Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NILS WAHL
prednesené 7. júna 2016 *

Spojené veci C-14/15 a C-116/15

Európsky parlament
proti

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť — Právny základ — Policajná a súdna spolupráca v trestných veciach — Rozhodnutia Rady 2014/731/EÚ, 2014/743/EÚ, 2014/744/EÚ a 2014/911/EÚ — Automatizovaná výmena údajov — Evidencia vozidiel — Daktyloskopické údaje — Rozhodovací proces — Vplyv nadobudnutia platnosti Zmluvy o fungovaní Európskej únie — Prechodné ustanovenia — Článok 9 protokolu č. 36 — Pojmy „základné akty“ a „vykonávacie opatrenia“ — Odvodený právny základ — Konzultácia s Parlamentom — Podnet členského štátu alebo Komisie — Pravidlá hlasovania“

1. Tieto žaloby o neplatnosť podané Európskym parlamentom sa týkajú štyroch rozhodnutí ** (ďalej len „napadnuté rozhodnutia“) súvisiacich so spoluprácou v rámci Únie v oblasti polície a trestného súdnictva (bývalá hlava VI Zmluvy o EÚ, ďalej len „tretí pilier“), ktoré Rada prijala po tom, čo Lisabonská zmluva nadobudla platnosť. Ako je dobre známe, nadobudnutie platnosti tejto Zmluvy malo nebývalý vplyv na inštitucionálne a právne prostredie pre prijímanie opatrení týkajúcich sa tretieho piliera: v dôsledku procesu „lisabonizácie“, ktorú táto Zmluva spôsobila, sa tretí pilier začlenil do nadnárodného rámca Únie.

2. Aby bol zabezpečený plynulý prechod z prevažne medzivládneho rozhodovania na nový právny rámec Únie v tejto oblasti, k Zmluvám sa pripojil protokol č. 36 o prechodných opatreniach. Napadnuté rozhodnutia boli prijaté na základe aktu patriaceho do pôsobnosti článku 9 protokolu č. 36 ***. V súlade s týmto ustanovením sa majú právne účinky opatrení prijatých v rámci tretieho piliera pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy zachovať tak dlho, pokým sa príslušné akty nezrušia, nevyhlásia za neplatné alebo nezmenia a nedoplnia.

* Jazyk prednesu: angličtina.

** Rozhodnutie Rady 2014/731/EÚ z 9. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel na Malte (Ú. v. EÚ L 302, 2014, s. 56), rozhodnutie Rady 2014/743/EÚ z 21. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel na Cypre (Ú. v. EÚ L 308, 2014, s. 100), rozhodnutie Rady 2014/744/EÚ z 21. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel v Estónsku (Ú. v. EÚ L 308, 2014, s. 102) (vec C-14/15) a rozhodnutie Rady 2014/911/EÚ zo 4. decembra 2014 o začatí automatizovanej výmeny daktyloskopických údajov s Lotyšskom (Ú. v. EÚ L 360, 2014, s. 28) (vec C-116/15).

*** Protokol o prechodných ustanoveniach, pripojený k Zmluvám. Článok 9 tohto protokolu sa nachádza v jeho hlave VII, ktorá sa týka aktov prijatých na základe hláv V a VI pred-lisabonskej verzie Zmluvy o Európskej únii.

3. Nedávno Súdny dvor už rozhodoval o viacerých zásadných problémoch, ktoré vyplývajú z uplatňovania tohto prechodného pravidla.**** Bez ohľadu na túto skutočnosť a na úzke väzby, ktoré majú tieto žaloby s uvedenými prípadmi, žaloby podané Parlamentom vznášajú aj otázky, ktoré Súdny dvor ešte neriešil, akými sú povaha napadnutých rozhodnutí v situácii, keď sa zdá, že rozhodnutia boli prijaté na základe „hybridného“ rozhodovacieho procesu, a zákonnosť takéhoto postupu.

I – Právny rámec

A – *Príslušné ustanovenia Zmluvy (pred Lisabonskou zmluvou)*

4. Článok 34 ods. 2 EÚ stanovuje:

„Rada prijíma opatrenia a vhodnou formou a postupmi uvedenými v tejto hlave podporuje spoluprácu, čím prispieva k dosiahnutiu cieľov únie. Na tento účel môže Rada z podnetu členského štátu alebo Komisie jednomyseľne:

…

c) prijať rozhodnutia na iný účel, ktorý je v súlade s cieľmi tejto hlavy, okrem aproximácie zákonov a iných právnych predpisov členských štátov. Tieto rozhodnutia sú záväzné a nemajú priamy účinok; Rada prijme kvalifikovanou väčšinou opatrenia nevyhnutné na vykonanie týchto rozhodnutí na úrovni únie. …“

5. Článok 39 ods. 1 EÚ stanovuje:

„Rada sa pred prijatím akéhokoľvek opatrenia uvedeného v článku 34 ods. 2 písm. b), c) a d) poradí s Európskym parlamentom. …“

B – *Protokol č. 36*

6. Článok 9 protokolu č. 36 stanovuje:

„Právne účinky aktov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie prijatých na základe Zmluvy o Európskej únii pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, sú zachované tak dlho, pokým sa tieto akty uplatňovaním zmlúv nezrušia, nevyhlásia za neplatné alebo nezmenia a nedoplnia. To isté platí aj pre dohovory uzavreté medzi členskými štátmi na základe Zmluvy o Európskej únii.“

**** Rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223); Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224); z 10. septembra 2015, Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579), a z 23. decembra 2015, Parlament/Rada (C-595/14, EU:C:2015:847).

