Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 7. června 2016 *

Spojené věci C-14/15 a C-116/15

Evropský parlament
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost — Právní základ — Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech — Rozhodnutí Rady 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU a 2014/911/EU — Automatizovaná výměna informací — Registrace vozidel — Daktyloskopické údaje — Rozhodovací postup — Dopad vstupu Smlouvy o fungování Evropské unie v platnost — Přechodná ustanovení — Článek 9 Protokolu č. 36 — Pojmy ‚základní akt' a ‚prováděcí opatření' — Odvozený právní základ — Konzultace Parlamentu — Podnět členského státu nebo Komise — Pravidla hlasování"

1. Projednávané žaloby na neplatnost podané Evropským parlamentem se týkají čtyř rozhodnutí ** (dále jen „napadená rozhodnutí") vztahujících se k unijní spolupráci v oblasti policie a trestněprávního soudnictví (bývalá hlava VI Smlouvy o EU; „třetí pilíř"), která přijala Rada poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Jak je dobře známo, vstup dané smlouvy v platnost měl bezpříkladný účinek na institucionální a právní prostředí v oblasti přijímání opatření týkajících se třetího pilíře: s postupem „lisabonizace", který daná smlouva přinesla, byl třetí pilíř začleněn do nadnárodního unijního rámce.

2. Pro zajištění hladkého přechodu z převážně mezivládního rozhodovacího postupu na nový unijní právní rámec v dané oblasti byl ke Smlouvám připojen Protokol (č. 36) o přechodných ustanoveních. Napadená rozhodnutí byla přijata na základě aktu spadajícího do oblasti působnosti článku 9 Protokolu č. 36 ***. V souladu s daným ustanovením mají být právní účinky opatření přijatých podle třetího pilíře před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů.

* Původní jazyk: angličtina.

** Rozhodnutí Rady 2014/731/EU ze dne 9. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel na Maltě (Úř. věst. 2014, L 302, s. 56), rozhodnutí Rady 2014/743/EU ze dne 21. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel na Kypru (Úř. věst. 2014, L 308, s. 100), rozhodnutí Rady 2014/744/EU ze dne 21. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel v Estonsku (Úř. věst. 2014, L 308, s. 102) (věc C-14/15) a rozhodnutí Rady 2014/911/EU ze dne 4. prosince 2014 o zahájení automatizované výměny daktyloskopických údajů v Lotyšsku (Úř. věst. 2014, L 360, s. 28) (věc C-116/15).

*** Protokol o přechodných ustanoveních připojený ke Smlouvám. Článek 9 daného protokolu se nachází v hlavě VII, která se týká aktů přijatých na základě hlav V a VI Smlouvy o EU ve znění před Lisabonskou smlouvou.

3. V nedávných případech již Soudní dvůr vyřešil řadu základních otázek, které vyvstaly v souvislosti s použitím uvedeného přechodného pravidla[****]. Bez ohledu na tuto skutečnost a na blízkou souvislost projednávaných žalob s těmito případy přinášejí žaloby podané Parlamentem rovněž otázky, kterými se Soudní dvůr doposud nezabýval, jako je například povaha napadených rozhodnutí za okolností, kdy je patrné, že daná rozhodnutí byla přijata na základě „hybridního“ rozhodovacího postupu, a legalita takového postupu.

I – Právní rámec

A – *Příslušná ustanovení Smlouvy (před Lisabonskou smlouvou)*

4. Článek 34 odst. 2 EU stanoví:

„Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:

[...]

c) přijímat rozhodnutí za jakýmkoli jiným účelem, který je v souladu s cíli této hlavy, s vyloučením sbližování právních předpisů členských států. Tato rozhodnutí jsou závazná a nemají přímý účinek; Rada přijímá kvalifikovanou většinou opatření, která jsou nezbytná k provedení těchto rozhodnutí na úrovni Unie [...].“

5. Článek 39 odst. 1 EU stanoví:

„Před přijetím opatření uvedených v čl. 34 odst. 2 písm. b), c) a d) Rada konzultuje Evropský parlament. [...]“

B – *Protokol č. 36*

6. Článek 9 Protokolu č. 36 stanoví:

„Právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů za použití Smluv. Totéž platí pro úmluvy uzavřené mezi členskými státy na základě Smlouvy o Evropské unii.“

[****] Rozsudky Soudního dvora ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223), ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224), ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579), a ze dne 23. prosince 2015, Parlament v. Rada (C-595/14, EU:C:2015:847).

