Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 28 октомври 2015 година[1]

Дело C-263/14

Европейски парламент
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Решение 2014/198/ОВППС на Съвета — Операция „Atalanta“ — Споразумение между Европейския съюз и Обединена република Танзания — Прехвърляне в Танзания на лица, заподозрени в пиратска дейност, и на свързано с тях иззето имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили — Избор на правилно правно основание — Обща външна политика и политика на сигурност (ОВППС, член 37 ДЕС) — Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейско сътрудничество (членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС) — Право на Европейския парламент да участва в процеса на вземане на решения за сключване на международни споразумения, които се отнасят изключително до ОВППС (член 218, параграф 6 ДФЕС) — Незабавно и изчерпателно информиране на Парламента (член 218, параграф 10 ДФЕС) — Запазване на правните последици на решението“

I – **Въведение**

1. Прехвърлянето на пират от Европейския съюз на органите на държавна власт на Обединена република Танзания представлява ли по същество акт на външната политика и политиката на сигурност? Не е ли тази мярка в същата степен и част от международното сътрудничество между полицейските и правоприлагащите органи? Това са по същество правните въпроси, които Съдът следва да изясни в настоящия случай. За тази цел Съдът ще може да гради върху основите, които положи с решението си по дело C-658/11[2].

2. Както по дело C-658/11, така и в настоящия случай става въпрос за военна операция, в която Европейският съюз вече отдавна участва с ръководените от него военноморски сили за борба с пиратството край бреговете на Сомалия. В много случаи лицата, арестувани от военните кораби на държавите — членки на ЕС, и иззетото от тях имущество се прехвърлят в трети държави от онзи регион за целите на наказателното преследване. За да определи конкретните условия за това прехвърляне, Съюзът сключва международни споразумения с тези държави: в случая по дело C-658/11 това е Мавриций, а в настоящия случай — Танзания.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — Решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. В настоящия случай отново се води спор между Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз относно избора на материалноправното основание за сключването на такива споразумения. Съветът приема Решение 2014/198/ОВППС[3], с което одобрява споразумението с Танзания[4], *единствено* на основание на разпоредбите относно общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), а именно на основание член 37 ДЕС, а Парламентът счита, че е трябвало *допълнително* да бъдат посочени разпоредбите относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, и по-точно членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС.

4. Може би на пръв поглед всичко това изглежда като второстепенен технически въпрос, който далеч не е в състояние да държи публиката в същото напрежение като някои литературни трактовки на темата за пиратите[5]. При все това спорната тук проблематика е от голямо политическо и дори конституционно значение, тъй като става дума за точните предели на общата външна политика и политика на сигурност и разграничаването ѝ от някои други политики на Съюза[6]. Изборът на материалноправното основание предопределя в съществена степен правомощията на Европейския парламент. Ако се установи, че както е било прието в случая, спорното споразумение наистина е само част от ОВППС и поради това може да бъде сключено единствено на основание член 37 ДЕС, то по силата на член 218, параграф 6, втора алинея, първа част от изречението ДФЕС Парламентът не би имал никакво право на участие в процеса на вземане на решението, дори не и право на консултативно становище. Обратно, ако материалноправното основание е трябвало всъщност да бъде комбинация от член 37 ДЕС и член 82, параграфи 1 и 2 ДФЕС и член 87, параграф 2 ДФЕС, то съгласно член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), подточка v) ДФЕС за спорното споразумение би било необходимо одобрението на Парламента. Обхватът на правомощията на Европейската комисия в процедурата за сключване на такова международно споразумение също зависи в немалка степен от избора на правното основание.

5. Всъщност спорът относно избора на правилното правно основание съставлява и главният предмет на настоящото дело по жалбата за отмяна, подадена от Парламента срещу Съвета. Наред с това обаче страните спорят и относно обхвата на задължението на Съвета по член 218, параграф 10 ДФЕС да информира Парламента изчерпателно и незабавно на всички етапи на процедурата за сключване на международно споразумение.

II – **Правна уредба**

6. Приложимата в настоящия случай правна уредба се съдържа в членове 216 ДФЕС и 218 ДФЕС, и двата — част от посветения на „[м]еждународни[те] споразумения“ дял V от Договора за функционирането на ЕС.

