Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 7 czerwca 2016 r.*

Sprawy połączone C-14/15 i C-116/15

Parlament Europejski
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Podstawa prawna — Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych — Decyzje Rady 2014/731/UE, 2014/743/UE, 2014/744/UE i 2014/911/UE — Zautomatyzowana wymiana danych — Rejestracja pojazdów — Dane daktyloskopijne — Procedura decyzyjna — Wpływ wejścia w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — Przepisy przejściowe — Artykuł 9 protokołu nr 36 — Pojęcia „aktów podstawowych" i „środków wykonawczych" — Wtórna podstawa prawna — Konsultacja z Parlamentem — Inicjatywa państwa członkowskiego lub Komisji — Zasady głosowania

1. Niniejsze skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Parlament Europejski dotyczą czterech decyzji** (zwanych dalej „zaskarżonymi decyzjami") odnoszących się do unijnej współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (dawny tytuł VI traktatu UE; „trzeci filar"), które Rada przyjęła po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Jak wiadomo, wejście w życie tego traktatu miało bezprecedensowy wpływ na instytucjonalny i prawny kontekst przyjmowania środków dotyczących trzeciego filaru: wraz z procesem „lizbonizacji", którego traktat był źródłem, trzeci filar został włączony do ponadnarodowych ram Unii.

2. W celu zapewnienia płynnego przejścia od podejmowania decyzji głównie na szczeblu międzyrządowym do nowych ram prawnych Unii w tym obszarze do traktatów dołączono Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych. Zaskarżone decyzje zostały przyjęte na podstawie aktu objętego zakresem art. 9 protokołu nr 36***. Zgodnie z tym postanowieniem skutki prawne aktów przyjętych w ramach trzeciego filaru przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów.

* Język oryginału: angielski.

** Decyzja Rady 2014/731/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Malcie zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 302, s. 56), decyzja Rady 2014/743/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Cyprze zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 308, s. 100), decyzja Rady 2014/744/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia w Estonii zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 308, s. 102) (sprawa C-14/15) i decyzja Rady 2014/911/UE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia na Łotwie zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych (Dz.U. 2014, L 360, s. 28) (sprawa C-116/15).

*** Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do traktatów. Artykuł 9 tego protokołu znajduje się w tytule VII, który dotyczy aktów przyjętych na podstawie tytułu V i VI wersji Traktatu o Unii Europejskiej poprzedzającej traktat z Lizbony.

3. W niedawnych sprawach Trybunał rozwiązał już szereg podstawowych problemów wynikających ze stosowania tego przejściowego przepisu[****]. Mimo tego i mimo wyraźnego powiązania niniejszych skarg z tymi sprawami skargi wniesione przez Parlament ujawniają także kwestie, w przedmiocie których Trybunał jeszcze nie rozstrzygał, takie jak charakter zaskarżonych decyzji w okolicznościach, w jakich decyzje te, zdaje się, zostały przyjęte według „hybrydowej" procedury decyzyjnej, oraz zgodność z prawem tej procedury.

I – **Ramy prawne**

A – *Właściwe postanowienia traktatu (poprzedzające traktat z Lizbony)*

4. Artykuł 34 ust. 2 UE stanowi:

„Rada, w stosownej formie i według właściwych procedur przewidzianych w niniejszym tytule, przyjmuje środki i sprzyja współpracy, przyczyniając się do osiągnięcia przez Unię jej celów. W związku z tym, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, Rada może:

[…]

c) podejmować decyzje dla osiągnięcia jakichkolwiek innych rezultatów, zgodnych z celami niniejszego tytułu, z wyłączeniem zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Decyzje te są wiążące i nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje środki niezbędne do wykonania tych decyzji na poziomie Unii. […]".

5. Artykuł 39 ust. 1 UE stanowi:

„Przed przyjęciem środków wymienionych w art. 34 ust. 2 lit. b), c) i d) Rada zasięga opinii Parlamentu Europejskiego. […]".

B – *Protokół nr 36*

6. Artykuł 9 protokołu nr 36 stanowi:

„Skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu Traktatów. To samo dotyczy konwencji zawartych między państwami członkowskimi na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej".

[****] Wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224; z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579; z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada, C-595/14, EU:C:2015:847.

C – *Właściwe decyzje*

1. Decyzja 2008/615/WSiSW*****

7. Artykuł 1 decyzji 2008/615 stanowi:

„Państwa członkowskie zamierzają w drodze niniejszej decyzji zintensyfikować współpracę transgraniczną w sprawach objętych postanowieniami tytułu VI Traktatu, w szczególności dotyczących wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za prewencję kryminalną i wykrywanie przestępstw. W tym celu niniejsza decyzja zawiera przepisy w następujących dziedzinach:

a) przepisy dotyczące warunków i trybu automatycznego przekazywania profili DNA, danych daktyloskopijnych i niektórych krajowych danych rejestracyjnych pojazdów (rozdział 2);

[…]”.

