Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 7. lipnja 2016.[1]

Spojeni predmeti C-14/15 i C-116/15

Europski parlament
protiv

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Pravna osnova – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Odluke Vijeća 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU i 2014/911/EU – Automatizirana razmjena podataka – Registracija vozila – Daktiloskopski podaci – Postupak odlučivanja – Utjecaj stupanja na snagu Ugovora o funkcioniranju Europske unije – Prijelazne odredbe – Članak 9. Protokola br. 36 – Pojmovi ‚osnovni akti' i ‚provedbene mjere' – Izvedena pravna osnova – Savjetovanje s Parlamentom – Inicijativa države članice ili Komisije – Pravila glasovanja"

1. Predmetne tužbe za poništenje koje je podnio Europski parlament odnose se na četiri odluke[2] (u daljnjem tekstu: pobijane odluke) koje se tiču policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u EU-u (nekadašnja glava VI. Ugovora o EU-u; u daljnjem tekstu: treći stup), koje je Vijeće usvojilo nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Kao što je dobro poznato, stupanje na snagu tog ugovora imalo je neviđen učinak na institucionalni i pravni okvir za usvajanje mjera koje se tiču trećeg stupa: procesom „lisabonizacije", koji je tim ugovorom pokrenut, treći stup je uključen u nadnacionalni okvir Unije.

2. Kako bi se osigurao gladak prijelaz s uvelike međuvladinog načina donošenja odluka na novi pravni okvir Unije u tom području, Ugovorima je priložen Protokol br. 36 o prijelaznim mjerama. Pobijane odluke usvojene su na temelju akta koji spada u područje primjene članka 9. Protokola br. 36[3]. U skladu s tom odredbom, mjere usvojene na temelju trećeg stupa prije stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu zadržavaju svoje pravne učinke dok se relevantni akti ne stave izvan snage, poniše ili izmijene.

3. U nedavnim predmetima Sud je već riješio nekoliko temeljnih pitanja koja proizlaze iz primjene tog prijelaznog pravila[4]. Neovisno o toj činjenici i bliskoj vezi koju predmetne tužbe imaju s tim predmetima, tužbama Parlamenta postavljaju se i pitanja kojima se Sud još nije bavio, kao što su narav pobijanih odluka u okolnostima u kojima se čini da su te odluke usvojene u skladu s „hibridnim" postupkom odlučivanja i zakonitost takvog postupka.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Odluka Vijeća 2014/731/EU od 9. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila na Malti (SL 2014., L 302, str. 56.), Odluka Vijeća 2014/743/EU od 21. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila na Cipru (SL 2014., L 308, str. 100.), Odluka Vijeća 2014/744/EU od 21. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila u Estoniji (SL 2014., L 308, str. 102.) (predmet C-14/15) i Odluka Vijeća 2014/911/EU od 4. prosinca 2014. o pokretanju automatizirane razmjene daktiloskopskih podataka u Latviji (SL 2014., L 360, str. 28.) (predmet C-116/15)

3 — Protokol o prijelaznim odredbama, priložen Ugovorima. Članak 9. tog protokola nalazi se u njegovoj glavi VII., koja se odnosi na akte donesene na temelju glava V. i VI. predlisabonske verzije Ugovora o Europskoj uniji.

4 — Presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223; Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224; 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće, C-363/14, EU:C:2015:579 i od 23. prosinca 2015., Parlament/Vijeće, C-595/14, EU:C:2015:847

I – Pravni okvir

A – *Relevantne odredbe Ugovora (prije Ugovora iz Lisabona)*

4. U članku 34. stavku 2. UEU-a predviđeno je:

„Vijeće poduzima mjere i promiče suradnju koristeći se odgovarajućim oblicima i postupcima određenima ovom glavom, doprinoseći ostvarivanju ciljeva Unije. U tu svrhu, odlučujući jednoglasno, na inicijativu bilo koje države članice ili Komisije, Vijeće može:

[…]

(c) donijeti odluke u svaku drugu svrhu koja je sukladna ciljevima ove glave, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Te su odluke obvezujuće i nemaju izravan učinak; Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, usvaja mjere potrebne za provedbu tih odluka na razini Unije. […]”

5. U članku 39. stavku 1. UEU-a predviđeno je:

„Vijeće se savjetuje s Europskim parlamentom prije donošenja bilo koje mjere iz članka 34. stavka 2. točaka (b), (c) i (d). […]”

B – *Protokol br. 36*

6. U članku 9. Protokola br. 36 predviđeno je:

„Akti institucija, tijela, ureda i agencija Unije doneseni na temelju Ugovora o Europskoj uniji prije stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu zadržavaju svoje pravne učinke dok se ne stave izvan snage, poniš̌te ili izmijene provedbom Ugovorâ. Isto vrijedi za sporazume sklopljene između država članica na temelju Ugovora o Europskoj uniji.”