3 — Решение 2014/198/ОВППС на Съвета от 10 март 2014 година за подписване и сключване на Споразумението между Европейския съюз и Обединена република Танзания относно условията за прехвърляне в Обединена република Танзания на лица, заподозрени в пиратска дейност, и свързаното с тях изземо имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили (ОВ L 108, стр. 1, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

4 — ОВ L 108, стр. 3, наричано по-нататък и „спорното споразумение“.

5 — Имам предвид по-конкретно разказите за Дългия Джон Силвър от „Островът на съкровищата“ (Робърт Луис Стивънсън) и „Договорът от Алжир“ (Мигел де Сервантес), но също и детски истории като „Пипи Дългото чорапче в страната Така-Тука“ (Астрид Линдгрен) и „Джим Копчето и страшните 13“ (Михаел Енде).

6 — В същия смисъл вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:41, т. 4 и 5).

7. Член 216, параграф 1 ДФЕС съдържа материалноправните основания, на които Съюзът може да сключва международни споразумения след Договора от Лисабон:

„Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато Договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в Договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват“.

8. Член 218 ДФЕС урежда процедурата за водене на преговори и за сключване на международни споразумения и в частност предвижда:

„[…]

4. Съветът може да дава указания до преговарящия и да определи специален комитет, като преговорите трябва да се водят в консултация с този комитет.

5. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и, при необходимост, временното му прилагане преди влизането му в сила.

6. Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението.

С изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до общата външна политика и политика на сигурност, Съветът приема решението за сключване на споразумението:

а) след одобрение от Европейския парламент в следните случаи:

[…]

v) споразумения в области, за които се прилага или обикновената законодателна процедура, или специалната законодателна процедура, когато се изисква одобрение от Европейския парламент.

Европейският парламент и Съветът могат, в случай на спешност, да се споразумеят за срок за даване на одобрението.

б) след консултация с Европейския парламент в останалите случаи. […]

[…]

10. Европейският парламент получава незабавно изчерпателна информация на всички етапи на процедурата.

[…]“.

9. От материалноправна гледна точка е релевантен и член 37 ДЕС, който е включен в дял V, глава 2 от Договора за ЕС относно „общата външна политика и политика на сигурност“, и по-точно — в раздел 1, „Общи разпоредби“. Тази разпоредба предвижда:

„Съюзът може да сключва споразумения с една или няколко държави или международни организации в областите, които попадат в обхвата на настоящата глава“.

10. Освен това следва да се посочат членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС, които се намират в дял V от Договора за функционирането на ЕС, отнасящ се до „[п]ространство[то] на свобода, сигурност и правосъдие“.

11. Член 82 ДФЕС се отнася до съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Съгласно параграф 1, втора алинея от тази разпоредба Европейският парламент и Съветът могат да приемат определени „мерки“ в съответствие с обикновената законодателна процедура, и по-конкретно мерки за:

— „подкрепа за обучението на магистрати и съдебни служители“ (буква в) и

— „улесняване на сътрудничеството между съдебните или равностойни на тях органи на държавите членки във връзка с наказателните производства и изпълнението на решенията“ (буква г).

12. Освен това член 82, параграф 2, втора алинея ДФЕС предоставя възможност на Европейския парламент и на Съвета да приемат в съответствие с обикновената законодателна процедура директиви за установяване на някои общи правила относно наказателното производство, и по-конкретно относно:

— взаимната допустимост на доказателства между държавите членки (буква а) и

— правата на лицата в наказателното производство (буква б).

13. Член 87 ДФЕС се отнася до полицейското сътрудничество. Съгласно параграф 2, буква а) от тази разпоредба за целите на развитието на това сътрудничество Европейският парламент и Съветът могат в съответствие с обикновената законодателна процедура да установят мерки относно събирането, съхраняването, обработването, анализа и обмена на подходяща информация.

III – **Фактите по спора**

14. С оглед на зачестилите случаи на пиратски действия край брегoвете на Сомалия в края на 2008 г. в рамките на общата външна политика и политика на сигурност Съветът приема Съвместно действие[7], с което се слага началото на съвместна военна операция, наречена операция „Atalanta“. Тази операция се състои в разполагането на ръководени от Европейския съюз военноморски сили (EUNAVFOR) с цел защита на корабите, плаващи край брегoвете на Сомалия, както и с цел възпиране, предотвратяване и потушаване на пиратските действия и въоръжените грабежи край тези брегове.