8. Rozdział 6 decyzji 2008/615 określa przepisy ogólne o ochronie danych w kontekście wymiany informacji, która odbywa się na podstawie tej decyzji.

9. Artykuł 25 ust. 2 decyzji 2008/615 stanowi:

„Dostarczanie danych osobowych przewidziane w niniejszej decyzji nie może się rozpocząć, dopóki przepisy niniejszego rozdziału nie zostaną wdrożone do prawa krajowego obowiązującego na terytoriach państw członkowskich uczestniczących w dostarczaniu tych danych. O tym, czy warunek ten został spełniony, decyduje jednomyślnie Rada”.

10. Artykuł 33 decyzji 2008/615 stanowi:

„Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje środki niezbędne do wykonania niniejszej decyzji na poziomie Unii”.

2. Decyzja 2008/616/WSiSW******

11. Artykuł 20 decyzji 2008/616 stanowi:

„1. Rada podejmuje decyzję, o której mowa w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615/WSiSW, na podstawie sprawozdania z oceny opartego na kwestionariuszu.

2. W odniesieniu do zautomatyzowanej wymiany danych zgodnie z rozdziałem 2 decyzji Rady 2008/615/WSiSW sprawozdanie z oceny jest również oparte na wynikach wizyty ewaluacyjnej oraz operacji pilotażowej, które zostaną przeprowadzone wówczas, gdy odpowiednie państwo członkowskie przekaże Sekretariatowi Generalnemu informacje zgodnie z art. 36 ust. 2 zdanie pierwsze decyzji 2008/615/WSiSW.

3. Dalsze szczegóły tej procedury są określone w rozdziale 4 załącznika do niniejszej decyzji”.

***** Decyzja Rady z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. 2008, L 210, s. 1).

****** Decyzja Rady z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. 2008, L 210, s. 12).

3. Zaskarżone decyzje

12. Motywy 1–3 zaskarżonych decyzji, które zostały wydane na podstawie decyzji 2008/615 i decyzji 2008/616, wyjaśniają:

„(1) Zgodnie z [protokołem nr 36] skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu Traktatów.

(2) W związku z tym zastosowanie ma art. 25 decyzji [2008/615] i Rada musi jednomyślnie zdecydować, czy państwa członkowskie wdrożyły przepisy rozdziału 6 tej decyzji.

(3) Artykuł 20 decyzji [2008/616] stanowi, że decyzje, o których mowa w art. 25 ust. 2 decyzji [2008/615], mają być podejmowane na podstawie sprawozdania z oceny opartego na kwestionariuszu. W odniesieniu do zautomatyzowanej wymiany danych zgodnie z rozdziałem 2 decyzji [2008/615] sprawozdanie z oceny ma być oparte na wizycie ewaluacyjnej i operacji pilotażowej”.

13. Artykuł 1 decyzji 2014/731 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Malta w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

14. Artykuł 1 decyzji 2014/743 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Cypr w pełni wdrożył przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniony do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

15. Artykuł 1 decyzji 2014/744 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Estonia w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

16. Artykuł 1 decyzji 2014/911 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych daktyloskopijnych Łotwa w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 9 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

II – **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

17. Pismami z dnia 14 stycznia i 6 marca 2015 r. na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE Parlament wniósł niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności.

18. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 8 kwietnia 2015 r. dwie rozpatrywane sprawy zostały połączone do celów procedury pisemnej, procedury ustnej oraz do wydania wyroku. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 24 czerwca 2015 r. Federalna Republika Niemiec i Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w obydwu sprawach. Mimo dopuszczenia do sprawy w charakterze interwenienta rząd niemiecki nie przedstawił uwag w niniejszym postępowaniu.

19. W swoich skargach Parlament wnosi do Trybunału o:

— unieważnienie zaskarżonych decyzji;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

20. Rada – wspierana przez rząd szwedzki – wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skarg jako bezzasadnych w zakresie, w jakim odnoszą się one do zarzutu pierwszego (podstawa prawna) oraz pierwszej części i dwóch pierwszych elementów drugiej części zarzutu drugiego (wymogi proceduralne). Jeżeli chodzi o trzeci element drugiej części zarzutu drugiego (konsultacje z Parlamentem), Rada pozostawia tę kwestię ocenie Trybunału;

— tytułem alternatywnym, w przypadku unieważnienia przez Trybunał zaskarżonych decyzji, utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych decyzji do czasu ich zastąpienia przez nowe decyzje;