C – *Príslušné rozhodnutia*

1. Rozhodnutie 2008/615/SVV*****

7. V článku 1 rozhodnutia 2008/615/SVV sa uvádza:

„Týmto rozhodnutím chcú členské štáty zintenzívniť cezhraničnú spoluprácu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje hlava VI zmluvy, najmä výmenu informácií medzi orgánmi zodpovednými za predchádzanie trestným činom a ich vyšetrovanie. Na tento účel toto rozhodnutie obsahuje pravidlá v týchto oblastiach:

a) ustanovenia o podmienkach a postupoch pre automatizovaný prenos profilov DNA, daktyloskopických údajov a určitých údajov z vnútroštátnej evidencie vozidiel (kapitola 2);

…“

8. Kapitola 6 rozhodnutia 2008/615 vymedzuje všeobecné ustanovenia o ochrane údajov v kontexte výmeny informácií, ktorá sa uskutočňuje na základe tohto rozhodnutia.

9. Článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 stanovuje:

„Osobné údaje sa podľa tohto rozhodnutia nesmú poskytnúť, pokiaľ sa nevykonali ustanovenia tejto kapitoly vo vnútroštátnom práve území členských štátov, ktoré sa takéhoto poskytnutia zúčastňujú. Rada rozhoduje jednomyseľne o tom, či sa táto podmienka splnila.“

10. Článok 33 rozhodnutia 2008/615 stanovuje:

„Rada konajúca na základe kvalifikovanej väčšiny a po porade s Európskym parlamentom prijme opatrenia potrebné na vykonávanie tohto rozhodnutia na úrovni Únie.“

2. Rozhodnutie 2008/616/SVV******

11. Článok 20 rozhodnutia 2008/616 stanovuje:

„1. Rada prijíma rozhodnutie uvedené v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615/SVV na základe hodnotiacej správy vypracovanej na základe dotazníka.

2. Pokiaľ ide o automatizovanú výmenu údajov v súlade s kapitolou 2 rozhodnutia 2008/615/SVV, hodnotiaca správa sa vypracuje aj na základe hodnotiacej návštevy a skúšobného testu, ktorý sa vykoná, keď príslušný členský štát poskytne generálnemu sekretariátu informácie v súlade s prvou vetou článku 36 ods. 2 rozhodnutia 2008/615/SVV.

3. Ďalšie podrobnosti o postupe sa uvádzajú v kapitole 4 prílohy k tomuto rozhodnutiu.“

***** Rozhodnutie Rady z 23. júna 2008 o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti (Ú. v. EÚ L 210, 2008, s. 1).

****** Rozhodnutie Rady z 23. júna 2008 o vykonávaní rozhodnutia 2008/615/SVV o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti (Ú. v. EÚ L 210, 2008, s. 12).

3. Napadnuté rozhodnutia

12. Odôvodnenia 1 až 3 napadnutých rozhodnutí, ktoré boli prijaté na základe rozhodnutia 2008/615 a rozhodnutia 2008/616, vysvetľujú:

„(1) Podľa [protokolu č. 36] právne účinky aktov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie prijatých pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sú zachované tak dlho, pokým sa tieto akty vykonávaním zmlúv nezrušia, nevyhlásia za neplatné alebo nezmenia.

(2) Článok 25 rozhodnutia [2008/615] je preto uplatniteľný a Rada musí jednomyseľne rozhodnúť o tom, či členské štáty vykonali ustanovenia kapitoly 6 uvedeného rozhodnutia.

(3) V článku 20 rozhodnutia [2008/616] sa stanovuje, že rozhodnutia uvedené v článku 25 ods. 2 rozhodnutia [2008/615] sa majú prijať na základe hodnotiacej správy vypracovanej na základe dotazníka. Hodnotiaca správa má byť, v prípade automatizovanej výmeny údajov v súlade s kapitolou 2 rozhodnutia [2008/615], založená na hodnotiacej návšteve a skúšobnej prevádzke.“

13. Článok 1 rozhodnutia 2014/731 stanovuje:

„Malta na účely automatizovaného vyhľadávania údajov o evidencii vozidiel vykonala v plnom rozsahu všeobecné ustanovenia o ochrane údajov uvedené v kapitole 6 rozhodnutia [2008/615] a je oprávnená dostávať a poskytovať osobné údaje podľa článku 12 uvedeného rozhodnutia odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia.“

14. Článok 1 rozhodnutia 2014/743 stanovuje:

„Cyprus na účely automatizovaného vyhľadávania údajov o evidencii vozidiel vykonal v plnom rozsahu všeobecné ustanovenia o ochrane údajov uvedené v kapitole 6 rozhodnutia [2008/615] a je oprávnený dostávať a poskytovať osobné údaje podľa článku 12 uvedeného rozhodnutia odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia.“

15. Článok 1 rozhodnutia 2014/744 stanovuje:

„Estónsko na účely automatizovaného vyhľadávania údajov o evidencii vozidiel vykonalo v plnom rozsahu všeobecné ustanovenia o ochrane údajov uvedené v kapitole 6 rozhodnutia [2008/615] a je oprávnené dostávať a poskytovať osobné údaje podľa článku 12 uvedeného rozhodnutia odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia.“

16. Článok 1 rozhodnutia 2014/911 stanovuje:

„Lotyšsko na účely automatizovaného vyhľadávania daktyloskopických údajov vykonalo v plnom rozsahu všeobecné ustanovenia o ochrane údajov uvedené v kapitole 6 rozhodnutia [2008/615] a je oprávnené dostávať a poskytovať osobné údaje podľa článku 9 uvedeného rozhodnutia odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto rozhodnutia.“

II – Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

17. Písomnými podaniami zo 14. januára 2015 a 6. marca 2015 podal Parlament prejednávané žaloby o neplatnosť podľa článku 263 druhého odseku ZFEÚ.

18. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 8. apríla 2015 boli tieto dve veci spojené na spoločné konanie na účely písomnej a ústnej časti konania a rozsudku. Rozhodnutiami predsedu Súdneho dvora z 24. júna 2015 sa povolil vstup Spolkovej republiky Nemecko a Švédskeho kráľovstva do konania ako vedľajším účastníkom na podporu Rady v týchto dvoch veciach. Napriek povoleniu vstupu do konania ako vedľajší účastník Spolková republika Nemecko nepredložila pripomienky v tomto konaní.

19. Parlament svojimi žalobami navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnuté rozhodnutia,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania.

20. Rada – podporovaná švédskou vládou – tvrdí, že Súdny dvor by mal:

— zamietnuť žaloby ako nedôvodné, pokiaľ sa týkajú prvého žalobného dôvodu (právny základ) a prvej časti a prvých dvoch prvkov druhej časti druhého žalobného dôvodu (formálne náležitosti). Čo sa týka tretieho prvku druhej časti druhého žalobného dôvodu (porada s Parlamentom), Rada ponecháva túto vec na rozhodnutie Súdneho dvora,

— subsidiárne v prípade, že Súdny dvor zruší napadnuté rozhodnutia, zachovať účinky týchto rozhodnutí, pokým ich nebude možné nahradiť novými rozhodnutiami,

— zaviazať Parlament na náhradu trov konania.

21. Pojednávanie sa v zmysle článku 76 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora neuskutočnilo.

III – Analýza

A – *Predbežné pripomienky*

22. Parlament týmito žalobami o neplatnosť spochybňuje zákonnosť napadnutých rozhodnutí prijatých Radou. Tieto rozhodnutia v podstate konštatujú, že niektoré členské štáty vykonali všeobecné ustanovenia o ochrane údajov uvedené v kapitole 6 rozhodnutia 2008/615 a oprávňujú dostávať a poskytovať údaje pokryté rozhodnutím 2008/615 od určitého dátumu. Jednoducho povedané, praktickým dôsledkom napadnutých rozhodnutí je skutočnosť, že dotknuté členské štáty získajú prístup do systému, ktorý umožňuje výmenu informácií o profiloch DNA, daktyloskopických údajov (odtlačky prstov) a niektorých údajov z vnútroštátnej evidencie vozidiel.*******

23. Parlament ako svoje hlavné tvrdenie uvádza, že Rada použila vo všetkých prípadoch nesprávny právny základ. Okrem toho tvrdí, že v rozhodovacom procese, ktorý viedol k prijatiu týchto rozhodnutí, boli porušené určité formálne náležitosti.

24. Rada sa za seba domnieva, že vzhľadom na článok 9 protokolu č. 36 boli napadnuté rozhodnutia prijaté na správnom právnom základe: článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615. Zatiaľ čo Rada spochybňuje väčšinu tvrdení, ktoré Parlament predložil vo vzťahu k formálnym náležitostiam, pripúšťa, že v priebehu rozhodovacieho procesu sa mala poradiť s Parlamentom.

******* Tento systém bol pôvodne zavedený takzvanou Prümskou zmluvou. Niektoré ustanovenia tejto medzinárodnej zmluvy boli neskôr začlenené do práva Únie rozhodnutím 2008/615.

25. Na účely rozhodnutia o žalobách podaných Parlamentom sa od Súdneho dvora požaduje, aby okrem iného určil povahu napadnutých rozhodnutí, čo je bod, v ktorom sa účastníci konania nezhodujú. Táto otázka má významné dôsledky, pokiaľ ide o spôsob vyrovnania s námietkou nezákonnosti, ktorá je stanovená v článku 277 ZFEÚ a ktorú vzniesol Parlament v súvislosti s článkom 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615, ako aj s druhým žalobným dôvodom týkajúcim sa nedodržania formálnych náležitostí.

B – *Právny základ*

26. V rámci prvého žalobného dôvodu Parlament uvádza, že Rada použila pre prijatie napadnutých rozhodnutí nesprávny právny základ. Na podporu svojho názoru Parlament uvádza viacero tvrdení.

27. Na jednej strane tvrdí, že Rada mala použiť právny základ stanovený v Zmluve o FEÚ. Je to tak preto, že podľa názoru Parlamentu sú napadnuté rozhodnutia základnými aktmi, na rovnakej úrovni s rozhodnutím 2008/615, a ako také by mali byť prijaté na základe rovnakého právneho základu, ako toto rozhodnutie, v zmysle zmien podľa Lisabonskej zmluvy. Podľa jeho názoru sa mali použiť článok 82 ods. 1 písm. d) a článok 87 ods. 2 písm. a) ZFEÚ.