C – *Relevantne odluke*

1. Odluka 2008/615/JHA [5]

7. U članku 1. Odluke 2008/615 navedeno je:

„Ovom Odlukom države članice namjeravaju produbiti prekograničnu suradnju u pitanjima iz glave VI. Ugovora, posebno razmjenu informacija između tijela nadležnih za sprečavanje i istragu kaznenih djela. U tom cilju ova Odluka sadrži pravila u sljedećim područjima:

(a) odredbe o uvjetima i postupku za automatski prijenos profila DNA, daktiloskopskih podataka i određenih podataka iz nacionalnih registara vozila (poglavlje 2.);

[…]”

8. U poglavlju 6. Odluke 2008/615 navedene su opće odredbe o zaštiti podataka u kontekstu razmjena informacija koje se izvršavaju na temelju te odluke.

5 — Odluka Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala (SL 2008., L 210, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 95.)

9. U članku 25. stavku 2. Odluke 2008/615 predviđeno je:

„Dostava osobnih podataka iz ove Odluke ne smije se obavljati dok odredbe ovog poglavlja ne budu prenesene u nacionalno pravo državnih područja država članica koje su uključene u tu dostavu. O ispunjenju tih uvjeta Vijeće odlučuje jednoglasno."

10. U članku 33. Odluke 2008/615 predviđeno je:

„Vijeće donosi mjere potrebne za provođenje ove Odluke na razini Unije kvalificiranom većinom te nakon savjetovanja s Europskim parlamentom."

2. Odluka 2008/616/PUP[6]

11. U članku 20. Odluke 2008/616 predviđeno je:

„1. Vijeće odluku iz članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615/PUP donosi na osnovi izvješća o procjeni koje se temelji na upitniku.

2. U vezi s automatskom razmjenom podataka sukladno poglavlju 2. Odluke 2008/615/PUP, izvještaj o ocjeni se također temelji na ocjenjivačkom posjetu i pokusu koji se odvija kada predmetna država članica Glavnom tajništvu pošalje obavijest sukladno prvoj rečenici članka 36. stavka 2. Odluke 2008/615/PUP.

3. Daljnje pojedinosti o tom postupku navedene su u poglavlju 4. Priloga ovoj Odluci."

3. Pobijane odluke

12. U uvodnim izjavama 1. do 3. pobijanih odluka, koje su donesene na temelju Odluke 2008/615 i Odluke 2008/616, objašnjeno je:

„(1) U skladu s [Protokolom br. 36], akti institucija, tijelâ, uredâ i agencija Unije doneseni prije stupanja Ugovora iz Lisabona na snagu zadržavaju svoje pravne učinke dok se ne stave izvan snage, poniš̌te ili izmijene provedbom Ugovorâ.

(2) U skladu s tim, članak 25. Odluke [2008/615] primjenjiv je te Vijeće mora jednoglasno odlučiti o tome jesu li države članice provele odredbe poglavlja 6. navedene Odluke.

(3) Člankom 20. Odluke [2008/616] predviđeno je da se odluke iz članka 25. stavka 2. Odluke [2008/615] donose na osnovi izvješća o ocjeni koje se temelji na upitniku. Što se tiče automatizirane razmjene podataka u skladu s poglavljem 2. Odluke [2008/615], izvješće o ocjeni treba se temeljiti na ocjenjivačkom posjetu i pokusu."

13. U članku 1. Odluke 2014/731 predviđeno je:

„Malta je u potpunosti provela opće odredbe o zaštiti podataka iz poglavlja 6. Odluke [2008/615] za potrebe automatiziranog pretraživanja podataka iz registra vozila te ima pravo primati i dostavljati osobne podatke na temelju članka 12. navedene Odluke od dana stupanja na snagu ove Odluke."

6 — Odluka Vijeća 2008/616/PUP od 23. lipnja 2008. o provedbi Odluke 2008/615/PUP o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala (SL 2008., L 210, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 29., str. 214.)

14. U članku 1. Odluke 2014/743 predviđeno je:

„Cipar je u potpunosti proveo opće odredbe o zaštiti podataka iz poglavlja 6. Odluke [2008/615] za potrebe automatiziranog pretraživanja podataka iz registra vozila te ima pravo primati i dostavljati osobne podatke na temelju članka 12. navedene Odluke od dana stupanja na snagu ove Odluke."

15. U članku 1. Odluke 2014/744 predviđeno je:

„Estonija je u potpunosti provela opće odredbe o zaštiti podataka iz poglavlja 6. Odluke [2008/615] za potrebe automatiziranog pretraživanja podataka iz registra vozila te ima pravo primati i dostavljati osobne podatke na temelju članka 12. navedene Odluke od dana stupanja na snagu ove Odluke."

16. U članku 1. Odluke 2014/911 predviđeno je:

„Latvija je u potpunosti provela opće odredbe o zaštiti podataka iz poglavlja 6. Odluke [2008/615] za potrebe automatiziranog pretraživanja daktiloskopskih podataka te ima pravo primati i dostavljati osobne podatke na temelju članka 9. navedene odluke od dana stupanja na snagu ove Odluke."

II – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

17. Parlament je pisanim podnescima od 14. siječnja i 6. ožujka 2015. podnio predmetne tužbe za poništenje na temelju drugog stavka članka 263. UFEU-a.