C – *Příslušná rozhodnutí*

1. 1. Rozhodnutí 2008/615/SVV*****

7. Článek 1 rozhodnutí 2008/615/ES stanoví:

„Tímto rozhodnutím chtějí členské státy posílit přeshraniční spolupráci ve věcech, na které se vztahuje hlava VI Smlouvy, zejména výměnu informací mezi orgány příslušnými pro předcházení trestným činům a jejich vyšetřování. Za tímto účelem stanoví toto rozhodnutí pravidla v těchto oblastech:

a) ustanovení o podmínkách a postupu pro automatizované předávání profilů DNA, daktyloskopických údajů a některých vnitrostátních údajů o registraci vozidel (kapitola 2);

[...]“

8. Kapitola 6 rozhodnutí 2008/615 obsahuje obecná ustanovení o ochraně údajů v souvislosti s výměnami informací, ke kterým dochází na základě tohoto rozhodnutí.

9. Článek 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 stanoví:

„K předávání osobních údajů stanovenému v tomto rozhodnutí nesmí dojít, dokud nebudou ve vnitrostátním právu na území členských států, které se na tomto předávání podílejí, provedena ustanovení této kapitoly. Rada jednomyslně rozhodne, zda byla tato podmínka splněna.“

10. Článek 33 rozhodnutí 2008/615 stanoví:

„Rada přijímá opatření nezbytná k provedení tohoto rozhodnutí na úrovni Unie kvalifikovanou většinou po konzultaci s Evropským parlamentem.“

2. Rozhodnutí 2008/616/SVV******

11. Článek 20 rozhodnutí 2008/616 stanoví:

„1. Rada přijme rozhodnutí uvedené v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615/SVV na základě hodnotící zprávy, která vychází z dotazníku.

2. Pokud jde o automatizovanou výměnu údajů podle kapitoly 2 rozhodnutí 2008/615/SVV, vychází hodnotící zpráva také z hodnotící návštěvy a zkušebního testu, který se provede poté, co dotčený členský stát v souladu s čl. 36 odst. 2 první větou rozhodnutí 2008/615/SVV informuje generální sekretariát Rady.

3. Podrobnosti týkající se tohoto postupu jsou stanoveny v kapitole 4 přílohy tohoto rozhodnutí.“

***** **Rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti** (Úř. věst. 2008, L 210, s. 1).

****** **Rozhodnutí Rady 2008/616/SVV ze dne 23. června 2008 o provádění rozhodnutí 2008/615/SVV o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti** (Úř. věst. 2008, L 2010, s. 12).

3. 3. Napadená rozhodnutí

12. Body odůvodnění 1 až 3 napadených rozhodnutí, která byla přijata na základě rozhodnutí 2008/615 a rozhodnutí 2008/616, uvádějí:

„1) Podle [Protokolu č. 36] jsou právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů v rámci provádění Smluv.

2) [Použije se tedy článek 25 rozhodnutí 2008/615] a Rada musí jednomyslně rozhodnout, zda členské státy provedly ustanovení kapitoly 6 uvedeného rozhodnutí.

3) Článek 20 rozhodnutí [2008/616] stanoví, že rozhodnutí uvedená v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí [2008/615] se [přijímají] na základě hodnotící zprávy, která vychází z dotazníku. Pokud jde o automatizovanou výměnu údajů podle kapitoly 2 rozhodnutí [2008/615], má hodnotící zpráva vycházet z hodnotící návštěvy a zkušebního testu.“

13. Článek 1 rozhodnutí 2014/731 stanoví:

„Pro účely automatizovaného vyhledávání údajů o registraci vozidel Malta plně provedla obecná ustanovení o ochraně údajů obsažená v kapitole 6 rozhodnutí [2008/615] a je oprávněna přijímat a poskytovat osobní údaje v souladu s článkem 12 uvedeného rozhodnutí ode dne vstupu tohoto rozhodnutí v platnost.“

14. Článek 1 rozhodnutí 2014/743 stanoví:

„Pro účely automatizovaného vyhledávání údajů o registraci vozidel Kypr plně provedl obecná ustanovení o ochraně údajů obsažená v kapitole 6 rozhodnutí [2008/615] a ode dne vstupu tohoto rozhodnutí v platnost je oprávněn přijímat a poskytovat osobní údaje v souladu s článkem 12 uvedeného rozhodnutí.“

15. Článek 1 rozhodnutí 2014/744 stanoví:

„Pro účely automatizovaného vyhledávání údajů o registraci vozidel Estonsko plně provedlo obecná ustanovení o ochraně údajů obsažená v kapitole 6 rozhodnutí [2008/615] a ode dne vstupu tohoto rozhodnutí v platnost je oprávněno přijímat a poskytovat osobní údaje v souladu s článkem 12 uvedeného rozhodnutí.“

16. Článek 1 rozhodnutí 2014/911 stanoví:

„Pro účely automatizovaného vyhledávání daktyloskopických údajů Lotyšsko plně provedlo obecná ustanovení o ochraně údajů obsažená v kapitole 6 rozhodnutí [2008/615] a ode dne vstupu tohoto rozhodnutí v platnost je oprávněno přijímat a poskytovat osobní údaje v souladu s článkem 9 uvedeného rozhodnutí.“

II – Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání

17. Prostřednictvím podání ze dne 14. ledna a 6. března 2015 Parlament podal projednávané žaloby na neplatnost podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU.

18. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 8. dubna 2015 byly obě věci spojeny pro účely písemné a ústní části řízení i pro účely vydání rozsudku. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora ze dne 24. června 2015 byl Spolkové republice Německo a Švédskému království povolen v daných dvou případech vstup do řízení na podporu návrhových žádání Rady. Přestože jí byl povolen vstup do řízení, německá vláda v projednávaném vyjádření nepředložila vyjádření.

19. Parlament ve svých žalobách navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil napadená rozhodnutí;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

20. Rada – podporovaná švédskou vládou – navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl žaloby jako neopodstatněné v rozsahu, ve kterém se týkají prvního žalobního důvodu (právního základu) a první části a prvních dvou bodů druhé části druhého žalobního důvodu (procesní náležitosti). Pokud jde o třetí bod druhé části druhého žalobního důvodu (konzultace Parlamentu), Rada tuto věc ponechává na posouzení Soudním dvorem;

— podpůrně v případě, že napadená rozhodnutí zruší, zachoval účinky napadených rozhodnutí, dokud nebudou nahrazena novými rozhodnutími;

— uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

21. V souladu s čl. 76 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora se nekonalo ústní jednání.

III – Analýza

A – *Předběžné poznámky*

22. V uvedených žalobách na neplatnost Parlament zpochybňuje legalitu napadených rozhodnutí přijatých Radou. Daná rozhodnutí v zásadě konstatují, že některé členské státy provedly obecná ustanovení o ochraně údajů stanovená v kapitole 6 rozhodnutí 2008/615, a povolují přijímání a poskytování osobních údajů stanovených rozhodnutím 2008/615 od konkrétního data. Jednoduše řečeno, praktickým následkem napadených rozhodnutí je, že dotčené členské státy získaly přístup k systému, který umožňuje výměnu informací týkajících se profilů DNA, daktyloskopických dat (otisků prstů) a některých údajů o vnitrostátní registraci vozidel*******.

23. Parlament primárně uvádí, že Rada v každém z případů použila nesprávný právní základ. Navíc uvádí, že v rámci rozhodovacího postupu vedoucího k přijetí daných rozhodnutí byly porušeny některé procesní náležitosti.

24. Rada zastává názor, že s ohledem na článek 9 Protokolu č. 36 byla napadená rozhodnutí přijata na správném právním základě: čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615. Ačkoli Rada zpochybňuje většinu argumentů předložených Parlamentem v souvislosti s procesními náležitostmi, přiznává, že během rozhodovacího postupu měla Parlament konzultovat.

******* Daný systém byl původně zaveden tzv. Prümskou smlouvou V (rovněž známou jako druhá schengenská dohoda). Některá ustanovení této mezinárodní smlouvy byla později začleněna do unijního práva rozhodnutím 2008/615.

25. V rámci rozhodování o žalobách podaných Parlamentem je Soudní dvůr žádán, aby určil mj. povahu napadených rozhodnutí, což je věc, na které se účastníci řízení neshodnou. Daná otázka má důležité implikace, pokud jde o to, jak naložit s námitkou protiprávnosti, stanovenou v článku 277 SFEU a předloženou Parlamentem v souvislosti s čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615, jakož i s druhým žalobním důvodem, který napadá porušení procesních náležitostí.

B – *Právní základ*

26. V rámci prvního žalobního důvodu Parlament tvrdí, že Rada pro přijetí napadených rozhodnutí použila nesprávný právní základ. Na podporu svého tvrzení se Parlament opírá o několik argumentů.

27. Na jedné straně argumentuje, že Rada měla použít právní základ vymezený ve Smlouvě o FEU. Důvodem podle Parlamentu je, že napadená rozhodnutí jsou základními akty na stejné úrovni jako rozhodnutí 2008/615, a jako taková měla být přijata podle stejného právního základu jako dané rozhodnutí, a to ve znění Lisabonské smlouvy. Podle jeho názoru měly být použity čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU.

28. Na straně druhé daný orgán zastává názor, že v každém případě, pokud by napadená rozhodnutí nebyla považována za základní akty, nýbrž za opatření určená k provedení rozhodnutí 2008/615, představuje čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 protiprávní odvozený právní základ. Důvodem je, že podle jeho názoru dané ustanovení stanovuje rozhodovací postup, který je neslučitelný s primárním právem (čl. 34 odst. 2 písm. c) EU ve spojení s čl. 39 odst. 1 EU) ve znění platném v době přijetí rozhodnutí 2008/615.

29. Před vyslovením závěru o prvním žalobním důvodu je nezbytné posoudit další dvě otázky. První z nich se týká článku 9 Protokolu č. 36, druhá povahy napadených rozhodnutí.