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

21. Zgodnie z art. 76 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem rozprawa nie odbyła się.

III – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

22. W niniejszych skargach o stwierdzenie nieważności Parlament kwestionuje zgodność z prawem zaskarżonych decyzji przyjętych przez Radę. Decyzje te stwierdzają zasadniczo, że niektóre państwa członkowskie wdrożyły przepisy ogólne o ochronie danych określone w rozdziale 6 decyzji 2008/615 i zezwalają na odbieranie i dostarczanie danych objętych decyzją 2008/615 od konkretnej daty. W uproszczeniu praktyczną konsekwencją zaskarżonych decyzji jest uzyskanie przez odpowiednie państwa członkowskie dostępu do systemu, który umożliwia wymianę informacji dotyczących profili DNA, danych daktyloskopijnych (odciski palców) oraz niektórych krajowych danych rejestracyjnych pojazdów*******.

23. Parlament podnosi, tytułem głównym, że Rada w każdym przypadku zastosowała niewłaściwą podstawę prawną. Twierdzi ponadto, że w procedurze decyzyjnej prowadzącej do przyjęcia tych decyzji niektóre istotne wymogi proceduralne zostały naruszone.

24. Rada ze swojej strony uważa, że zgodnie z art. 9 protokołu nr 36 zaskarżone decyzje zostały przyjęte z zastosowaniem właściwej podstawy prawnej: art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615. Rada podważyła większość przedstawionych przez Parlament argumentów dotyczących wymogów proceduralnych, ale przyznała, że powinna była zasięgnąć opinii Parlamentu w trakcie procedury decyzyjnej.

******* System ten został pierwotnie wprowadzony na podstawie tzw. konwencji z Prüm. Niektóre postanowienia tej umowy międzynarodowej zostały później włączone do prawa Unii w drodze decyzji 2008/615.

25. Na potrzeby orzeczenia w przedmiocie skarg wniesionych przez Parlament Trybunał musi ustalić między innymi *charakter* zaskarżonych decyzji, będący kwestią sporną między stronami. Kwestia ta ma istotne konsekwencje dla sposobu rozpatrzenia zarzutu niezgodności z prawem określonego w art. 277 TFUE i podniesionego przez Parlament w odniesieniu do art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 oraz zarzutu drugiego dotyczącego podnoszonego naruszenia wymogów proceduralnych.

B – *Podstawa prawna*

26. W ramach zarzutu pierwszego Parlament twierdzi, że Rada zastosowała niewłaściwą podstawę prawną do przyjęcia zaskarżonych decyzji. Na poparcie swojego twierdzenia Parlament przytacza szereg argumentów.

27. Z jednej strony Parlament podnosi, że Rada powinna była zastosować podstawę prawną określoną w traktacie FUE. Uważa on bowiem, że zaskarżone decyzje są aktami podstawowymi, tak jak decyzja 2008/615, i jako takie powinny były zostać przyjęte z zastosowaniem tej samej podstawy prawnej co rzeczona decyzja w wersji zmienionej traktatem z Lizbony. Według niego należało zastosować art. 82 ust. 1 lit. d) TFUE i art. 87 ust. 2 lit a) TFUE.

28. Z drugiej strony instytucja ta uważa, że gdyby w każdym razie uznano, iż zaskarżone decyzje nie są aktami podstawowymi, ale środkami mającymi na celu wdrożenie decyzji 2008/615, art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 stanowi niezgodną z prawem wtórną podstawę prawną. W jej opinii bowiem przepis ten przewiduje procedurę decyzyjną, która jest niezgodna z prawem pierwotnym [art. 34 ust. 2 lit. c) UE w związku z art. 39 ust. 1 UE] obowiązującym w momencie przyjmowania decyzji 2008/615.

29. Przed rozstrzygnięciem w przedmiocie zarzutu pierwszego należy rozważyć dwie inne kwestie. Pierwsza z nich dotyczy art. 9 protokołu nr 36, druga zaś charakteru zaskarżonych decyzji.

1. W przedmiocie art. 9 protokołu nr 36

30. W kontekście zarzutu pierwszego Parlament twierdzi, że art. 9 protokołu nr 36 dotyczy wyłącznie materialnych aktów prawnych, a nie aktów określających wymogi proceduralne dla przyjmowania innych środków. W opinii Parlamentu art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 nie może więc stanowić niezależnej podstawy prawnej dla zaskarżonych decyzji.

31. Kwestia ta została już rozstrzygnięta przez Trybunał. Trybunał orzekł, że zawężająca wykładnia art. 9 protokołu nr 36 pozbawiłaby rzeczony artykuł wszelkiej skuteczności (effet utile). Stałoby się tak, gdyby przyjęto, że postanowienie to oznacza jedynie, iż akty z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych nie podlegają automatycznie uchyleniu wskutek wejścia w życie traktatu z Lizbony********. Nie można bowiem zapomnieć, że art. 9 protokołu nr 36 należy rozumieć w ten sposób, iż ma on na celu między innymi zapewnienie, by mimo zmian, które miały miejsce w ramach instytucjonalnych współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, akty przyjęte w jej ramach mogły nadal być skutecznie stosowane*********. Zatem akty prawidłowo przyjęte na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, które przewidują tryb przyjmowania innych środków, nadal wywierają tym samym skutki prawne**********.

******** Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 56.

********* Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 44.

********** Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 57.

32. W związku z tym, zgodnie z art. 9 protokołu nr 36, skutek art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 (a także, w tym względzie, art. 33 decyzji 2008/615) zostaje utrzymany w mocy nawet po uchyleniu art. 34 UE (na podstawie którego przyjęto decyzję 2008/615). Oznacza to także, że wymogi proceduralne określone w art. 25 ust. 2 (oraz art. 33) istnieją i są skuteczne nadal, niezależnie od zmian, które od tego czasu miały miejsce w konstytucyjnych ramach prawnych Unii Europejskiej.

33. Po tych ustaleniach otwarte pozostaje pytanie, czy zaskarżone decyzje są aktami podstawowymi, jak twierdzi Parlament, czy też środkami wykonawczymi, jak podnosi Rada.

2. W przedmiocie charakteru zaskarżonych decyzji

34. Parlament twierdzi, że zaskarżone decyzje są aktami podstawowymi a nie środkami wykonawczymi. W tym względzie Parlament zaznacza, że procedura określona w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 wymaga jednomyślności Rady co do przyjęcia zaskarżonych decyzji. W momencie przyjmowania decyzji 2008/615 art. 34 ust. 2 lit. c) UE określał dwie odrębne procedury przyjmowania aktów podstawowych i środków wykonawczych: tylko akty podstawowe wymagały jednomyślności w Radzie. Ponadto Parlament uważa za istotny fakt, że art. 33 decyzji 2008/615 zawiera odrębną podstawę do przyjmowania środków wykonawczych. Mimo istnienia tego przepisu Rada zdecydowała się nie przyjmować zaskarżonych decyzji na tej podstawie. Zważywszy na ten wybór, zaskarżonych decyzji nie można traktować jak środków wykonawczych, ale raczej jak akty podstawowe takie jak decyzja 2008/615. Ponadto tytuły zaskarżonych decyzji nie zawierają słowa „wykonawcze", co także może wskazywać na to, że zaskarżone decyzje są w istocie aktami podstawowymi. Według Parlamentu zaskarżone decyzje uzupełniają decyzję 2008/615, jeżeli chodzi o termin, od którego państwo członkowskie może uzyskać dostęp do systemu zautomatyzowanej wymiany danych.

35. Rada twierdzi, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 umożliwia jej korzystanie z uprawnień wykonawczych oraz że zaskarżone decyzje stanowią w związku z tym środki wykonawcze. Rada uważa, że brzmienie art. 25 ust. 2 oraz to, że jedynym celem zaskarżonych decyzji jest wykonanie celów decyzji 2008/615 wyraźnie wskazują, że zaskarżone decyzje stanowią środki wykonawcze. W ocenie Rady argumenty Parlamentu są niezgodne z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w myśl którego podstawa prawna określa procedurę, z której należy skorzystać, a nie odwrotnie.

36. Jak wyjaśnię dalej, argumenty przedstawione przez Parlament mnie nie przekonują.

37. Orzecznictwo Trybunału jest pomocne w zrozumieniu rozgraniczenia między „aktami podstawowymi" a „środkami wykonawczymi". Akty podstawowe należą do prerogatyw prawodawcy, ponieważ zawierają przepisy kluczowe dla danej kwestii i, w tym znaczeniu, wymagają decyzji politycznych. Takie kluczowe przepisy nie mogą być delegowane**********. Orzecznictwo wskazuje również, że te kluczowe elementy muszą opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, oraz uwzględniać cechy charakterystyczne i szczególne danej dziedziny**********. Należy także rozważyć kontekst prawny**********.

38. Motywy decyzji 2008/615 wskazują, że jej celem jest włączenie zasadniczej treści przepisów konwencji z Prüm********** do ram prawnych Unii Europejskiej. Decyzja ta służy w szczególności poprawie wymiany informacji między właściwymi organami państw członkowskich dla celów wykrywania przestępstw kryminalnych i prowadzenia dochodzeń w ich sprawie.

********** Wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 63–65 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 67, 68. Zobacz także wyroki: z dnia 6 maja 2014 r., Komisja/Parlament i Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 29; z dnia 22 października 2013 r., Komisja/Rada, C-137/12, EU:C:2013:675, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Wyrok z dnia 8 września 2009 r., Komisja/Parlament i Rada, C-411/06, EU:C:2009:518, pkt 64, 65.