18. Rješenjem predsjednika Suda od 8. travnja 2015. ta su dva predmeta spojena radi provođenja pisanog i usmenog postupka te donošenja presude. Odlukama predsjednika Suda od 24. lipnja 2015. Saveznoj Republici Njemačkoj i Kraljevini Švedskoj dopušteno je da interveniraju na strani Vijeća u tim dvama predmetima. Iako joj je dopušteno da intervenira, njemačka vlada nije iznijela očitovanja u predmetnom postupku.

19. Svojim tužbama Parlament od Suda zahtijeva da:

— poništi pobijane odluke;

— naloži Vijeću da snosi troškove.

20. Vijeće – uz potporu švedske vlade – od Suda zahtijeva da:

— odbije tužbe kao neosnovane u dijelovima koji se odnose na prvi tužbeni razlog (pravna osnova) te na prvi dio i prva dva elementa drugog dijela drugog tužbenog razloga (postupovni zahtjevi). Što se tiče trećeg elementa drugog dijela drugog tužbenog razloga (savjetovanje s Parlamentom), Vijeće to ostavlja procjeni Suda;

— podredno, ako bi Sud poništio pobijane odluke, da zadrži učinke pobijanih odluka dok se ne zamijene novim odlukama;

— naloži Parlamentu snošenje troškova.

21. U skladu s člankom 76. stavkom 2. Poslovnika Suda, rasprava nije održana.

III – Analiza

A – *Uvodna zapažanja*

22. U ovim tužbama za poništenje Parlament osporava zakonitost pobijanih odluka koje je Vijeće usvojilo. Tim se odlukama, u biti, utvrđuje da su određene države članice provele opće odredbe o zaštiti podataka iz poglavlja 6. Odluke 2008/615 te se dopušta primanje i dostava podataka iz Odluke 2008/615 od određenog datuma. Jednostavno rečeno, praktična posljedica pobijanih odluka jest da dotične države članice stječu pristup sustavu koji omogućuje razmjenu informacija u pogledu profila DNA, daktiloskopskih podataka (otisci prstiju) i određenih podataka iz nacionalnih registara vozila[7].

23. Parlament, kao svoju glavnu tvrdnju, ističe da je Vijeće, u oba slučaja, upotrijebilo pogrešnu pravnu osnovu. Osim toga, navodi da su u postupku odlučivanja koji je vodio usvajanju tih odluka povrijeđeni određeni postupovni zahtjevi.

24. Vijeće pak smatra da su pobijane odluke, s obzirom na članak 9. Protokola br. 36, usvojene na temelju ispravne pravne osnove: članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615. Iako osporava većinu argumenata koje je Parlament iznio u vezi s postupovnim zahtjevima, Vijeće priznaje da se trebalo savjetovati s Parlamentom tijekom postupka odlučivanja.

25. Kako bi odlučio o tužbama Parlamenta, od Suda se traži da utvrdi, među ostalim, kakva je *narav* pobijanih odluka, oko čega se stranke ne slažu. To pitanje ima važne posljedice za način na koji će se razmatrati prigovor nezakonitosti, predviđen u članku 277. UFEU-a, koji je Parlament iznio u vezi s člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615, kao i drugi tužbeni razlog kojim se navodi povreda postupovnih zahtjeva.

B – *Pravna osnova*

26. Prvim tužbenim razlogom Parlament navodi da je Vijeće upotrijebilo pogrešnu pravnu osnovu za usvajanje pobijanih odluka. U prilog svojoj tvrdnji Parlament se oslanja na nekoliko argumenata.

27. S jedne strane, tvrdi da je Vijeće trebalo upotrijebiti pravnu osnovu predviđenu u UFEU-u. Parlament smatra da je to zato što su pobijane odluke osnovni akti, ravnopravne Odluci 2008/615, te su se kao takve trebale usvojiti na temelju iste pravne osnove kao ta odluka, kako je izmijenjena Ugovorom iz Lisabona. Smatra da su pravne osnove trebali biti članak 82. stavak 1. točka (d) i članak 87. stavak 2. točka (a) UFEU-a.

28. S druge strane, ta institucija smatra, u svakom slučaju, ako bi se smatralo da pobijane odluke nisu osnovni akti, nego mjere kojima je cilj provedba Odluke 2008/615, da članak 25. stavak 2. Odluke 2008/615 predstavlja nezakonitu izvedenu pravnu osnovu. Prema njegovu mišljenju, razlog za to jest to što je tom odredbom predviđen postupak odlučivanja koji nije u skladu s primarnim pravom (članak 34. stavak 2. točka (c) UEU-a u vezi s člankom 39. stavkom 1. UEU-a) koje je bilo na snazi u vrijeme usvajanja Odluke 2008/615.

29. Prije odluke o prvom tužbenom razlogu potrebno je razmotriti druga dva pitanja. Prvo se odnosi na članak 9. Protokola br. 36, a drugo na narav pobijanih odluka.

7 — Taj je sustav izvorno uspostavljen takozvanim Ugovorom iz Prüma. Neke od odredbi tog međunarodnog ugovora kasnije su Odlukom 2008/615 uključene u pravo Unije.