7 — Съвместно действие 2008/851/ОВППС на Съвета от 10 ноември 2008 година относно военната операция на Европейския съюз, предназначена да допринесе за възпирането, предотвратяването и потушаването на пиратските действия и въоръжените грабежи край брегoвете на Сомалия (ОВ L 301, стр. 33), изменено с Решение 2010/766/ОВППС (ОВ L 327, стр. 49) и с Решение 2012/174/ОВППС (ОВ L 89, стр. 69), наричано по-нататък „Съвместното действие“.

15. Видно от член 1, параграф 1 от Съвместното действие, с тази военна операция, решението за която е било взето към онзи момент на основание член 14 ЕС, член 25, трета алинея ЕС и член 28, параграф 3 ЕС[8], Съюзът подкрепя целите, зададени от Съвета за сигурност на ООН в резолюции 1814, 1816, 1838, 1846 и 1851 от 2008 г., и освен това прилага член 100 и сл. от Конвенцията на ООН по морско право[9].

16. Съгласно член 2, буква д) от Съвместното действие мандатът на EUNAVFOR включва в частност следното: „с оглед на евентуалното образуване на наказателни производства от страна на компетентните държави […] да арестува, задържа и прехвърля лица, които са заподозрени, че възнамеряват, по смисъла на членове 101 и 103 от Конвенцията на ООН по морско право, да извършат, че извършват или че са извършили пиратски действия или въоръжени грабежи“, както и „да завзема пиратски кораби или кораби на извършители на въоръжени грабежи, както и кораби, които са пленени в резултат на пиратско действие или въоръжен грабеж и които са под контрола на пирати или извършители на въоръжени грабежи, както и имуществото на борда на такива кораби“.

17. Съгласно член 10, параграф 3, първо изречение от Съвместното действие „[к]онкретните условия за участието на трети държави“ в действията на EUNAVFOR „са предмет на споразумения, които се сключват в съответствие с процедурата, предвидена в член 37 [ДЕС]“. По-нататък член 10, параграф 6 от Съвместното действие гласи:

„Условията за прехвърляне на арестуваните и задържаните лица към трета държава, участваща в операцията, с оглед упражняване на правораздавателната компетентност на тази държава, се приемат при сключването или изпълнението на споразуменията за участие, посочени в параграф 3“.

18. Във връзка с това член 12 от Съвместното действие определя общите условия, при които EUNAVFOR прехвърля арестуваните лица на държави — членки на Европейския съюз, или на трети държави, ако държавата членка или третата държава, под чието знаме плава съответният кораб на EUNAVFOR, не може или не желае да упражни своята юрисдикция. Целта е наказателно преследване при спазване на определени минимални стандарти. Съгласно член 12, параграф 3 от Съвместното действие прехвърлянето на лица на трета държава изисква „условията на прехвърлянето [да] са били договорени със съответната трета държава, при спазване на приложимото международно право, в частност на международното право в областта на правата на човека, за да се гарантира по-специално, че никое лице няма да бъде подложено на смъртно наказание, на мъчения или друго жестоко, нечовешко или унизително отношение“.

19. При тези условия върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, упълномощен от Съвета на 22 март 2010 г., договаря спорното споразумение с Танзания относно условията за прехвърлянето в Танзания на лица, заподозрени в пиратска дейност, и свързаното с тях иззето имущество от ръководените от Европейския съюз военноморски сили[10].

8 — Договорът за Европейския съюз в редакцията му съгласно Договора от Ница.

9 — Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право е подписана в Монтего Бей на 10 декември 1982 г. Европейският съюз, както и всички негови държави членки са договарящи страни по тази конвенция. Съгласно член 100 от Конвенцията по морско право всички държави си сътрудничат във възможно най-голяма степен при преследването на пиратството в открито море или на всяко друго място извън юрисдикцията на която и да е държава. Член 105 от Конвенцията по морско право позволява завземането на пиратски кораби и въздухоплавателни средства, както и задържането на намиращите се на борда им лица и на намиращото се на борда им имущество; освен това тази разпоредба разрешава прилагането на наказателноправни мерки от страна на съдебните органи на държавата, която е извършила завземането. Накрая, член 107 от Конвенцията по морско право определя кои кораби и въздухоплавателни средства са упълномощени да извършват завземане в случай на пиратство.