1. Článek 9 Protokolu č. 36

30. V souvislosti s prvním žalobním důvodem Parlament argumentuje, že článek 9 Protokolu č. 36 se vztahuje pouze na hmotněprávní akty, nikoli však na akty stanovující procesní náležitosti pro přijímání ostatních opatření. Podle vyjádření Parlamentu proto čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 nemohl tvořit samostatný právní základ pro napadená rozhodnutí.

31. Tato záležitost již byla Soudním dvorem rozhodnuta. Soudní dvůr konstatoval, že restriktivní výklad článku 9 Protokolu č. 36 by jej zbavil veškerého užitečného účinku. Tak by tomu bylo v případě, pokud by bylo uznáno, že dané ustanovení implikuje pouze to, že akty spadající do oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech nejsou po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost automaticky zrušeny********. Skutečností, kterou bychom neměli přehlížet, je, že článek 9 Protokolu č. 36 je nutné chápat ve smyslu, že jeho účelem je mj. zajistit, aby se akty přijaté v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech mohly navzdory změně institucionálního rámce uvedené spolupráce nadále účinně uplatňovat*********. Akty řádně přijaté na základě Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, které upravují podmínky pro přijímání dalších opatření, tak budou nadále vyvolávat právní účinky**********.

******** Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 56).

********* Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 44).

********** Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 57).

32. Na základě článku 9 Protokolu č. 36 tak bude účinek čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 (a tudíž i článku 33 rozhodnutí 2008/615) zachován i po zrušení článku 34 EU (na jehož základě bylo přijato rozhodnutí 2008/615). To rovněž znamená, že procesní náležitosti stanovené v čl. 25 odst. 2 (a článku 33) nadále platí a jsou účinné bez ohledu na změny, ke kterým od té doby došlo v ústavněprávním rámci Evropské unie.

33. Bez ohledu na to stále zůstává otázkou, zda jsou napadená rozhodnutí základními akty, jak argumentuje Parlament, nebo prováděcími opatřeními, jak argumentuje Rada.

2. Povaha napadených rozhodnutí

34. Parlament tvrdí, že napadená rozhodnutí jsou základními akty, a nikoli prováděcími opatřeními. V daném ohledu Parlament zdůrazňuje, že postup stanovený čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 vyžaduje pro přijetí napadených rozhodnutí jednomyslnost v Radě. V době přijímání rozhodnutí 2008/615 čl. 34 odst. 2 písm. c) EU stanovoval dva rozdílné postupy pro přijímání základních aktů a prováděcích opatření: pouze základní akty vyžadovaly jednomyslnost v Radě. Parlament navíc považuje za důkaz skutečnost, že článek 33 rozhodnutí 2008/615 obsahuje samostatný základ pro přijímání prováděcích opatření. Navzdory existenci daného ustanovení se Rada rozhodla nepřijmout napadená rozhodnutí na tomto základě. S ohledem na tuto volbu nelze napadená rozhodnutí považovat za prováděcí opatření, nýbrž spíše za základní akty na stejné úrovni jako rozhodnutí 2008/615. Nadpisy napadených rozhodnutí navíc nezmiňují slovo „prováděcí“, což rovněž naznačuje, že napadená rozhodnutí jsou ve skutečnosti základními akty. Podle Parlamentu napadená rozhodnutí doplňují rozhodnutí 2008/615, pokud jde o den, od kterého mají členské státy povolen přístup k systému automatizovaného sdílení údajů.

35. Rada argumentuje, že čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 jí umožňuje vykonávat prováděcí pravomoci, a že tudíž napadená rozhodnutí představují prováděcí opatření. Rada zastává názor, že znění čl. 25 odst. 2 a skutečnost, že jediným cílem napadených rozhodnutí je provádět cíle rozhodnutí 2008/615, jasně znamenají, že napadená rozhodnutí představují prováděcí opatření. Podle názoru Rady argumenty Parlamentu nezohledňují judikaturu Soudního dvora, podle které právní základ určuje postupy, jež je třeba použít pro přijetí aktu, a nikoli naopak.

36. Jak vysvětlím níže, argumenty, které předložil Parlament, mě nepřesvědčily.

37. Judikatura Soudního dvora je užitečná pro pochopení rozdělení mezi „základními akty“ a „prováděcími opatřeními“. Základní akty patří mezi výsady zákonodárce, neboť obsahují základní pravidla dotyčné oblasti a v tomto smyslu vyžadují politická rozhodnutí. Tato základní pravidla nemohou být předmětem přenesení pravomocí**********. Judikatura rovněž stanoví, že tyto podstatné prvky musí být určeny na základě objektivních skutečností podléhajících soudnímu přezkumu a musí zohledňovat charakteristiky a zvláštnosti dotyčné oblasti**********. Rovněž by měl být zohledněn legislativní kontext**********.