********** Zobacz przypis 7 powyżej.

39. Artykuł 25 ust. 2 decyzji 2008/615 stanowi, że dostarczanie danych osobowych nie może się rozpocząć, dopóki przepisy dotyczące ochrony danych nie zostaną wdrożone do prawa krajowego i Rada w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego i każdej kategorii wymienianych danych (profile DNA, dane daktyloskopijne, dane rejestracyjne pojazdów) nie zdecyduje jednomyślnie o tym, czy warunek ten został spełniony. Zgodnie z art. 20 decyzji 2008/616 Rada podejmuje taką decyzję na podstawie sprawozdania z oceny przygotowanego przez ekspertów z państw członkowskich, które już wprowadziły wspomniane przepisy. Sprawozdanie jest oparte na kwestionariuszu, wynikach wizyty ewaluacyjnej oraz operacji pilotażowej odpowiedniej bazy danych. Na podstawie tego sprawozdania można stwierdzić, czy dane państwo członkowskie stworzyło system ochrony danych oraz określiło prawne i techniczne wymogi dla zautomatyzowanego przeszukiwania i otrzymywania danych z innych państw członkowskich, a także czy jego baza danych jest zgodna z bazą danych innego państwa członkowskiego.

40. W tym świetle zaskarżone decyzje zasadniczo (i) stwierdzają, że dane państwa członkowskie z powodzeniem przeszły wstępny etap oceny zgodnie z art. 20 decyzji 2008/616 i (ii) na podstawie tego stwierdzenia zezwalają tym państwom członkowskim na dostęp do systemu zautomatyzowanej wymiany danych od konkretnej daty.

41. O ile zaskarżone decyzje stanowią niezbędny krok przed przystąpieniem do jakiejkolwiek wymiany informacji, nie oznacza to jednak, że są one aktami podstawowymi podobnymi do samej decyzji 2008/615. Moim zdaniem nie można twierdzić, że treść zaskarżonych decyzji ma wpływ na decyzje polityczne dotyczące wprowadzania systemu wymiany informacji.

42. Ponadto, jak słusznie zauważa Rada, to podstawa prawna określa procedurę, którą należy zastosować, a nie odwrotnie**********. Wobec tego nie jestem przekonany, że z procedury opisanej w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 można wyciągnąć daleko idące wnioski dotyczące charakteru zaskarżonych decyzji.

43. Ponadto gdyby stanowisko Parlamentu zostało przyjęte, oznaczałoby to, że za każdym razem po przeprowadzeniu przez państwo członkowskie wstępnej ewaluacji i etapu pilotażowego niezbędnych do wymiany informacji, o których mowa w decyzji 2008/615, prawodawca byłby zaangażowany w ustalenie, czy przestrzegano środków ochrony danych, o których mowa w rozdziale 6 tej decyzji, oraz w potwierdzenie, że dane państwo członkowskie może uzyskać bezpośredni dostęp do danych objętych decyzją 2008/615. Według mnie tak szerokie rozumienie pojęcia aktu podstawowego ograniczyłoby zakres wdrażania do praktycznie nieistniejącego.

44. Wreszcie, Parlament nie przedstawił żadnego przekonującego argumentu wyjaśniającego, w jaki sposób zaskarżone decyzje mogą być postrzegane jako autonomiczne decyzje mające cel, który w taki czy inny sposób różniłby się od celu decyzji 2008/615. Przeciwnie, jak już wyjaśniłem, decyzje te tworzą integralną i niezbędną część procedury, która prowadzi do realizacji celów decyzji 2008/615. W tym kontekście nieuwzględnienie słowa „wykonawcze" nie może moim zdaniem oznaczać, że zaskarżone decyzje są aktami podstawowymi.

45. Uważam więc, że zaskarżone decyzje stanowią środki wykonawcze, a argumenty Parlamentu podważające takie stanowisko należy odrzucić. Odrzucić należy także argumenty stwierdzające, że zaskarżone decyzje nie mogą mieć za podstawę decyzji 2008/615, a zamiast na niej powinny opierać się na istniejących postanowieniach TFUE.

46. Mając na względzie powyższy wniosek, zajmę się teraz podniesionym przez Parlament zarzutem niezgodności z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615.

********** Zobacz między innymi wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 80; z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 57.

3. W przedmiocie zgodności z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615

47. Parlament twierdzi, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 przewiduje uproszczoną procedurę nieuwzględnioną przez art. 34 ust. 2 lit. c) UE, która do przyjęcia aktów podstawowych wymaga uprzedniej inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji oraz zasięgnięcia opinii Parlamentu. Parlament podnosi, że nawet gdyby Trybunał uznał, iż zaskarżone decyzje stanowią środki wykonawcze, procedura określona w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 różni się od procedury określonej w art. 34 ust. 2 lit. c) UE: byłoby tak nie tylko dlatego, że art. 25 ust. 2 nie wymaga uprzedniej inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji lub zasięgnięcia opinii Parlamentu, lecz także dlatego, że przepis ten wymaga jednomyślności w Radzie. W konsekwencji zaskarżone decyzje powinny zostać unieważnione ze względu na niezgodność z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615.