28. Na druhej strane sa táto inštitúcia domnieva, že v každom prípade, keby sa vychádzalo z toho, že napadnuté rozhodnutia nie sú základnými aktmi, ale opatreniami určenými na vykonanie rozhodnutia 2008/615, článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 by predstavoval nezákonný odvodený právny základ. Je to tak preto, že podľa jeho názoru dané ustanovenie určuje rozhodovací postup, ktorý je nezlučiteľný s primárnym právom [článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ v spojení s článkom 39 ods. 1 EÚ] v znení platnom v čase prijatia rozhodnutia 2008/615.

29. Pred vyslovením názoru na prvý žalobný dôvod je nevyhnutné vyriešiť ďalšie dve otázky. Prvá z nich súvisí s článkom 9 protokolu č. 36 a druhá s povahou napadnutých rozhodnutí.

1. Článok 9 protokolu č. 36

30. V rámci prvého žalobného dôvodu Parlament tvrdí, že článok 9 protokolu č. 36 sa vzťahuje len na hmotnoprávne akty, a nie na akty, ktorými sa stanovujú formálne náležitosti pre prijatie ďalších opatrení. Podľa Parlamentu preto článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 nemohol predstavovať samostatný právny základ pre napadnuté rozhodnutia.

31. Túto vec už Súdny dvor vyriešil. Súdny dvor rozhodol, že zužujúci výklad článku 9 protokolu č. 36 by ho zbavil potrebného účinku. Bolo by to tak, keby sa pripustilo, že tento článok znamená jedine to, že akty patriace do oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach sa automaticky nezrušujú nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy.******** V skutočnosti, bod, ktorý by sa nemal prehliadať, je, že článok 9 protokolu č. 36 sa musí chápať tak, že jeho cieľom je okrem iného zaručiť, aby sa akty prijaté v rámci tejto spolupráce mohli naďalej účinne uplatňovať napriek zmene inštitucionálneho rámca uvedenej spolupráce.********* Z tohto dôvodu akty riadne prijaté na základe Zmluvy o EÚ pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktoré stanovujú pravidlá pre prijatie iných opatrení, naďalej vyvolávajú svoje právne účinky.**********

******** Rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 56).

********* Rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 44).

********** Rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 57).

32. V súlade s článkom 9 protokolu č. 36 je preto účinok článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 (a v danom prípade aj článku 33 rozhodnutia 2008/615) zachovaný aj po zrušení článku 34 EÚ (na základe ktorého bolo prijaté rozhodnutie 2008/615). To tiež znamená, že formálne náležitosti stanovené v článku 25 ods. 2 (a článku 33) aj naďalej existujú a sú účinné bez ohľadu na zmeny, ktoré odvtedy nastali v ústavnom rámci Európskej únie.

33. Vzhľadom na to otázkou stále zostáva, či sú napadnuté rozhodnutia základnými aktmi, ako tvrdí Parlament, alebo vykonávacími opatreniami, ako tvrdí Rada.

2. Povaha napadnutých rozhodnutí

34. Parlament tvrdí, že napadnuté rozhodnutia sú základné akty, a nie vykonávacie opatrenia. V tomto ohľade Parlament poukazuje na to, že postup stanovený v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 vyžaduje na prijatie napadnutých rozhodnutí jednomyseľnosť Rady. V čase prijatia rozhodnutia 2008/615 stanovoval článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ dva odlišné postupy na prijímanie základných aktov a vykonávacích opatrení: len základné akty vyžadovali jednomyseľnosť Rady. Okrem toho považuje Parlament za smerodajnú skutočnosť, že článok 33 rozhodnutia 2008/615 obsahuje samostatný právny základ pre prijatie vykonávacích opatrení. Napriek existencii tohto ustanovenia sa Rada rozhodla neprijať napadnuté rozhodnutia na tomto základe. Majúc na pamäti tento výber, napadnuté rozhodnutia nemožno považovať za vykonávacie opatrenia, ale za základné akty na rovnakej úrovni, ako rozhodnutie 2008/615. Okrem toho hlavičky napadnutých rozhodnutí neuvádzajú slovo „vykonávacie“, čo by tiež naznačovalo, že napadnuté rozhodnutia sú v skutočnosti základnými aktmi. Podľa Parlamentu napadnuté rozhodnutia dopĺňajú rozhodnutie 2008/615, pokiaľ ide o dátum, od ktorého sa členskému štátu povoľuje prístup do systému automatizovanej výmeny údajov.

35. Rada tvrdí, že článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 jej umožňuje uplatňovať výkonné právomoci a že napadnuté rozhodnutia preto predstavujú vykonávacie opatrenia. Rada sa domnieva, že znenie článku 25 ods. 2 a skutočnosť, že jediným účelom napadnutých rozhodnutí je vykonať ciele rozhodnutia 2008/615, jasne ukazujú, že napadnuté rozhodnutia predstavujú vykonávacie opatrenia. Podľa názoru Rady tvrdenia Parlamentu neberú do úvahy ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej právny základ určuje postup, ktorý treba dodržať, a nie naopak.

36. Ako vysvetlím nižšie, tvrdenia predložené Parlamentom ma nepresvedčili.

37. Judikatúra Súdneho dvora je užitočná na pochopenie hranice medzi „základnými aktmi“ a „vykonávacími opatreniami“. Základné akty patria do výsadnej právomoci normotvorcu, pretože obsahujú pravidlá, ktoré sú zásadné z hľadiska daného predmetu, a v tomto zmysle vyžadujú politické rozhodnutia. Tieto zásadné pravidlá nemôžu byť predmetom prenesenia.********** Judikatúra tiež uvádza, že tieto zásadné pravidlá musia byť stanovené na základe objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, a je nevyhnutné zohľadniť vlastnosti a osobitosti dotknutej oblasti.********** Do úvahy by sa mal vziať aj legislatívny kontext.**********

38. Odôvodnenia rozhodnutia 2008/615 naznačujú, že jeho cieľom je začleniť podstatu ustanovení Prümskej zmluvy********** do právneho rámca Európskej únie. Presnejšie povedané, toto rozhodnutie je určené na zlepšenie výmeny informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov na účely odhaľovania a vyšetrovania trestných činov.

********** Rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 63 až 65 a citovaná judikatúra).

********** Rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68). Pozri tiež rozsudky zo 6. mája 2014, Komisia/Parlament a Rada (C-43/12, EU:C:2014:298 bod 29), a z 22. októbra 2013, Komisia/Rada (C-137/12, EU:C:2013:675, bod 52 a citovaná judikatúra).

********** Rozsudok z 8. septembra 2009, Komisia/Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, body 64 a 65).

********** Pozri poznámku pod čiarou 7 týchto návrhov.

39. Článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 stanovuje, že osobné údaje sa nesmú poskytnúť, pokiaľ sa nevykonali ustanovenia o ochrane údajov vo vnútroštátnom práve a Rada rozhoduje jednomyseľne o tom, či sa táto podmienka splnila, pokiaľ ide o každý členský štát a každú kategóriu vymieňaných údajov (profily DNA, daktyloskopické údaje, údaje o evidencii vozidiel). Podľa článku 20 rozhodnutia 2008/616 tak Rada robí na základe hodnotiacej správy pripravenej odborníkmi z členských štátov, ktoré už prevádzku spustili. Správa je založená na dotazníku, hodnotiacej návšteve a skúšobnej prevádzke príslušnej databázy. Na základe tejto správy možno vyvodiť záver, či dotknutý členský štát má zavedený systém ochrany údajov a technické a právne požiadavky na vykonávanie automatizovaného vyhľadávania a získavanie údajov z iných členských štátov, a či je jeho databáza kompatibilná s databázou iných členských štátov.

40. Z tohto pohľadu napadnuté rozhodnutia v podstate a) konštatujú, že príslušné členské štáty úspešne absolvovali prípravnú fázu hodnotenia, ako je vymedzená v článku 20 rozhodnutia 2008/616, a b) na základe tohto konštatovania povoľujú týmto členským štátom prístup do systému automatizovanej výmeny údajov od určitého dátumu.

41. Hoci napadnuté rozhodnutia predstavujú nevyhnutný krok pred tým, než dôjde k akejkoľvek výmene informácií, to však nevedie k tomu, že predstavujú základné právne akty podobné samotnému rozhodnutiu 2008/615. Podľa môjho názoru o obsahu napadnutých rozhodnutí nemožno povedať, že by mal vplyv na politické rozhodnutia, ktoré zahŕňa zavedenie systému výmeny informácií.

42. Okrem toho, ako Rada správne poznamenáva, právny základ určuje postup, ktorý treba dodržať, a nie naopak.********** V tomto zmysle nie som presvedčený, že z postupu predpísaného v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 možno vyvodiť ďalekosiahle závery, pokiaľ ide o povahu napadnutých rozhodnutí.

43. Navyše, ak by sa prijalo stanovisko Parlamentu, znamenalo by to, že normotvorca by bol zakaždým, keď členský štát absolvuje predbežné hodnotenie a skúšobnú fázu nevyhnutnú na výmenu informácií stanovenú v rozhodnutí 2008/615, zapojený do rozhodovania o tom, či boli opatrenia na ochranu údajov uvedené v kapitole 6 tohto rozhodnutia splnené, a potvrdzovania, že príslušnému členskému štátu sa môže umožniť priamy prístup k údajom, na ktoré sa vzťahuje rozhodnutie 2008/615. Takéto široké chápanie pojmu základný akt by z môjho hľadiska zúžilo rozsah vykonávania prakticky na neexistujúci.

44. Nakoniec Parlament nepredložil žiadne presvedčivé tvrdenie, ktoré by vysvetľovalo, akým spôsobom by sa mohli napadnuté rozhodnutia vnímať ako autonómne rozhodnutia s cieľom, ktorý by sa nejakým spôsobom odlišoval od cieľa rozhodnutia 2008/615. Naopak, ako už bolo vysvetlené, tieto rozhodnutia tvoria neoddeliteľnú a nevyhnutnú súčasť postupu, ktorý vedie k realizácii cieľov rozhodnutia 2008/615. V tomto kontexte nemôže neuvedenie slova „vykonávacie“ podľa môjho názoru viesť k tomu, že napadnuté rozhodnutia sú základnými aktmi.

45. Dospel som teda k záveru, že napadnuté rozhodnutia predstavujú vykonávacie opatrenia a že tvrdenia Parlamentu o opaku sa musia zamietnuť. Zamietnuť sa musia tiež tvrdenia, že napadnuté rozhodnutia nemôžu byť založené na rozhodnutí 2008/615 a že napadnuté rozhodnutia by namiesto toho mali byť založené na existujúcich ustanoveniach Zmluvy o FEÚ.

46. Majúc na pamäti tento záver, budem sa teraz zaoberať námietkou nezákonnosti, ktorú Parlament vzniesol v súvislosti s článkom 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/65.

********** Pozri okrem iného rozsudky z 19. júla 2012, Parlament/Rada (C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80), a 24. júna 2014, Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 57.).