10 — Успоредно с преговорите с Танзания се водят и преговори с Мавриций, Мозамбик, Южна Африка и Уганда.

20. С обжалваното решение, за което член 37 ДЕС е посочен като единствено материалноправно основание, а член 218, параграфи 5 и 6 ДФЕС е процесуалноправното основание[11], Съветът одобрява въпросното споразумение от името на Съюза, без да поиска одобрение от Парламента или да се консултира с него, и дава разрешение за подписването му. Споразумението е подписано на 1 април 2014 г.

21. Парламентът застъпва позицията, че освен член 37 ДЕС е трябвало да бъдат посочени и членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС като допълнителни материалноправни основания на обжалваното решение, поради което съгласно член 218, параграф 6, буква а), подточка v) ДФЕС за приемането на това решение е било необходимо и неговото одобрение.

22. Що се отнася до информирането на Парламента, с писмо от 22 март 2010 г. Съветът уведомява тази институция, че е дал разрешение за водене на преговори с оглед на сключването на споразумение по силата на член 37 ДЕС. За по-нататъшното развитие на преговорите Съветът не предоставя на Парламента никаква информация. Едва след приключването на процедурата с писмо от 19 март 2014 г. Съветът съобщава на Парламента, че е одобрил спорното споразумение и е разрешил подписването му, без обаче да сведе до знанието на Парламента текста на обжалваното решение и текста на спорното споразумение. Парламентът получава възможност да се запознае със съдържанието им едва при публикуването на решението и споразумението в *Официален вестник на Европейския съюз* на 11 април 2014 г.

23. Парламентът смята, че действайки по този начин, Съветът не е изпълнил надлежно задължението си по член 218, параграф 10 ДФЕС за незабавно и изчерпателно информиране на народните представители.

IV – **Производството пред Съда и исканията на страните**

24. На 28 май 2014 г. на основание член 263, втора алинея ДФЕС Парламентът подава жалбата за отмяна, предмет на настоящото производство.

25. На основание член 131, параграф 2 от Процедурния правилник председателят на Съда допуска Европейската комисия да встъпи по делото в подкрепа на исканията на Парламента, а Чешката република, Кралство Швеция и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия — да встъпят по делото в подкрепа на исканията на Съвета.

26. Парламентът, подпомаган от Комисията, иска от Съда:

— да отмени Решение 2014/198/ОВППС на Съвета от 10 март 2014 г.,

— да постанови, че правните последици на това решение се запазват до замяната му с нов акт, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

27. От своя страна Съветът, също подпомаган от встъпилите в подкрепа на неговите искания страни, иска от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна. Освен това Съветът, също както и Чешката република, иска Парламентът да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

11 — Вж. първото позоваване в преамбюла на обжалваното решение.

28. В случай на отмяна на обжалваното решение Съветът моли Съда да запази правните последици на това решение, както следва:

— или до датата на замяната му с нов акт, в случай че е отменено на първото посочено в жалбата основание, а именно поради издаването му на неправилно правно основание,

— или без ограничение във времето, ако е отменено само на второто посочено в жалбата основание, а именно поради ненадлежно информиране на Парламента.

29. В случай на отмяна на обжалваното решение Чешката република и Обединеното кралство също искат изрично [12] да се запазят правните му последици, като във връзка с това Чешката република просто приканва Съда да упражни правомощието си по член 264, втора алинея ДФЕС, докато Обединеното кралство иска от Съда да възприеме същия подход, както в решението по дело C-658/11.

30. Съдът разгледа жалбата на Парламента в писмената фаза на производството [13] и в съдебното заседание от 22 септември 2015 г.

V – **Релевантните разпоредби на спорното споразумение**

31. Видно от член 1 от спорното споразумение, с него се определят условията и редът за прехвърляне в Танзания на задържани от EUNAVFOR лица, заподозрени в пиратска дейност, както и на свързаното с тях иззето от EUNAVFOR имущество, както и за отношението към тях след такова прехвърляне.

32. В член 3, параграф 1, второ изречение от споразумението е предвидено, че Танзания ще дава съгласие за предложеното от EUNAVFOR прехвърляне във всеки отделен случай, като взема предвид всички обстоятелства от значение за това, включително мястото на инцидента.