38. Body odůvodnění rozhodnutí 2008/615 naznačují, že jeho cílem je začlenění obsahu ustanovení Prümské smlouvy********** do legislativního rámce Evropské unie. Konkrétně je dané rozhodnutí určeno ke zlepšení výměny informací mezi příslušnými orgány členských států za účelem odhalování a vyšetřování trestných činů.

********** Rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 63 až 65 a citovaná judikatura).

********** Rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 až 68). Viz rovněž rozsudky ze dne 6. května 2014, Komise v. Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29), a ze dne 22. října 2013, Komise v. Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52 a citovaná judikatura).

********** Rozsudek ze dne 8. září 2009, Komise v. Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, body 64 a 65).

********** Viz výše poznámka pod čarou 7.

39. Článek 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 stanoví, že k předávání osobních údajů nesmí dojít, dokud nebudou ve vnitrostátním právu provedena ustanovení na ochranu údajů a Rada jednomyslně nerozhodne o každém členském státu a každé kategorii vyměňovaných údajů (profily DNA, daktyloskopické údaje, údaje o registraci vozidel), zda byla tato podmínka splněna. Podle článku 20 rozhodnutí 2008/616 tak Rada učiní na základě hodnotící zprávy, kterou připraví experti z již zapojených členských států. Zpráva vychází z dotazníku, hodnotící návštěvy a zkušebního testu příslušné databáze. Na základě dané zprávy lze dospět k závěru, zda dotčený členský stát zavedl systém ochrany osobních údajů a technické a právní náležitosti pro provádění automatizovaného vyhledávání a získávání údajů z jiných členských států a zda je jeho databáze slučitelná s databázemi ostatních členských států.

40. V daném ohledu napadená rozhodnutí v zásadě i) konstatují, že dotčené členské státy úspěšně dokončily fázi předběžného posouzení, vymezenou v článku 20 rozhodnutí 2008/616, a ii) na základě tohoto závěru povolují členským státům přístup k systému automatizovaného sdílení údajů od konkrétního data.

41. Ačkoli napadená rozhodnutí představují nezbytný krok k tomu, aby mohlo dojít k jakékoli výměně informací, neznamená to však, že představují základní akty podobné samotnému rozhodnutí 2008/615. Podle mého názoru nelze říci, že obsah napadených rozhodnutí bude mít dopad na politická rozhodnutí vyžadovaná v rámci zavedení systému pro výměnu informací.

42. Jak dále Rada správně upozorňuje, právní základ aktu určuje postupy, jež je třeba použít pro jeho přijetí, a nikoli naopak**********. V tomto smyslu nejsem přesvědčen o tom, že z postupu stanoveného v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 lze čerpat dalekosáhlé závěry týkající se povahy napadených rozhodnutí.

43. Pokud bychom uznali stanovisko Parlamentu, znamenalo by to navíc, že pokaždé, když by členský stát dokončil předběžné hodnocení a zkušební provoz, které jsou nezbytné pro výměnu informací stanovenou v rozhodnutí 2008/615, byl by zákonodárce součástí rozhodování, zda byla naplněna opatření pro ochranu osobních údajů uvedená v kapitole 6 daného rozhodnutí, jakož i potvrzení, zda lze dotčenému členskému státu poskytnout přímý přístup k údajům, na které se vztahuje rozhodnutí 2008/615. Podle mě by takové široké chápání pojmu „základní akt“ zúžilo oblast působnosti provádění na prakticky nulovou.

44. Závěrem, Parlament nepředložil žádné přesvědčivé argumenty, které by vysvětlily, jakým způsobem by napadená rozhodnutí mohla být nazírána jako autonomní rozhodnutí s cílem, který by se nějakým způsobem lišil od cíle rozhodnutí 2008/615. Jak jsem již vysvětlil, daná rozhodnutí naopak tvoří integrální a nezbytnou součást postupu, který vede k uskutečňování cílů rozhodnutí 2008/615. V dané souvislosti neuvedení slova „prováděcí“ nemůže podle mého názoru znamenat, že napadená rozhodnutí jsou základními akty.

45. Dospěl jsem proto k závěru, že napadená rozhodnutí představují prováděcí opatření a argumenty Parlamentu v opačném smyslu je nutné odmítnout. Rovněž je nutné odmítnout argumenty ve smyslu, že napadená rozhodnutí nemohla být založena na rozhodnutí 2008/615 a namísto toho měla být založena na existujících ustanoveních Smlouvy o FEU.

46. S ohledem na daný závěr se nyní budu zabývat námitkou protiprávnosti, kterou vznesl Parlament v souvislosti s čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/65.

********** Viz mj. rozsudky ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80), a ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 57).