48. Rada z kolei podnosi, że w świetle orzecznictwa Trybunału********** zgodność z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 nie może być kwestionowana tylko ze względu na bezspornie niezręczne sformułowanie tego przepisu. W ocenie Rady sporny przepis można pogodzić z odpowiednimi postanowieniami traktatu UE [art. 34 ust. 2 lit. c) UE w związku z art. 39 ust. 1 UE], nawet jeżeli nie wspomina on o zasięganiu opinii Parlamentu ani nie wskazuje różnych etapów procedury prowadzącej do włączenia państwa członkowskiego do systemu ustanowionego na mocy decyzji 2008/615.

49. W tym kontekście Rada potwierdza swoje stanowisko, zgodnie z którym zaskarżone decyzje są środkami wykonawczymi i zauważa, że art. 34 ust. 2 lit. c) UE w każdym razie nie wymaga uprzedniej inicjatywy ze strony Komisji czy państwa członkowskiego dla przyjęcia środków wykonawczych. Jeżeli chodzi o wymóg zasięgnięcia opinii Parlamentu, podobnie brak takiego wyraźnego wymogu nie jest decydujący, ponieważ zgodnie z orzecznictwem Trybunału spójna wykładnia i tak jest możliwa.

50. Rada przywołuje wreszcie wymóg jednomyślności określony w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615. Twierdzi, że brzmienie decyzji: „decyduje jednomyślnie" zamiast „przyjmuje decyzję jednomyślnie" daje pole do interpretacji i dlatego należy uwzględnić kontekst, w którym pojawia się ten przepis oraz jego cel. Zdaniem Rady wymóg jednomyślności obejmuje w rzeczywistości dwa odrębne etapy w procedurze decyzyjnej. Najpierw państwa członkowskie jednomyślnie stwierdzają (na podstawie wyniku przeprowadzonej wstępnej oceny, zob. pkt 39 powyżej), czy dane państwo członkowskie pomyślnie ukończyło ocenę. Z uwagi na strukturę systemu wymiany danych przyznającego uczestniczącym w nim państwom członkowskim bezpośredni dostęp do krajowych baz danych innych państw członkowskich pozytywny wynik wstępnej oceny wymaga koniecznie zgody każdego państwa członkowskiego. Następnie większością kwalifikowaną podejmowana jest formalna decyzja dotycząca dopuszczenia państwa członkowskiego oraz terminu rozpoczęcia wymiany danych. Jak twierdzi Rada, w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 te dwa etapy są połączone w jednej decyzji.

51. Jak przyznają obie strony, istotne jest, aby normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje Unii ustanowione były przez traktaty. Normy te nie mieszczą się w ramach zakresu uznania ani państw członkowskich, ani samych instytucji Unii. Zatem wtórne podstawy prawne, które usztywniają lub łagodzą normy ustanowione w traktatach nie powinny być wprowadzane***********. Ta ważna zasada dotyczy także przyjmowania środków wykonawczych***********.

********** Wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224.

********** Wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 42; z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 54–56.

********** Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 43.

52. Należy również pamiętać, że zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili przyjęcia tej decyzji**********.

53. Jak już stwierdziłem powyżej, zaskarżone decyzje powinny być traktowane jak środki wykonawcze. Zatem zgodność z prawem art. 25 decyzji 2008/615 należy oceniać w świetle przepisu, który w momencie przyjmowania tej decyzji regulował przyjmowanie środków wykonawczych w ramach trzeciego filaru: art. 34 ust. 2 lit. c) UE i art. 39 ust. 1 UE**********. Zgodnie z tymi postanowieniami Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje środki niezbędne do wykonania decyzji w ramach trzeciego filaru.

54. Brzmienie art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 nie wymaga inicjatywy Komisji czy państwa członkowskiego ani nie nakłada na Radę obowiązku konsultacji z Parlamentem. Ponadto różni się od art. 34 ust. 2 lit. c) UE w ten sposób, że wymaga jednomyślności w Radzie.

55. Chociaż zgadzam się z Radą, że możliwe jest pogodzenie art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 z art. 34 ust. 2 lit. c) UE i art. 39 ust. 1 UE, jeżeli chodzi o kwestie inicjatywy********** i konsultacji z Parlamentem**********, nie jestem jednak przekonany, czy to samo dotyczy wymogu jednomyślności z art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615. Wymóg ten wyraźnie różni się od art. 34 ust. 2 lit. c) UE, który przewiduje głosowanie większością kwalifikowaną dla przyjmowania środków wykonawczych.