3. Zákonnosť článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615

47. Parlament tvrdí, že článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 stanovuje zjednodušený postup nepredpokladaný článkom 34 ods. 2 písm. c) EÚ, ktorý na prijatie základných aktov vyžaduje predchádzajúci podnet členského štátu alebo Komisie, ako aj poradu s Parlamentu. Aj keby sa Súdny dvor domnieval, že napadnuté rozhodnutia predstavujú vykonávacie opatrenia, Parlament tvrdí, že postup uvedený v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 sa líši od postupu stanoveného v článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ: bolo by to tak nielen preto, že článok 25 ods. 2 nevyžaduje predchádzajúci podnet členského štátu alebo Komisie, alebo poradu s Parlamentom, ale aj preto, že toto ustanovenie vyžaduje jednomyseľnosť v Rade. V dôsledku toho treba napadnuté rozhodnutia zrušiť z dôvodu nezákonnosti článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615.

48. Rada na druhej strane tvrdí, že vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora********** zákonnosť článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 nie je spochybnená len z dôvodu zjavne nešťastnej terminológie použitej v tomto ustanovení. Podľa názoru Rady možno sporné ustanovenie vyložiť v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o EÚ [článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ v spojení s článkom 39 ods. 1 EÚ] aj napriek tomu, že nespomína poradu s Parlamentom ani neuvádza jednotlivé kroky, ktoré tvoria súčasť postupu vedúceho k zaradeniu niektorého členského štátu do systému zavedeného rozhodnutím 2008/615.

49. V tejto súvislosti Rada opätovne potvrdzuje svoj názor, že napadnuté rozhodnutia sú vykonávacími opatreniami, a uvádza, že článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ v každom prípade na prijatie vykonávacieho opatrenia nevyžaduje predchádzajúci podnet Komisie alebo niektorého členského štátu. Rovnako, pokiaľ ide o požiadavku porady s Parlamentom, absencia výslovnej požiadavky v tomto zmysle nie je rozhodujúca vzhľadom na to, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora je jednotný výklad napriek tomu možný.

50. Napokon sa Rada zaoberá požiadavkou jednomyseľnosti stanovenou v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615. Tvrdí, že znenie rozhodnutia: „rozhoduje jednomyseľne“ namiesto „prijať rozhodnutie jednomyseľne“ ponecháva priestor pre výklad a že z tohto dôvodu treba vziať do úvahy kontext, v ktorom sa toto ustanovenie nachádza, a jeho ciele. Podľa Rady požiadavka jednomyseľnosti v skutočnosti obsahuje dva rôzne kroky v rozhodovacom procese. Po prvé členské štáty jednomyseľne stanovia (na základe výsledku z vykonaných predbežných posúdení, pozri bod 39 vyššie), či daný členský štát úspešne absolvoval hodnotenie. Vzhľadom na štruktúru systému výmeny údajov, ktorý umožňuje zúčastneným členským štátom priamy prístup do iných vnútroštátnych databáz, na úspešný výsledok predbežného posúdenia sa nevyhnutne vyžaduje súhlas každého členského štátu. Po druhé kvalifikovanou väčšinou sa prijme formálne rozhodnutie, pokiaľ ide o povolenie prístupu členského štátu a dátum, ku ktorému sa môže začať výmena údajov. Rada tvrdí, že v zmysle článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 sa tieto dva kroky pretavujú do jedného rozhodnutia.

51. Ako obaja účastníci konania uznávajú, je nevyhnutné, aby boli pravidlá, ktoré stanovujú spôsob, akým inštitúcie Únie dospievajú k svojim rozhodnutiam, definované v Zmluvách. Tieto pravidlá nepatria do právomoci členských štátov ani inštitúcií Únie. V dôsledku toho nemožno stanoviť odvodené právne základy, ktoré posilňujú alebo oslabujú pravidlá zakotvené v Zmluvách.********** Táto dôležitá zásada sa týka aj prijímania vykonávacích opatrení.**********

********** Rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223); a Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224).

********** Rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 42), a zo 6. mája 2008, Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, body 54 až 56).

********** Rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 43).

52. Malo by sa tu tiež pripomenúť, že zákonnosť aktu Únie sa má posudzovať podľa skutkových a právnych okolností existujúcich v čase prijatia tohto rozhodnutia.**********

53. Vyššie som už dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutia by sa mali považovať za vykonávacie opatrenia. Zákonnosť článku 25 rozhodnutia 2008/615 by sa preto mala posúdiť vzhľadom na ustanovenia, ktoré v čase prijatia tohto rozhodnutia upravovali prijímanie vykonávacích opatrení v rámci tretieho piliera: článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ a článok 39 ods. 1 EÚ.********** V súlade s týmito ustanoveniami môže Rada kvalifikovanou väčšinou a po konzultácii s Parlamentom prijať opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutí patriacich do tretieho piliera.

54. Znenie článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 nevyžaduje podnet Komisie alebo členského štátu, ani toto ustanovenie neukladá Rade povinnosť poradiť sa s Parlamentom. Okrem toho sa odchyľuje od článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ tým, že vyžaduje jednomyseľné hlasovanie v Rade.

55. Hoci súhlasím s Radou, že je možné vyložiť článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 v súlade s článkom 34 ods. 2 písm. c) a článkom 39 ods. 1 EÚ, pokiaľ ide o otázku podnetu********** a porady s Parlamentom**********, nie som však presvedčený, že to isté platí aj pre požiadavku jednomyseľnosti podľa článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615. Táto požiadavka sa zreteľne odchyľuje od článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ, ktorý na prijatie vykonávacích opatrení predpisuje hlasovanie kvalifikovanou väčšinou.