3. Legalita čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615

47. Parlament tvrdí, že čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 stanovuje zjednodušený postup nepředvídaný čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, který pro přijetí základních aktů vyžaduje předchozí podnět členského státu nebo Komise, jakož i konzultaci Parlamentu. I kdyby Soudní dvůr usoudil, že napadená rozhodnutí představují prováděcí opatření, Parlament tvrdí, že postup vymezený v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 se liší od toho, jenž je stanoven v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU: důvodem by nebyla pouze skutečnost, že čl. 25 odst. 2 nevyžaduje předchozí podnět členského státu nebo Komise nebo konzultaci Parlamentu, nýbrž i to, že dané ustanovení vyžaduje jednomyslnost v Radě. V důsledku toho by napadená rozhodnutí měla být zrušena na základě protiprávnosti čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615.

48. Rada na druhé straně argumentuje, že s ohledem na judikaturu Soudního dvora********** není legalita čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 zpochybňována pouze z důvodu nepochybně nešťastné terminologie použité v daném ustanovení. Podle názoru Rady může být sporné ustanovení uvedeno do souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o EU (čl. 34 odst. 2 písm. c) EU ve spojení s čl. 39 odst. 1 EU), přestože nezmiňuje konzultaci Parlamentu ani neuvádí různé kroky, které obnáší postup vedoucí k zapojení členského státu do systému zavedeného rozhodnutím 2008/615.

49. V daném ohledu Rada znovu potvrzuje svůj postoj, že napadená rozhodnutí jsou prováděcími opatřeními, a poznamenává, že čl. 34 odst. 2 písm. c) EU v každém případě nevyžaduje pro přijetí prováděcích opatření předchozí podnět Komise nebo členského státu. Obdobně, pokud se jedná o požadavek, aby byl Parlament konzultován, není absence výslovného požadavku v tomto smyslu rozhodující vzhledem k tomu, že podle judikatury Soudního dvora je konformní výklad přesto možný.

50. Závěrem se Rada zabývá požadavkem jednomyslnosti vymezeným v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615. Tvrdí, že formulace v rozhodnutí „jednomyslně rozhodne“ namísto „přijme rozhodnutí jednomyslně“ nechává prostor pro výklad, a je tudíž nutné zohlednit kontext daného ustanovení a jeho cíle. Podle Rady požadavek jednomyslnosti ve skutečnosti zavádí do rozhodovacího postupu dvě odlišné fáze. Zaprvé členské státy jednomyslně určí (na základě výsledku provedených předběžných posouzení, viz bod 39 výše), zda dotčený členský stát úspěšně dokončil hodnocení. Vzhledem ke struktuře systému sdílení údajů, který zúčastněným členským státům umožňuje přímý přístup k vnitrostátním databázím jiných členských států, vyžaduje úspěšný výsledek předběžných posouzení nutně souhlas každého členského státu. Zadruhé formální rozhodnutí, pokud jde o přijetí členského státu a den, kdy může začít sdílení údajů, je přijímáno kvalifikovanou většinou. Podle čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615, jak argumentuje Rada, dané dvě fáze postupně splynou do jednoho rozhodnutí.

51. Jak uznávají oba účastníci řízení, je stěžejní, aby pravidla vymezující způsob, kterým unijní orgány dosahují svých rozhodnutí, byla definována Smlouvami. Daná pravidla nepatří do oblasti pravomoci členských států nebo unijních orgánů. Nelze tudíž vytvářet odvozené právní základy, které posilují nebo oslabují pravidla stanovená ve Smlouvách**********. Tato důležitá zásada se rovněž týká přijímání prováděcích opatření**********.

52. Rovněž by zde mělo být připomenuto, že legalitu unijního opatření je nutné posuzovat podle faktických a právních skutečností existujících ke dni, kdy bylo toto rozhodnutí přijato**********.

********** Rozsudky ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223) a Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224).

********** Rozsudky ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 42), a ze dne 6. května 2008, Parlament v. Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, body 54 až 56).

********** Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 43).

********** Viz mj. rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45 a citovaná judikatura).

53. Již výše jsem dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí by měla být považována za prováděcí opatření. Legalita článku 25 rozhodnutí 2008/615 by proto měla být posouzena z hlediska ustanovení, která v době přijetí daného rozhodnutí upravovala přijímání prováděcích opatření podle třetího pilíře: čl. 34 odst. 2 písm. c) EU a čl. 39 odst. 1 EU**********. V souladu s danými ustanoveními může Rada kvalifikovanou většinou a po konzultaci s Parlamentem přijmout opatření nezbytná pro provedení opatření, která spadají do oblasti třetího pilíře.

54. Znění čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 nevyžaduje podnět Komise nebo členského státu, a dané ustanovení ani neukládá povinnost Rady konzultovat Parlament. Navíc se odchyluje od čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, když vyžaduje jednomyslné hlasování v Radě.

55. Přestože souhlasím s Radou, že je možné uvést čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 do souladu s čl. 34 odst. 2 písm. c) EU a čl. 39 odst. 1 EU, pokud jde o otázky podnětu********** a konzultace Parlamentu**********, nejsem přesvědčen, že totéž platí pro požadavek jednomyslnosti v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615. Tento požadavek se zjevně liší od čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, který pro přijímání prováděcích opatření stanoví hlasování kvalifikovanou většinou.

56. Rozhodně platí, jak argumentuje Rada, že při výkladu ustanovení je nutné vzít v úvahu jeho cíl a právní kontext**********. Soudní dvůr navíc konstatoval, že ustanovení je nutné vykládat v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho legalitu**********. Tyto výkladové zásady nicméně nelze rozšiřovat příliš, a to zejména v situaci, kdy je ohrožena jiná zásada základního významu, konkrétně zásada, že rozhodovací postup je definován Smlouvami (dále viz bod 51 výše)**********.

57. Zaprvé Rada konstatovala, že požadavek jednomyslnosti v čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 by měl být chápán ve smyslu, že zahrnuje dvoufázový rozhodovací postup, jehož výsledkem je jedno rozhodnutí, a že požadavek jednomyslnosti se vztahuje pouze na první předběžnou fázi. Formální rozhodnutí je přijímáno kvalifikovanou většinou. Pokud bychom měli uznat výklad daného článku Radou, dané ustanovení by *de facto* tvořilo odvozený právní základ, který by změnil pravidla stanovená ve Smlouvě. Důvodem je, jak Rada vysvětlila, že výsledkem tohoto dvoufázového postupu je jedno rozhodnutí, což znamená, že požadavek hlasování kvalifikovanou většinou by se stal pouze teoretickým a Rada by ve skutečnosti přijímala prováděcí akty jednomyslným hlasováním.

58. Vzhledem k tomu, že čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 navíc výslovně stanoví, že hlasování by mělo probíhat na základě jednomyslnosti, podle mého názoru není s ohledem na konformní výklad možné vykládat daný požadavek na hlasování tak, že se jedná o „kvalifikovanou většinu“. Takový výklad by byl jasně v rozporu se zněním čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615**********.

********** Viz v daném ohledu rozsudky ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45) a Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 35), a ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 59).

********** Soudní dvůr potvrdil, že pokud se jedná o prováděcí opatření, čl. 34 odst. 2 písm. c) EU nevyžaduje předchozí podnět Komise nebo členského státu, viz rozsudek ze dne 10. září 2015, Parlament v. Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, body 58 až 67).

********** Soudní dvůr konstatoval, v případě týkajícím se obdobné námitky protiprávnosti, že při výkladu ustanovení ve světle čl. 39 odst. 1 EU (na základě kterého je nutné Parlament konzultovat) neznamená skutečnost, že dotčené ustanovení neuvádí nutnost konzultace Parlamentu, že je protiprávní, viz rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, body 47 až 50 a citovaná judikatura).

********** Rozsudek ze dne 21. května 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, bod 43 a citovaná judikatura).

********** Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 49 a citovaná judikatura).

********** Rozsudky ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 43), a ze dne 6. května 2008 Parlament v. Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, body 54 až 56).

********** Zde je možné odlišit danou situaci od té, jež byla popsána výše v poznámce pod čarou 22, kdy posuzované ustanovení *vůbec nezmiňovalo* skutečnost, že měl být konzultován Parlament, srov. rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223).

59. Poslední věc, kterou bych chtěl zmínit, je následující. Rozumím argumentům Rady, proč je nutné, aby každý členský stát – jako nezbytný předpoklad pro přijetí následného prováděcího rozhodnutí – určil, zda přistupující členský stát úspěšně dokončil fázi předběžného posouzení. To nicméně neznamená, že by Rada mohla přijmout následné prováděcí rozhodnutí na základě čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615, neboť dané ustanovení prostřednictvím požadavku na jednomyslné hlasování představuje protiprávní odvozený právní základ. Jak Parlament správně upozornil, v rozhodnutí 2008/615 se nachází jiné ustanovení, konkrétně článek 33, které zmocňuje Radu k přijetí opatření, jež by mohla být nezbytná pro provedení daného rozhodnutí.

60. S ohledem na výše uvedené jsem dospěl k závěru, že čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 stanoví postup, jenž se liší od postupu stanoveného v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, a tudíž představuje protiprávní odvozený právní základ. Z toho vyplývá, že první žalobní důvod Parlamentu by měl být uznán v celém rozsahu a napadená rozhodnutí by měla být zrušena.

61. Pro případ, že by se mnou Soudní dvůr nesouhlasil a rozhodl o zamítnutí prvního žalobního důvodu Parlamentu, posoudím i druhý žalobní důvod Parlamentu týkající se porušení základních procesních náležitostí.

C – *Základní procesní náležitosti*

62. V souvislosti s druhým žalobním důvodem Parlament zdůrazňuje, že napadená rozhodnutí měla být přijata na základě čl. 82 odst. 1 písm. d) a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU. Touto otázkou jsem se již zabýval výše.