33. Съгласно член 3, параграф 3 и член 4, параграф 1 от споразумението както преди, така и след прехвърлянето страните се отнасят към съответните лица по хуманен начин и в съответствие с международните задължения в областта на правата на човека, включително забраната за изтезания и жестоко, нехуманно или унизително отношение или наказание и забраната за незаконно задържане, и в съответствие с изискването за справедлив съдебен процес. Освен това от втората част на изречението на член 4, параграф 1 от споразумението следва, че прехвърлените лица получават приемливо настаняване и храна и достъп до медицинска помощ, както и възможност за упражняване на вероизповеданието си.

34. В член 4, параграфи 2—7 от споразумението са уредени и други права на прехвърлените лица, и по-специално право на справедлив съдебен процес, както и право на съдебен процес в разумен срок или освобождаване.

35. От член 5 от споразумението следва, че никое прехвърлено лице не може да бъде съдено за престъпление, максималното наказание за което е по-строго от доживотен затвор.

36. Член 6 от споразумението определя какви задължения има EUNAVFOR за водене на досиета във връзка със съответните лица и съответното имущество и урежда начина, по който досиетата следва да се предоставят на танзанийските органи.

12 — Кралство Швеция пък не формулира изрично искане да се запазят правните последици на обжалваното решение, но от изложените от него доводи става ясно, че подкрепя искането на Съвета в това отношение.

13 — Докато в писмените си становища повечето участници в производството вземат отношение и по двете основания за обжалване, Чешката република излага становище само по второто основание за обжалване, а Кралство Швеция и Комисията се съсредоточават върху първото основание за обжалване.

37. Член 7 от споразумението урежда задължението на Съюза и EUNAVFOR да улесняват разследването и наказателното преследване от страна на танзанийските съдебни органи.

38. Накрая следва да се спомене и преамбюлът на споразумението, в който изрично се прави позоваване на Съвместното действие. В посочения преамбюл е направено позоваване и на различни актове на международното право, и по-специално на релевантните резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации и на Конвенцията на Организацията на обединените нации по морско право.

VI – **Правен анализ**

39. Подадената от Парламента жалба за отмяна почива на две основания, първото от които се отнася до избора на правилното правно основание за приемането на обжалваното решение (по този въпрос вж. раздел Б по-нататък), а второто визира задължението на Съвета да информира Парламента изчерпателно и незабавно на всички етапи на процедурата за сключване на международно споразумение (по този въпрос вж. раздел В по-нататък).

40. Преди да премина към анализ по същество на посочените две основания за обжалване, е необходимо накратко да обсъдя въпроса за компетентността на Съда да се произнесе по настоящото дело (вж. непосредствено по-долу, раздел А).

A – *Компетентност на Съда*

41. По принцип след Договора от Лисабон правораздавателната компетентност на Съда на Европейския съюз обхваща всички специфични области на правото на Съюза, като съдилищата на Съюза са компетентни да тълкуват всички разпоредби на правото на Съюза и да осъществяват контрол за законосъобразност на всички актове на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза (член 19, параграф 1, първа алинея ДЕС, член 263, първа алинея ДФЕС и член 267, първа алинея ДФЕС).

42. В отклонение от този принцип Съдът на Европейския съюз не е компетентен нито по отношение на разпоредбите на първичното право относно ОВППС, нито по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби (член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС във връзка с член 275, първа алинея ДФЕС). Член 275, втора алинея ДФЕС обаче предвижда изключение от това правило, доколкото учредява компетентност на съдилищата на Съюза в частност да упражняват контрол за спазването на член 40 ДЕС.

43. Именно до това изключение от изключението се отнася първото посочено от Парламента основание за обжалване, което поставя въпроса за избора на правилното правно основание на обжалваното решение. Макар че за съжаление изобщо не се позовава изрично на член 40 ДЕС, Парламентът по същество еднозначно визира регламентираното в тази разпоредба разграничение между ОВППС, от една страна, и водените изцяло на равнище на Съюза политики, от друга. В случай че Съветът незаконосъобразно е издал обжалваното решение единствено на основание на разпоредбите в областта на ОВППС, както твърди Парламентът, вместо като допълнително основание да посочи и разпоредбите относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество, това би означавало, че Съветът е нарушил правомощията на другите институции в пространството на свобода, сигурност и правосъдие, което е забранено съгласно член 40, първа алинея ДЕС, а съгласно член 275, втора алинея ДФЕС подлежи на контрол от страна на Съда.