56. Nie ulega wątpliwości, jak twierdzi Rada, że przy dokonywaniu wykładni przepisu należy uwzględniać jego cel oraz kontekst prawny**********. Ponadto Trybunał orzekł, że przepis powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności**********. Te zasady dotyczące wykładni nie mogą jednak być zbytnio rozszerzane, w szczególności w sytuacji, w której zagrożona jest inna zasada o fundamentalnym znaczeniu, czyli zasada, zgodnie z którą traktaty określają procedurę decyzyjną (zob. także pkt 51 powyżej)**********.

57. Przede wszystkim Rada uznała, że wymóg jednomyślności z art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 należy rozumieć w ten sposób, iż obejmuje on dwuetapową procedurę decyzyjną prowadzącą do *jednej* decyzji oraz że wymóg jednomyślności ma zastosowanie wyłącznie do pierwszego etapu wstępnego. Formalna decyzja podejmowana jest większością kwalifikowaną. Gdyby przyjąć dokonaną przez Radę wykładnię rzeczonego artykułu, przepis ten tworzyłby de facto wtórną podstawę prawną zmieniającą zasady określone w traktacie. Stałoby się tak, jak wyjaśniła Rada, dlatego że dwuetapowa procedura prowadzi do *jednej* decyzji, co oznacza, że wymóg głosowania większością kwalifikowaną zostałby zredukowany do teoretycznego, a Rada w praktyce przyjmowałaby akty wykonawcze w drodze jednomyślnego głosowania.

********** Zobacz między innymi wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 45; z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 35; z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 59.

********** Trybunał potwierdził, że jeżeli chodzi o środki wykonawcze, art. 34 ust. 2 lit. c) UE nie wymaga uprzedniej inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego, zob. wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 58–67.

********** W sprawie dotyczącej podobnego zarzutu niezgodności z prawem Trybunał orzekł, że w przypadku wykładni przepisu w świetle art. 39 ust. 1 UE (zgodnie z którym należy przeprowadzić konsultacje z Parlamentem) fakt, iż rozpatrywany przepis nie przewiduje obowiązku konsultacji nie oznacza, że jest on niezgodny z prawem, zob. wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 47–50 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Wyrok z dnia 21 maja 2015 r., Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

********** Wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 43; z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 54–56.

58. Ponadto z uwagi na to, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 wyraźnie stanowi, iż głosowanie jest jednomyślne, uważam, że nie jest możliwe, w ramach spójnej wykładni, interpretowanie tego wymogu głosowania jako wymogu „większości kwalifikowanej". Wykładnia taka byłaby wyraźnie sprzeczna z brzmieniem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 **********.

59. Ostatni punkt, którym chciałbym się zająć, jest następujący. Rozumiem argumenty Rady dotyczące kwestii tego, dlaczego każde państwo członkowskie musi – jako *warunek wstępny* przyjęcia późniejszej decyzji wykonawczej – potwierdzić, czy przystępujące państwo członkowskie pomyślnie ukończyło wstępny etap oceny. Nie może to jednak oznaczać, że Rada może przyjąć późniejszą decyzję wykonawczą na podstawie art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, ponieważ przepis ten, wymagając jednomyślnego głosowania, stanowi niezgodną z prawem wtórną podstawę prawną. Jak słusznie zauważył Parlament, decyzja 2008/615 zawiera inny przepis, mianowicie art. 33, który upoważnia Radę do przyjęcia środków, które mogą być konieczne do wykonania tej decyzji.

60. W związku z powyższym uważam, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 przewiduje procedurę, która różni się od procedury przewidzianej w art. 34 ust. 2 lit. c) UE, a zatem stanowi niezgodną z prawem wtórną podstawę prawną. Wynika z tego, że pierwszy zarzut Parlamentu należy przyjąć w całości, a zaskarżone decyzje – unieważnić.

61. Na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się ze mną i uznał, że zarzut pierwszy Parlamentu należy oddalić, omówię zarzut drugi Parlamentu dotyczący naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.

C – *Istotne wymogi proceduralne*

62. W kontekście zarzutu drugiego Parlament twierdzi, że zaskarżone decyzje powinny były zostać przyjęte na podstawie art. 82 ust. 1 lit. d) i art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE. Zająłem się już tą kwestią powyżej.

63. Tytułem alternatywnym Parlament podnosi, że procedura prowadząca do przyjęcia zaskarżonych decyzji była sprzeczna z art. 34 ust. 2 UE z trzech powodów. Artykuł 34 ust. 2 UE w związku z art. 39 ust. 1 UE określa następującą procedurę: jednomyślne przyjęcie przez Radę (lub kwalifikowaną większością w przypadku aktów wykonawczych) na uprzedni wniosek Komisji lub państwa członkowskiego i po zasięgnięciu opinii Parlamentu. Rada nie zastosowała tej procedury.