1. Članak 9. Protokola br. 36

30. U kontekstu prvog tužbenog razloga Parlament tvrdi da se članak 9. Protokola br. 36. odnosi samo na materijalne akte, a ne i na akte kojima su predviđeni postupovni zahtjevi za usvajanje drugih mjera. Stoga, prema mišljenju Parlamenta, članak 25. stavak 2. Odluke 2008/615 nije mogao biti samostalna pravna osnova pobijanih odluka.

31. Sud je to pitanje već riješio. Zaključio je da bi usko tumačenje članka 9. Protokola br. 36. lišilo navedeni članak svakog korisnog učinka. O takvom bi se tumačenju radilo ako bi se prihvatilo da ta odredba samo znači da akti koji su obuhvaćeni policijskom i pravosudnom suradnjom u kaznenim stvarima nisu automatski stavljeni izvan snage nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona [8]. Naime, ne treba zanemariti da se članak 9. Protokola br. 36 mora shvatiti tako da se njime osobito osigurava da se akti koji su doneseni u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima mogu i dalje učinkovito primjenjivati, bez obzira na izmjenu institucionalnog okvira navedene suradnje [9]. U skladu s tim, akti koji su pravilno usvojeni na temelju Ugovora o EU-u prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, koji predviđaju načine donošenja drugih mjera tog akta, nastavljaju proizvoditi učinke [10].

32. Stoga, u skladu s člankom 9. Protokola br. 36, učinak članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 (ujedno članka 33. Odluke 2008/615) održava se i nakon stavljanja izvan snage članka 34. UEU-a (na temelju kojeg je Odluka 2008/615 usvojena). To znači i da postupovni zahtjevi iz članka 25. stavka 2. (i članka 33.) nastavljaju postojati i proizvoditi učinke, neovisno o promjenama koje su otada nastupile u ustavnom okviru Europske unije.

33. Unatoč tomu, i dalje ostaje pitanje jesu li pobijane odluke osnovni akti, kako tvrdi Parlament, ili provedbene mjere, kako tvrdi Vijeće.

2. Narav pobijanih odluka

34. Parlament tvrdi da su pobijane odluke osnovni akti, a ne provedbene mjere. U tom pogledu ističe da postupak predviđen člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615 za usvajanje pobijanih odluka zahtijeva jednoglasnost u Vijeću. U vrijeme usvajanja Odluke 2008/615 člankom 34. stavkom 2. točkom (c) UEU-a bila su predviđena dva zasebna postupka za usvajanje osnovnih akata i provedbenih mjera: samo se za osnovne akte zahtijevala jednoglasnost u Vijeću. Usto, Parlament znakovitom smatra činjenicu da članak 33. Odluke 2008/615 uključuje zasebnu pravnu osnovu za usvajanje provedbenih mjera. Unatoč postojanju te odredbe, Vijeće je odlučilo da neće usvojiti pobijane odluke na toj osnovi. S obzirom na tu odluku, pobijane odluke ne mogu se smatrati provedbenim mjerama, nego osnovnim aktima ravnopravnima Odluci 2008/615. Također, u naslovima pobijanih odluka nema riječi „provedbena”, što bi također upućivalo da su pobijane odluke doista osnovni akti. Parlament smatra da pobijane odluke nadopunjuju Odluku 2008/615 u pogledu datuma od kojeg država članica ima pravo pristupiti sustavu automatizirane razmjene podataka.

35. Vijeće tvrdi da mu članak 25. stavak 2. Odluke 2008/615 omogućuje da izvršava provedbene ovlasti te da pobijane odluke, stoga, predstavljaju provedbene mjere. Ističe da tekst članka 25. stavka 2. i činjenica da pobijane odluke kao isključivu svrhu imaju provedbu ciljeva Odluke 2008/615 jasno pokazuju da pobijane odluke predstavljaju provedbene mjere. Smatra da argumenti Parlamenta zanemaruju ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj pravna osnova određuje postupak koji će se koristiti, a ne obratno.

36. Kako ću u nastavku objasniti, argumenti Parlamenta nisu mi uvjerljivi.

8 — Presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 56.

9 — Presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224, t. 44.

10 — Presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 57.

37. Sudska praksa Suda korisna je za razumijevanje razgraničenja između „osnovnih akata” i „provedbenih mjera”. Usvajanje osnovnih akata u nadležnosti je zakonodavca jer sadrže pravila koja su ključna za dotično područje te, u tom smislu, zahtijevaju donošenje političkih odluka. Nadležnost usvajanja takvih pravila ne može se delegirati [11]. Sudska praksa također nam govori da se ti ključni elementi moraju odrediti na temelju objektivnih čimbenika podložnih sudskom nadzoru te da moraju uzeti u obzir obilježja i posebnosti dotičnog područja [12]. I zakonodavni kontekst mora se uzeti u obzir [13].

38. Uvodne izjave Odluke 2008/615 upućuju da je njezin cilj uključivanje sadržaja odredaba Ugovora iz Prüma [14] u pravni okvir Europske unije. Konkretnije, svrha te odluke jest poboljšati razmjenu informacija između nadležnih tijela država članica s ciljem otkrivanja i istraživanja kaznenih djela.

39. Člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615 utvrđeno je da se dostava osobnih podataka ne smije obavljati dok odredbe o zaštiti podataka ne budu prenesene u nacionalno pravo te dok Vijeće, u vezi sa svakom državom članicom i svakom kategorijom razmijenjenih podataka (profili DNA, daktiloskopski podaci, podaci o registraciji vozila), jednoglasno ne odluči je li taj uvjet ispunjen. Sukladno članku 20. Odluke 2008/616, Vijeće to čini na osnovi izvješća o procjeni koje pripremaju stručnjaci iz država članica koje su već provele te odredbe. Izvješće se temelji na upitniku, ocjenjivačkom posjetu i pokusu u vezi s relevantnom bazom podataka. Na temelju tog izvješća može se zaključiti je li dotična država članica uspostavila sustav zaštite podataka te tehničke i pravne uvjete za automatizirano pretraživanje i prikupljanje podataka od drugih država članica te je li njezina baza podataka u skladu s bazama podataka drugih država članica.

40. S obzirom na to, pobijanim odlukama se u biti (i) zaključuje da su dotične države članice uspješno završile fazu prethodne ocjene, kako je predviđeno člankom 20. Odluke 2008/616 te se (ii) na temelju tog zaključka državama članicama dopušta da od određenog datuma pristupe sustavu automatizirane razmjene podataka.

41. Međutim, iako pobijane odluke predstavljaju nužan korak prije nego što može doći do bilo koje razmjene podataka, to ne znači da predstavljaju osnovne akte slične samoj Odluci 2008/615. Po mojemu mišljenju, za sadržaj pobijanih odluka ne može se smatrati da ima utjecaj na izbore politika uključene u uspostavljanje sustava razmjene informacija.

42. Nadalje, kako Vijeće ispravno ističe, pravna osnova jest ta koja određuje koji će se postupak koristiti, a ne obratno [15]. U tom smislu, nisam uvjeren da se iz postupka predviđenog člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615 mogu izvući dalekosežni zaključci o naravi pobijanih odluka.

43. Osim toga, ako bi se stajalište Parlamenta prihvatilo, to bi značilo da bi zakonodavac, svaki put kada bi država članica završila fazu prethodne ocjene i pokusa potrebnu za razmjenu informacija predviđenu Odlukom 2008/615, morao odlučiti jesu li poštovane mjere o zaštiti podataka iz poglavlja 6. navedene odluke te potvrditi da se dotičnoj državi članici može dati izravan pristup podacima na koje se odnosi Odluka 2008/615. Smatram da bi tako široko shvaćanje pojma osnovnog akta smanjilo opseg provedbe učinivši ga praktički nepostojećim.

11 — Presuda od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 63. do 65. i navedena sudska praksa

12 — Presuda od 5. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67. i 68. Također vidjeti presude od 6. svibnja 2014., Komisija/Parlament i Vijeće, C-43/12, EU:C:2014:298, t. 29. i od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 52. i navedena sudska praksa

13 — Presuda od 8. rujna 2009., Komisija/Parlament i Vijeće, C-411/06, EU:C:2009:518, t. 64. i 65.

14 — Vidjeti gornju bilješku 7.

15 — Vidjeti, među ostalima, presude od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 80. i od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 57.

44. Naposljetku, Parlament nije iznio nijedan uvjerljiv argument kojim bi objasnio na koji se način pobijane odluke mogu smatrati autonomnim odlukama s ciljem koji bi se, na ovaj ili onaj način, razlikovao od cilja Odluke 2008/615. Upravo suprotno, kako je već objašnjeno, te su odluke sastavan i nužan dio postupka koji vodi ostvarenju ciljeva Odluke 2008/615. U tom kontekstu, smatram da činjenica da riječ „provedbena" nije spomenuta ne može značiti da su pobijane odluke osnovni akti.

45. Stoga, zaključujem da pobijane odluke predstavljaju provedbene mjere i da se argumenti Parlamenta o suprotnome moraju odbiti. Isto vrijedi i za argument da se pobijane odluke nisu mogle temeljiti na Odluci 2008/615 i da su se, umjesto toga, morale temeljiti na postojećim odredbama UFEU-a.

46. Imajući taj zaključak na umu, sada ću razmotriti tužbeni razlog u vezi s nezakonitošću koji je Parlament iznio u vezi s člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/65.

3. Zakonitost članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615

47. Parlament tvrdi da se člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615 predviđa pojednostavljeni postupak koji nije predviđen u članku 34. stavku 2. točki (c) UEU-a, u okviru kojeg se za usvajanje osnovnih akata zahtijeva prethodna inicijativa države članice ili Komisije kao i savjetovanje s Parlamentom. Čak i ako bi Sud zaključio da pobijane odluke predstavljaju provedbene mjere, Parlament ističe da se postupak iz članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 razlikuje od onog iz članka 34. stavka 2. točke (c) UEU-a: razlog za to ne bi bio samo to da se člankom 25. stavkom 2. ne zahtijeva prethodna inicijativa države članice ili Komisije ili savjetovanje s Parlamentom, nego i to da se tom odredbom zahtijeva jednoglasnost u Vijeću. Posljedično, pobijane odluke bi se trebale poništiti zbog nezakonitosti članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615.