44. Що се отнася до второто изтъкнато от Парламента основание за обжалване, то е свързано с общото задължение за информиране по член 218, параграф 10 ДФЕС, разпоредба, която — както Съдът вече е постановил по дело C-658/11 [14] — сама по себе си *не е* една от разпоредбите на първичното право относно ОВППС, предвидени в дял V, глава 2 от Договора за ЕС, а се прилага за всички процедури на Съюза за сключване на международни споразумения, независимо в коя област. Следователно посочената разпоредба *не е* засегната от ограничението на съдебната компетентност в областта на ОВППС, произтичащо от член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС във връзка с член 275, първа алинея ДФЕС.

45. Чешката република приканва Съда в настоящия случай да преосмисли и евентуално да нюансира практиката си относно член 218, параграф 10 ДФЕС, установена в решение C-658/11.

46. Противно на становището на Чешката република обаче, от член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС във връзка с член 275, първа алинея ДФЕС изобщо не може да се направи извод, че Съдът би следвало да има само ограничена компетентност да се произнася по жалби, основани на член 218, параграф 10 ДФЕС, например в смисъл, че би могъл само *да установява* наличието на нарушение, но не и *да отменя* обжалваното решение.

47. Съдът или има, или няма компетентност. Изключенията във връзка с неговата компетентност трябва да са изрично регламентирани и да се тълкуват стриктно. Нито член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС, нито 275, първа алинея ДФЕС предвижда степенуване на правомощията на съдилищата на Съюза да разглеждат жалби за отмяна във връзка с член 40 ДЕС или член 218, параграф 10 ДФЕС [15].

48. Независимо от това постановяването на установително съдебно решение, както изглежда предлага Чешката република, би било несъвместимо със същността на жалбата за отмяна. Това би противоречало на член 264 ДФЕС, който урежда правните последици от уважаването на жалбата и отразява касационния характер на жалбата за отмяна. Нищо в член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС, нито в член 275, първа алинея ДФЕС не сочи възможност за отклонение от правилото по член 264 ДФЕС.

49. Следователно Съдът е напълно компетентен да се произнесе по разглежданата тук жалба, включително евентуално да отмени обжалваното решение [16].

Б– *Избор на правилното правно основание (първо основание за обжалване)*

50. По първото основание за обжалване, върху което пада и акцентът по настоящото дело, Парламентът оспорва избраното от Съвета правно основание на обжалваното решение.

51. Парламентът твърди, че това решение незаконосъобразно е издадено единствено на основание на разпоредбите в областта на ОВППС, и по-точно на член 37 ДЕС. Според Парламента е било необходимо като допълнителни правни основания да се посочат членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС, тоест две разпоредби от областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и полицейското сътрудничество. С това Парламентът в крайна сметка поддържа, че решението е трябвало да има двойно материалноправно основание, което да съчетава оправомощаващите разпоредби от областта на ОВППС със свързаните с

14 — Решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 72 и 73); в допълнение вж. и заключението на генералния адвокат Bot по същото дело (EU:C:2014:41, т. 137 и 138).

15 — Само що се отнася до контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки, член 275, втора алинея, второ предложение ДФЕС изрично ограничава компетентността на Съда до произнасянето по жалби на основание член 263, четвърта алинея ДФЕС.

16 — В същия смисъл вж. решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, по-специално т. 87).

пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Ако не е възможно да се съчетават свързани с тези две политики правни основания, поради това че съответните процедури са несъвместими, Парламентът счита, както уточни в съдебното заседание, че са меродавни само членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС [17].

Предварителна бележка

52. В съдебната практика вече е изяснено, че акт на Съюза, включително решение за одобряване на международно споразумение [18], може да бъде приет на двойно материалноправно основание. Това се налага винаги когато се установи, че съответният акт преследва едновременно няколко цели или е съставен от няколко неразривно свързани части, без една от тях да е акцесорна по отношение на друга, поради което различни разпоредби на Договорите са приложими при условията на равнопоставеност [19].

53. Противно на твърденията на Съвета и подпомагащите го страни, до този момент Съдът не е отхвърлял възможността за прилагане на такова двойно материалноправно основание в случай като настоящия. Конкретно решение по дело C-658/11 не съдържа становище на Съда по въпроса.

