobijane odluke ni tekst Sporazuma EU-Tanzanija, treba utvrditi da ga ono u svakom slučaju nije izvijestilo odmah i u potpunosti tijekom postupka pregovora i sklapanja tog sporazuma.

83 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Vijeće povrijedilo članak 218. stavak 10. UFEU-a.

84 Međutim, kada Parlament nije odmah i u potpunosti izviješten o svim fazama postupka u skladu s člankom 218. stavkom 10. UFEU-a, on nije u mogućnosti ostvariti pravo nadzora koje su mu Ugovori povjerili u području ZVSP-a i, ovisno o slučaju, istaknuti svoje gledište što se tiče, osobito, ispravne pravne osnove na kojoj se akt u pitanju treba temeljiti. Nepoštovanje tog zahtjeva izvještavanja u tim okolnostima ugrožava uvjete izvršavanja funkcija Parlamenta u području ZVSP-a i stoga predstavlja bitnu povredu postupka (presuda od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 86.).

85 U tim je okolnostima drugi tužbeni razlog osnovan i stoga pobijanu odluku treba poništiti.

O održavanju na snazi učinaka pobijane odluke

86 Parlament i Vijeće, koje podupiru Vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija, od Suda zahtijevaju da, u slučaju da poništi pobijanu odluku, održi na snazi njezine učinke sve dok se ona ne zamijeni.

87 U skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima.

88 Treba priznati da bi poništenje pobijane odluke bez održavanja na snazi njezinih učinaka moglo spriječiti odvijanje operacija koje se vode na temelju Sporazuma EU-Tanzanija i osobito ugroziti punu učinkovitost progona i postupaka protiv osoba osumnjičenih za kaznena djela piratstva koje je zadržao EUNAVFOR.

89 Stoga valja održati na snazi učinke pobijane odluke čije se poništenje proglašava ovom presudom.

Troškovi

90 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, na temelju stavka 3. istog članka, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove.

91 Budući da su u ovom slučaju i Parlament i Vijeće djelomično uspjeli u svojim zahtjevima, valja odlučiti da oni snose vlastite troškove.

92 Primjenom članka 140. stavka 1. Poslovnika, Češka Republika, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina i Komisija, kojima je dopuštena intervencija u ovom postupku, same će snositi svoje troškove.

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

1. **Poništava se Odluka Vijeća 2014/198/ZVSP od 10. ožujka 2014. o potpisivanju i sklapanju Sporazuma između Europske unije i Ujedinjene Republike Tanzanije o uvjetima za premještaj osoba osumnjičenih za piratstvo i s tim povezanih zaplijenjenih sredstava od pomorskih snaga pod vodstvom Europske unije u Ujedinjenu Republiku Tanzaniju.**

2. **Učinci Odluke 2014/198 održavaju se na snazi.**

3. **Europski parlament i Vijeće Europske unije snose vlastite troškove.**

4. **Češka Republika, Kraljevina Švedska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europska komisija snose vlastite troškove.**

Potpisi