48. S druge strane, Vijeće tvrdi da se, s obzirom na sudsku praksu Suda[16], zakonitost članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 ne može dovoditi u pitanje samo na temelju, istina, nespretne terminologije u toj odredbi. Smatra da se sporna odredba može pomiriti s relevantnim odredbama UEU-a (članak 34. stavak 2. točka (c) UEU-a u vezi s člankom 39. stavkom 1. UEU-a) unatoč tomu što se u njoj ne spominje savjetovanje s Parlamentom niti se određuju različiti koraci u postupku uključivanja države članice u sustav uspostavljen Odlukom 2008/615.

49. U tom pogledu, Vijeće potvrđuje svoje stajalište da pobijane odluke predstavljaju provedbene mjere te ističe da se, u svakom slučaju, člankom 34. stavkom 2. točkom (c) UEU-a za usvajanje provedbenih mjera ne zahtijeva prethodna inicijativa Komisije ili države članice. Slično tomu, što se tiče zahtjeva u pogledu savjetovanja s Parlamentom, nedostatak izričitog zahtjeva u tom pogledu nije odlučujući s obzirom na to da je dosljedno tumačenje, prema sudskoj praksi Suda, svejedno moguće.

50. Naposljetku, Vijeće se osvrće na zahtjev u pogledu jednoglasnosti iz članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615. Navodi da tekst odluke: „odlučuje jednoglasno", umjesto „jednoglasno usvaja odluku", ostavlja prostor za tumačenje te da se, u skladu s tim, u obzir moraju uzeti kontekst te odredbe i njezini ciljevi. Smatra da zahtjev u pogledu jednoglasnosti u stvarnosti obuhvaća dva zasebna koraka u postupku odlučivanja. Kao prvo, države članice jednoglasno utvrđuju (na temelju rezultata provedenih prethodnih ocjena, vidjeti gornju točku 39.) je li dotična država članica uspješno prošla ocjenjivanje. S obzirom na strukturu sustava razmjene podataka, koji državama članicama koje sudjeluju omogućuje da pristupe nacionalnim bazama podataka drugih država članica, uspješan rezultat prethodnih ocjena nužno zahtijeva suglasnost svih država članica. Kao drugo, kvalificirana većina donosi formalnu odluku u pogledu pristupa države članice i datuma od kojeg razmjena podataka može početi. U skladu s člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615, kako Vijeće tvrdi, ta se dva koraka spajaju u jednu odluku.

16 — Presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223 i Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224

51. Kako obje stranke priznaju, ključno je da pravila o načinu na koji institucije Unije donose svoje odluke budu definirana Ugovorima. Ta pravila nisu na diskreciji država članica ili institucija Unije. U skladu s tim, ne mogu se uspostavljati izvedene pravne osnove koje osnažuju ili oslabljuju pravila iz Ugovora [17]. To se važno načelo odnosi i na usvajanje provedbenih mjera [18].

52. Ovdje treba podsjetiti i da se zakonitost akta Unije treba ocijeniti s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali na dan kada je taj akt donesen [19].

53. Već sam gore zaključio da se pobijane odluke trebaju smatrati provedbenim mjerama. U skladu s tim, zakonitost članka 25. Odluke 2008/615 treba se ocijeniti s obzirom na odredbe koje su na dan usvajanja te odluke uređivale usvajanje provedbenih mjera u okviru trećeg stupa: članak 34. stavak 2. točku (c) UEU-a i članak 39. stavak 1. UEU-a [20]. Sukladno tim odredbama, Vijeće može, kvalificiranom većinom i nakon savjetovanja s Parlamentom, usvajati mjere potrebne za provedbu odluka koje spadaju pod treći stup.

54. U tekstu članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 ne zahtijeva se inicijativa Komisije ili države članice niti se tom odredbom Vijeću nameće obveza da se savjetuje s Parlamentom. Osim toga, ona odstupa od članka 34. stavka 2. točke (c) UEU-a time što zahtijeva jednoglasnost u Vijeću.

55. Iako se slažem s Vijećem da je moguće pomiriti članak 25. stavak 2. Odluke 2008/615 s člankom 34. stavkom 2. točkom (c) UEU-a i člankom 39. stavkom 1. UEU-a u pogledu pitanja inicijative [21] i savjetovanja s Parlamentom [22], svejedno nisam uvjeren da isto vrijedi i za zahtjev jednoglasnosti iz članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615. Taj se zahtjev jasno razilazi od članka 34. stavka 2. točke (c) UEU-a, u skladu s kojom je za usvajanje provedbenih mjera potrebna kvalificirana većina.