56. Je iste pravda, ako tvrdí Rada, že pri výklade ustanovenia treba vziať do úvahy jeho cieľ a legislatívny kontext.********** Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že ustanovenie sa má, pokiaľ je to možné, vykladať spôsobom, ktorý nespochybní jeho zákonnosť.********** Tieto výkladové zásady však nemožno príliš rozširovať, najmä nie v situácii, keď je ohrozená iná zásada zásadného významu, a to zásada, že Zmluvy definujú rozhodovací proces (pozri tiež bod 51 vyššie).**********

57. Predovšetkým Rada konštatovala, že požiadavku jednomyseľnosti v článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 treba chápať ako zahŕňajúcu dvojstupňový rozhodovací proces, ktorý vyúsťuje do jedného rozhodnutia, a že požiadavka jednomyseľnosti sa vzťahuje iba na prvý predbežný krok. Formálne rozhodnutie sa prijíma kvalifikovanou väčšinou. Ak by sa mal prijať výklad uvedeného článku podľa Rady, toto ustanovenie by *de facto* vytvorilo odvodený právny základ, ktorý mení pravidlá stanovené v Zmluve. Ako Rada vysvetlila, je to tak preto, lebo dvojstupňový postup vyúsťuje do jedného rozhodnutia, čo vedie k tomu, že požiadavka hlasovania kvalifikovanej väčšiny by bola len teoretickou a že v skutočnosti by Rada vykonávací akt prijala na základe jednomyseľného hlasovania.

********** Pozri okrem iného rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45 a citovanú judikatúru).

********** Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45); Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 35), a z 10. septembra 2015, Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 59).

********** Súdny dvor potvrdil, že pokiaľ ide o vykonávajúce opatrenia, článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ nevyžaduje predchádzajúci podnet zo strany Komisie alebo členského štátu, pozri rozsudok z 10. septembra 2015, Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, body 58 až 67).

********** Súdny dvor vo veci zahŕňajúcej podobný žalobný dôvod založený na nezákonnosti rozhodol, že pri výklade daného ustanovenia vzhľadom na článok 39 ods. 1 EÚ (podľa ktorého sa treba poradiť s Parlamentom) skutočnosť, že dané ustanovenie neuvádza, že by bolo treba sa poradiť s Parlamentom, nevedie k nezákonnosti, pozri rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, body 47 až 50 a citovanú judikatúru).

********** Rozsudok z 21. mája 2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, bod 43 a citovaná judikatúra).

********** Rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 49 a citovaná judikatúra).

********** Rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 43), a zo 6. mája 2008, Parlament/Rada (C-133/06, EU:C:2008:257, body 54 až 56).

58. Navyše vzhľadom na to, že článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 výslovne uvádza, že hlasovanie by malo byť jednomyseľné, podľa môjho názoru nie je možné prostredníctvom konformného výkladu vyložiť túto požiadavku na hlasovanie ako „kvalifikovaná väčšina“. Takýto výklad by bol zjavne v rozpore so znením článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615.**********

59. Posledný bod, ktorý by som chcel uviesť, je tento. Chápem tvrdenia Rady, prečo treba, aby každý členský štát – ako predpoklad na prijatie následného vykonávacieho rozhodnutia – zisťoval, či pristupujúci štát úspešne absolvoval prípravnú fázu posúdenia. To však nemôže znamenať, že Rada môže prijať následné vykonávacie rozhodnutie na základe článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615, keďže toto ustanovenie v dôsledku požiadavky jednomyseľného hlasovania predstavuje nezákonný odvodený právny základ. Ako Parlament správne uviedol, v rozhodnutí 2008/615 sa nachádza ďalšie ustanovenie, konkrétne článok 33, ktorý oprávňuje Radu, aby prijala opatrenia, ktoré môžu byť potrebné na vykonávanie tohto rozhodnutia.

60. Vzhľadom na vyššie uvedené som dospel k záveru, že článok 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 predpisuje postup, ktorý sa líši od postupu stanoveného v článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ, a preto predstavuje nezákonný odvodený právny základ. Z toho vyplýva, že prvému žalobnému dôvodu Parlamentu by sa malo plne vyhovieť a napadnuté rozhodnutia by sa mali zrušiť.

61. Pre prípad, že by Súdny dvor so mnou nesúhlasil a rozhodne, že prvý žalobný dôvod Parlamentu by sa mal zamietnuť, budem sa zaoberať druhým žalobným dôvodom Parlamentu, ktorý sa týka porušenia podstatných formálnych náležitostí.

C – *Podstatné formálne náležitosti*

62. V rámci druhého žalobného dôvodu Parlament opakuje, že napadnuté rozhodnutia mali byť prijaté na základe článku 82 ods. 1 písm. d) ZFEÚ a článku 87 ods. 2 písm. a) ZFEÚ. S touto otázkou som sa už zaoberal vyššie.

63. Subsidiárne Parlament tvrdí, že postup vedúci k prijatiu napadnutých rozhodnutí je v rozpore s článkom 34 ods. 2 EÚ z troch dôvodov. Spojený výklad článku 34 ods. 2 EÚ a článku 39 ods. 1 EÚ vymedzuje tento postup: jednomyseľné prijatie Radou (alebo kvalifikovaná väčšina v prípade vykonávacích aktov) po predchádzajúcom podnete Komisie alebo členského štátu a po porade s Parlamentom. Rada tento postup nedodržala.