64. Rada uważa, że podstawowy argument Parlamentu opiera się na błędnym rozumieniu prawidłowej podstawy prawnej dla zaskarżonych decyzji. Rada dodaje, że zgodnie z prawem przyjęła zaskarżone decyzje na podstawie art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, który wymaga jednomyślności Rady, ale nie wymaga uprzedniej inicjatywy lub konsultacji z Parlamentem. Rada przyznaje jednak także, że w świetle wyroku Trybunału w sprawie Parlament/Rada ********** powinna była przeprowadzić konsultacje z Parlamentem przed przyjęciem zaskarżonych decyzji.

65. W świetle powyższej analizy dotyczącej zgodności z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 należy stwierdzić, co następuje.

********** Można tu dokonać rozróżnienia z sytuacją opisaną powyżej w przypisie 22, w której w omawianym przepisie *brak było wzmianki* o obowiązku konsultacji z Parlamentem, zob. wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223.

********** Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 53.

66. Jak przyznaje Rada, powinna ona była zasięgnąć opinii Parlamentu. Brak konsultacji z Parlamentem powoduje, że decyzje należy unieważnić**********. Przyjmując zaskarżone decyzje jednomyślnie, Rada naruszyła także zasady dotyczące głosowania określone w art. 34 ust. 2 lit. c) UE. Jednakże argument Parlamentu dotyczący uprzedniej inicjatywy w kontekście zarzutu drugiego należy odrzucić. Należy tak uczynić, ponieważ, jak wyjaśniono powyżej, art. 34 ust. 2 lit. c) UE nie wymaga uprzedniej inicjatywy państwa członkowskiego czy Komisji.

67. Stwierdzam więc, że zarzut drugi Parlamentu także należy dopuścić. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji.

D – *Skutki zaskarżonych decyzji*

68. Rada, wspierana przez Królestwo Szwecji, wnosi do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych decyzji w przypadku stwierdzenia nieważności zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE. Parlament nie wyraził sprzeciwu wobec tego wniosku.

69. Powyżej przedstawiłem wniosek, zgodnie z którym należy stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji. Jednakże stwierdzenie nieważności tych decyzji bez pozostawienia w mocy ich skutków miałoby z pewnością poważne konsekwencje dla współpracy transgranicznej w zakresie zwalczania terroryzmu, poważnych przestępstw i nielegalnej migracji. Znacznie utrudniłoby to bowiem dostęp organów ścigania (zarówno w państwach członkowskich, których dotyczą zaskarżone decyzje, jak i w innych uczestniczących w systemie państwach członkowskich) do profili DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów. W tym kontekście *nieutrzymanie* w mocy skutków zaskarżonych decyzji zagroziłoby utrzymaniu porządku publicznego i naruszyłoby skuteczność współpracy transgranicznej w tym obszarze**********. Stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji spowoduje bowiem zniknięcie podstaw do takiej współpracy w przypadku zaangażowanych państw członkowskich. W mojej ocenie jest to wystarczający powód do pozostawienia w mocy skutku zaskarżonych decyzji do czasu ich zastąpienia nowymi aktami. Ponadto muszę zauważyć, że o ile Parlament wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, nie podważa on celu ani treści decyzji.

70. W związku z powyższym uważam, że należy utrzymać w mocy skutki zaskarżonych decyzji do czasu wejścia w życie nowych aktów, które je zastąpią.

IV – **W przedmiocie kosztów**

71. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. W obydwu tych sprawach Parlament wniósł o obciążenie Rady kosztami, a Rada przegrała sprawę.

72. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Republika Federalna Niemiec i Królestwo Szwecji pokrywają zatem własne koszty.

********** Zobacz niedawny wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada, C-595/14, EU:C:2015:847, pkt 35–43.

********** Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 61–64; z dnia 23 grudnia 2015 r., Parlament/Rada, C-595/14, EU:C:2015:847, pkt 45–49.

V – **Wnioski**

73. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

— stwierdził nieważność czterech zaskarżonych decyzji: decyzji Rady 2014/731/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Malcie zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów; decyzji Rady 2014/743/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Cyprze zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów; decyzji Rady 2014/744/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia w Estonii zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, oraz decyzji Rady 2014/911/UE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia na Łotwie zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych;

— utrzymał w mocy skutki zaskarżonych decyzji do czasu wejścia w życie nowych aktów, które je zastąpią;

— obciążył Radę kosztami postępowania;

— obciążył Republikę Federalną Niemiec i Królestwo Szwecji ich własnymi kosztami.