56. Svakako je točno da se prilikom tumačenja odredbe, kako Vijeće tvrdi, njezin cilj i pravni kontekst moraju uzeti u obzir [23]. Osim toga, Sud je zaključio da se odredbu u najvećoj mogućoj mjeri mora tumačiti na način koji ne dovodi u pitanje njezinu zakonitost [24]. Međutim, ta načela tumačenja ne mogu se previše rastezati, osobito ne u situaciji u kojoj je ugroženo neko drugo načelo od temeljne važnosti, konkretno, načelo da se Ugovorima definira postupak odlučivanja (vidjeti i gornju točku 51.) [25].

57. Prije svega, Vijeće je zaključilo da se zahtjev u pogledu jednoglasnosti iz članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 treba shvatiti u smislu da uključuje postupak odlučivanja od dva koraka koji rezultira jednom odlukom te da se zahtjev u pogledu jednoglasnosti primjenjuje samo na prvi prethodni korak. Formalnu odluku usvaja kvalificirana većina. Ako bi se prihvatilo tumačenje te

17 — Presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 42. i od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 54. do 56.

18 — Presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 43.

19 — Vidjeti, među mnogima, presudu od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

20 — U tom pogledu, vidjeti presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 45.; Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224, t. 35. i od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće, C-363/14, EU:C:2015:579, t. 59.

21 — Sud je potvrdio da se člankom 34. stavkom 2. točkom (c) UEU-a, u pogledu provedbe mjera, ne zahtijeva prethodna inicijativa Komisije ili države članice; vidjeti presudu od 10. rujna 2015., Parlament/Vijeće, C-363/14, EU:C:2015:579, t. 58. do 67.

22 — Sud je u predmetu koji se odnosio na sličan tužbeni razlog u pogledu nezakonitosti zaključio da činjenica da se u odredbi, sukladno tumačenju dotične odredbe s obzirom na članak 39. stavak 1. (u skladu s kojim je potrebno savjetovanje s Parlamentom), ne navodi da je potrebno savjetovanje s Parlamentom ne znači da je nezakonita; vidjeti presudu od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 47. do 50. i navedenu sudsku praksu.

23 — Presuda od 21. svibnja 2015., Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, t. 43. i navedena sudska praksa

24 — Presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 49. i navedena sudska praksa

25 — Presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 43. i od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće, C-133/06, EU:C:2008:257, t. 54. do 56.

odredbe od strane Vijeća, to bi, *de facto*, stvorilo izvedenu pravnu osnovu koja mijenja pravila iz Ugovora. To je zato što, kako je Vijeće objasnilo, postupak od dva koraka rezultira jednom odlukom, što znači da bi izglasavanje kvalificiranom većinom postalo tek teoretsko te da bi u stvarnosti Vijeće jednoglasno usvajalo provedbeni akt.

58. Osim toga, s obzirom na to da se u članku 25. stavku 2. izričito navodi da usvajanje mora biti jednoglasno, smatram da taj zahtjev u pogledu glasovanja nije moguće dosljedno tumačiti u smislu da se odnosi na „kvalificiranu većinu". Takvo bi tumačenje očito bilo u suprotnosti s tekstom članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 [26].

59. Zadnje što želim istaknuti je sljedeće. Shvaćam argument Vijeća o tome zašto je potrebno da svaka država članica – kao *preduvjet* za usvajanje kasnije provedbene odluke – utvrdi je li država članica koja pristupa uspješno završila fazu prethodne ocjene. Međutim, to ne može značiti da bi Vijeće moglo usvojiti kasniju provedbenu odluku na temelju članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615 jer ta odredba, s obzirom na to da zahtijeva jednoglasnost, predstavlja nezakonitu izvedenu pravnu osnovu. Kako je Parlament ispravno istaknuo, u Odluci 2008/615 nalazi se druga odredba, odnosno članak 33., kojom se Vijeće ovlašćuje da usvoji mjere koje bi mogle biti potrebne za provedbu te odluke.

60. Uzimajući u obzir gore navedeno, zaključujem da je člankom 25. stavkom 2. Odluke 2008/615 predviđen postupak koji se razlikuje od onog iz članka 34. stavka 2. točke (c) UEU-a te, stoga, predstavlja nezakonitu izvedenu pravnu osnovu. Iz toga slijedi se prvi tužbeni razlog Parlamenta treba u cijelosti uvažiti te se pobijane odluke trebaju poništiti.

61. Ako se Sud ne bude sa mnom slagao te zaključi da se prvi tužbeni razlog Parlamenta treba odbiti, razmotrit ću drugi tužbeni razlog Parlamenta koji se odnosi na bitnu povredu postupka.

C – *Bitne povrede postupka*

62. U kontekstu drugog tužbenog razloga Parlament ponavlja da su se pobijane odluke trebale usvojiti na temelju članka 82. stavka 1. točke (d) i članka 87. stavka 2. točke (a) UFEU-a. Tim sam se pitanjem već bavio gore.

63. Podredno, Parlament ističe da je postupak usvajanja pobijanih odluka bio suprotan članku 34. stavku 2. UEU-a zbog tri razloga. Ako se članak 34. stavak 2. UEU-a i članak 39. stavak 1. UEU-a zajedno promatraju, vidljivo je da je obvezan sljedeći postupak: jednoglasno usvajanje od strane Vijeća (ili kvalificiranom većinom ako se radi o provedbenim aktima) na temelju prethodne inicijative Komisije ili države članice te nakon savjetovanja s Parlamentom. Vijeće nije slijedilo taj postupak.