64. Rada uvádza, že hlavné tvrdenie Parlamentu sa zakladá na chybnom pochopení správneho právneho základu napadnutých rozhodnutí. Rada dodáva, že napadnuté rozhodnutia prijala zákonne podľa článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615, ktorý vyžaduje jednomyseľnosť Rady, ale nie predchádzajúci podnet alebo poradu s Parlamentom. Rada však tiež pripúšťa, že vzhľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci Parlament/Rada********** sa mala pred prijatím napadnutých rozhodnutí poradiť s Parlamentom.

65. Vzhľadom na vyššie uvedenú analýzu týkajúcu sa zákonnosti článku 25 ods. 2 rozhodnutia 2008/615 stačí konštatovať toto.

********** Môže tu byť rozdiel medzi situáciou opísanou v poznámke pod čiarou 22 vyššie, kde posudzované ustanovenie *mlčalo* o tom, že sa má prebehnúť konzultácia s Parlamentom, porovnaj rozsudok zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223).

********** Rozsudok zo 16. apríla 2015 (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 53).

66. Ako pripúšťa Rada, mala sa poradiť s Parlamentom. Absencia porady s Parlamentom nevyhnutne vedie k tomu, že rozhodnutie by sa malo zrušiť.********** Prijatím napadnutých rozhodnutí jednomyseľne Rada zároveň porušila pravidlá hlasovania stanovené v článku 34 ods. 2 písm. c) EÚ. Tvrdenie Parlamentu týkajúce sa predchádzajúceho podnetu v kontexte druhého žalobného dôvodu sa však musí zamietnuť. Ako bolo vysvetlené vyššie, je to tak preto, lebo článok 34 ods. 2 písm. c) EÚ nevyžaduje predchádzajúci podnet členského štátu ani Komisie.

67. Dospel som preto k záveru, že druhému žalobnému dôvodu Parlamentu sa musí tiež vyhovieť. V dôsledku toho sa musia napadnuté rozhodnutia zrušiť.

D – *O účinkoch napadnutých rozhodnutí*

68. Rada podporovaná Švédskym kráľovstvom, navrhuje, aby Súdny dvor zachoval účinky napadnutých rozhodnutí v prípade zrušenia v súlade s článkom 264 ods. 2 ZFEÚ. Parlament nemal voči tomuto návrhu žiadne námietky.

69. Dospel som vyššie k záveru, že napadnuté rozhodnutia by sa mali zrušiť. Zrušenie uvedených rozhodnutí bez určenia, že sa ich účinky majú zachovať, by však nepochybne malo významné dôsledky pre cezhraničnú spoluprácu v boji proti terorizmu, závažnej trestnej činnosti a ilegálnej migrácii. Značne by totiž sťažilo prístup orgánov presadzovania práva (jednak v členských štátoch, ktorých sa týkajú napadnuté rozhodnutia, ako aj v iných zúčastnených členských štátoch) k profilom DNA, odtlačkom prstov a údajom o evidencii vozidiel. V tomto zmysle by nezachovanie účinkov napadnutých rozhodnutí ohrozilo udržiavanie verejného poriadku a účinnosť cezhraničnej spolupráce v tejto oblasti.********** Je to tak preto, lebo zrušenie napadnutých rozhodnutí odstráni základ tejto spolupráce pre zúčastnené členské štáty. Podľa môjho názoru to postačuje na zachovanie účinkov napadnutých rozhodnutí, kým sa nenahradia novými aktmi. Navyše musím poznamenať, že Parlament síce žiada zrušenie napadnutých rozhodnutí, ale nespochybňuje účel ani obsah rozhodnutia.

70. Z tohto dôvodu považujem za nevyhnutné, aby sa zachovali účinky napadnutých rozhodnutí, pokým nadobudnú účinnosť nové akty, ktoré ich majú nahradiť.

IV – O trovách

71. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. V týchto dvoch veciach Parlament navrhol zaviazať Radu na náhradu trov konania a Rada nemala vo veci úspech.

72. Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. Spolková republika Nemecko a Švédske kráľovstvo by teda mali znášať svoje vlastné trovy konania.

********** Pozri nedávny rozsudok z 23. decembra 2015, Parlament/Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, body 35 až 43).

********** Pozri v tomto zmysle rozsudky zo 16. apríla 2015, Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, body 61 až 64), a z 23. decembra 2015, Parlament/Rada (C-595/14, EU:C:2015:847, body 45 až 49).

V – Návrh

73. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— zrušil štyri napadnuté rozhodnutia: rozhodnutie Rady 2014/731/EÚ z 9. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel na Malte, rozhodnutie Rady 2014/743/EÚ z 21. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel na Cypre, rozhodnutie Rady 2014/744/EÚ z 21. októbra 2014 o začatí automatizovanej výmeny údajov o evidencii vozidiel v Estónsku a rozhodnutie Rady 2014/911/EÚ zo 4. decembra 2014 o začatí automatizovanej výmeny daktyloskopických údajov s Lotyšskom,

— zachoval účinky napadnutých rozhodnutí, pokým nadobudnú účinnosť nové akty, ktoré ich majú nahradiť,

— zaviazal Radu na náhradu trov konania,

— rozhodol, že Spolková republika Nemecko a Švédske kráľovstvo znášajú svoje vlastné trovy konania.