63. Podpůrně Parlament tvrdí, že postup vedoucí k přijetí napadených rozhodnutí byl v rozporu s čl. 34 odst. 2 EU ze tří důvodů. Kombinovaný výklad čl. 34 odst. 2 EU a čl. 39 odst. 1 EU vymezuje následující postup: jednomyslné přijetí Radou (nebo kvalifikovanou většinou v případě prováděcích aktů) v návaznosti na předchozí podnět Komise nebo členského státu a po konzultaci Parlamentu. Tímto postupem se Rada neřídila.

64. Rada tvrdí, že hlavní argument Parlamentu je založen na mylném pochopení správného právního základu pro napadená rozhodnutí. Rada dodává, že napadená rozhodnutí přijala řádně podle čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615, jenž vyžaduje jednomyslnost v Radě, nikoli však předchozí podnět nebo konzultaci Parlamentu. Rada nicméně rovněž tvrdí, že s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci Parlament v. Rada********** měla Parlament před přijetím napadených rozhodnutí konzultovat.

65. S ohledem na výše uvedenou analýzu týkající se legality čl. 25 odst. 2 rozhodnutí 2008/615 postačí uvést následující.

66. Jak Rada uznává, měla Parlament konzultovat. To, že ke konzultaci Parlamentu nedošlo, nutně znamená, že by daná rozhodnutí měla být zrušena**********. Přijetím napadených rozhodnutí na základě jednomyslnosti rovněž Rada porušila pravidla hlasování stanovená v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Argument Parlamentu týkající se předchozího podnětu v souvislosti s druhým žalobním důvodem je nicméně nutné odmítnout. Důvodem je, jak jsem vysvětlil výše, že čl. 34 odst. 2 písm. c) EU nevyžaduje předchozí podnět členského státu nebo Komise.

67. Dospěl jsem tudíž k závěru, že druhý žalobní důvod Parlamentu je rovněž nutné uznat. V důsledku toho je nutné napadená rozhodnutí zrušit.

********** Rozsudek ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 53).

********** Viz nedávný rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Parlament v. Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, body 35 až 43).

D – *Účinky napadených rozhodnutí*

68. Rada, podporovaná Švédským královstvím, žádá Soudní dvůr, aby v případě zrušení napadených rozhodnutí zachoval jejich účinky v souladu s čl. 264 druhým pododstavcem SFEU. Parlament proti tomuto požadavku nic nenamítal.

69. Výše jsem dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí by měla být zrušena. Pokud by nicméně daná rozhodnutí byla zrušena, aniž by byly zachovány jejich účinky, mělo by to nepochybně zásadní dopady na přeshraniční spolupráci v boji proti terorismu, závažným trestným činům a nelegální migraci. To by značně ztížilo přístup donucovacích orgánů (jak v členských státech dotčených napadenými rozhodnutími, tak v ostatních zúčastněných členských státech) k profilům DNA, otiskům prstů a údajům o registraci vozidel. V daném smyslu by nezachování účinků napadených rozhodnutí ohrozilo zachování veřejného pořádku a ztížilo účinnost přeshraniční spolupráce v této oblasti**********. Důvodem je, že zrušením napadených rozhodnutí zanikne základ pro uvedenou spolupráci u zúčastněných členských států. Podle mého názoru je toto dostatečným důvodem pro zachování platnosti účinků napadených rozhodnutí, dokud nebudou nahrazeny novými akty. Navíc musím poznamenat, že ačkoli Parlament usiluje o zrušení napadených rozhodnutí, nezpochybňuje účel nebo obsah rozhodnutí.

70. Z tohoto důvodu je tedy namístě zachovat účinky napadených rozhodnutí do doby, než vstoupí v platnost nové akty určené k jejich nahrazení.

IV – Náklady řízení

71. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. V daných dvou věcech Parlament náhradu nákladů řízení požadoval a Rada v nich neměla úspěch.

72. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení. Spolková republika Německo a Švédské království proto ponesou vlastní náklady řízení.

V – Závěry

73. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zrušil čtyři napadená rozhodnutí: rozhodnutí Rady 2014/731/EU ze dne 9. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel na Maltě, rozhodnutí Rady 2014/743/EU ze dne 21. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel na Kypru, rozhodnutí Rady 2014/744/EU ze dne 21. října 2014 o zahájení automatizované výměny údajů o registraci vozidel v Estonsku a rozhodnutí Rady 2014/911/EU ze dne 4. prosince 2014 o zahájení automatizované výměny daktyloskopických údajů v Lotyšsku;

— zachoval účinky napadených rozhodnutí do doby, než vstoupí v platnost nové akty určené k jejich nahrazení;

— uložil Radě náhradu nákladů řízení;

— rozhodl, že Spolková republika Německo a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.

********** Viz obdobně rozsudky ze dne 16. dubna 2015, Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, body 61 až 64), a ze dne 23. prosince 2015, Parlament v. Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, body 45 až 49).