64. Vijeće ističe da se glavni argument Parlamenta temelji na pogrešnom shvaćanju ispravne pravne osnove pobijanih odluka. Dodaje da je zakonito usvojilo pobijane odluke na temelju članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615, kojim se zahtijeva jednoglasnost u Vijeću, ali ne i prethodna inicijativa ili savjetovanje s Parlamentom. Međutim, Vijeće također priznaje da se, s obzirom na presudu Suda u predmetu Parlament/Vijeće [27], trebalo savjetovati s Parlamentom prije usvajanja pobijanih odluka.

65. U svjetlu gornje analize u pogledu zakonitosti članka 25. stavka 2. Odluke 2008/615, treba istaknuti sljedeće.

26 — Ovdje bi se mogla praviti razlika u pogledu situacije opisane u gornjoj bilješci 22., u kojoj dotična odredba nije navodila da je potrebno savjetovanje s Parlamentom; usp. presuda od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223.

27 — Presuda od 16. travnja 2015., C-540/13, EU:C:2015:224, t. 53.

66. Kako Vijeće priznaje, trebalo se savjetovati s Parlamentom. Nedostatak savjetovanja s Parlamentom nužno znači da se odluke trebaju poništiti [28]. Jednoglasnim usvajanjem pobijanih odluka Vijeće je povrijedilo i pravila o glasovanju iz članka 34. stavka 2. točke (c) UEU-a. Međutim, argument Parlamenta u vezi s prethodnom inicijativom u kontekstu drugog tužbenog razloga mora se odbiti. Razlog za to jest to što se, kako je gore objašnjeno, u članku 34. stavku 2. točki (c) UEU-a ne zahtijeva prethodna inicijativa države članice ili Komisije.

67. U skladu s tim, zaključujem da se i drugi tužbeni razlog Parlamenta mora prihvatiti. Posljedično, pobijane odluke moraju se poništiti.

D – *Učinci pobijanih odluka*

68. U slučaju poništenja, Vijeće, uz potporu Ujedinjene Kraljevine i Švedske, od Suda traži da zadrži učinke pobijanih odluka u skladu s člankom 264. stavkom 2. UFEU-a. Parlament se nije usprotivio tom zahtjevu.

69. Gore sam zaključio da se pobijane odluke trebaju poništiti. Međutim, poništavanje tih odluka bez zadržavanja njihovih učinaka nedvojbeno bi imalo važne posljedice za prekograničnu suradnju u suzbijanju terorizma, teških oblika kriminala i nezakonite migracije. Doista, to bi tijelima zaduženima za izvršavanje zakona (kako onima u državama članicama na koje se odnose pobijane odluke tako i onima u drugim državama članicama koje sudjeluju) značajno otežalo pristup profilima DNA, otiscima prstiju i podacima o registraciji vozila. U tom smislu, ako se učinci pobijanih odluka ne bi zadržali, održavanje javnog reda i učinkovitost prekogranične suradnje u tom području bili bi ugroženi [29]. To je zato što će poništenje pobijanih odluka imati za posljedicu nestanak temelja te suradnje među uključenim državama. Smatram da je taj razlog dovoljan da se učinci pobijanih odluka zadrže na snazi dok se ne zamijene novim aktima. Osim toga, moram istaknuti da Parlament, iako zahtijeva poništenje pobijanih odluka, ne osporava svrhu ili sadržaj odluka.

70. Zato smatram da je potrebno zadržati učinke pobijanih odluka do stupanja na snagu novih akata koji će ih zamijeniti.

IV – Troškovi

71. Prema članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U ova dva predmeta Parlament je podnio zahtjev u pogledu troškova, a Vijeće je bilo neuspješno.

72. Sukladno članku 140. stavku 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Švedska trebaju snositi vlastite troškove.

28 — Vidjeti nedavnu presudu od 23. prosinca 2015., Parlament/Vijeće, C-595/14, EU:C:2015:847, t. 35. do 43.

29 — Slično tomu, vidjeti presude od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće, C-540/13, EU:C:2015:224, t. 61. do 64. i od 23. prosinca 2015., Parlament/Vijeće, C-595/14, EU:C:2015:847, t. 45. do 49.

V – Zaključak

73. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

— poništi četiri pobijane odluke: Odluku Vijeća 2014/731/EU od 9. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila na Malti, Odluku Vijeća 2014/743/EU od 21. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila na Cipru, Odluku Vijeća 2014/744/EU od 21. listopada 2014. o pokretanju automatizirane razmjene podataka iz registra vozila u Estoniji i Odluku Vijeća 2014/911/EU od 4. prosinca 2014. o pokretanju automatizirane razmjene daktiloskopskih podataka u Latviji;

— zadrži učinke pobijanih odluka do stupanja na snagu novih akata koji će ih zamijeniti;

— naloži Vijeću da snosi troškove;

— naloži Saveznoj Republici Njemačkoj i Kraljevini Švedskoj da snose vlastite troškove.