54. Действително посоченото съдебно решение се отнася до международно споразумение, а именно споразумението с Мавриций, чието съдържание по същество е сходно с това на спорното в случая споразумение. В него обаче Съдът не изразява окончателно становище по въпроса за правилното материалноправно основание, доколкото по въпросното дело — за разлика от настоящото — Парламентът не е оспорвал с жалбата си приложимостта на член 37 ДЕС като единствено правно основание и дори е признавал, че одобряването на споразумението ЕС—Мавриций „е можело надлежно да се основе единствено на член 37 ДЕС, без да е налице никакво друго материалноправно основание“ [20]. Затова, предвид формулираните тогава от Парламента оплаквания, по дело C-568/11 Съдът се съсредоточава върху тълкуването на особената процесуална норма на член 218, параграф 6, втора алинея, първа част от изречението ДФЕС.

55. Дори и да се приеме, подобно на Съвета и подпомагащите го страни, че в решение C-658/11 Съдът поне имплицитно се е произнесъл и по въпроса за правилното материалноправно основание [21], това все още не би позволило в настоящия случай да се направи сигурен извод по отношение на оплакването на Парламента. Всъщност съгласно трайната съдебна практика за преценката на правното основание на обжалваното понастоящем решение е без значение на какво правно основание са приети други актове на Съюза с евентуално сходни характеристики [22].

17 — Становището на Комисията е по-крайно — според нея обжалваното решение попада изключително в приложното поле на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, поради което член 82 ДФЕС е единствената норма, предоставяща правомощие за приемането на това решение.

18 — По този въпрос вж. по-специално решения Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 55 и 56) и Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 35).

19 — Решения Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 43 и 44), Комисия/Съвет (C-377/12, EU:C:2014:1903, т. 34) и Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 43).

20 — Така според направеното от Съда изложение на доводите на страните в решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 44 и 45).

21 — В тази връзка Съветът и подпомагащите го страни се позовават по-конкретно на точки 58, 59 и 62 от решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Решения Комисия/Съвет (C-94/03, EU:C:2006:2, т. 50), Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 48) и Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 36); вж. също решение Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 66).

56. Поради това в настоящия случай е необходим самостоятелен анализ на избора на материалноправното основание на обжалваното решение, включително възможността това решение да бъде прието евентуално на двойно правно основание.

57. Съвсем не е изключена възможността по отношение на външната дейност на Съюза да се използват правни основания извън областта на ОВППС, както в случая считат Парламентът и Комисията. Например в член 21, параграф 3 ДЕС изрично се признава, че не само ОВППС, но и другите политики на Съюза могат да имат „външни аспекти“. Следователно по принцип е напълно възможно за целите на одобряването на международно споразумение на Съюза да се прилагат оправомощаващи разпоредби, свързани с пространството на свобода, сигурност и правосъдие, или пък одобрението да бъде основано на двойно материалноправно основание чрез допълнително посочване и на такива оправомощаващи разпоредби.

58. Този извод не намира опровержение в обстоятелството, че сред разпоредбите на първичното право относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, а именно разпоредбите на двете разглеждани тук глави от Договора за функционирането на ЕС относно съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и относно полицейското сътрудничество, няма изрични оправомощаващи норми в областта на външната дейност [23]. Както е известно, институциите на Съюза могат при определени обстоятелства да имат и имплицитна външна компетентност. Първоначално тези външни правомощия са били извеждани от съществуващите правомощия на институциите във вътрешните работи на Съюза в съответствие с т.нар. доктрина AETR [24]. Понастоящем такава външна компетентност е и изрично предвидена в Договорите с член 216, параграф 1 ДФЕС. Ако сега в даден случай е необходимо да се приложи доктрината AETR, то в съответния акт на Съюза трябва изрично да се посочи и член 216, параграф 1 ДФЕС [25].

59. Съгласно постоянната съдебна практика преценката дали в настоящия случай е било наложително да се добавят правни основания, свързани с областите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (член 82 ДФЕС) и полицейското сътрудничество (член 87 ДФЕС), трябва да се основава на обективни критерии, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на обжалваното решение [26], но и контекстът, в който се вписва то [27].

Липса на достатъчна връзка с пространството на свобода, сигурност и правосъдие

60. Ако се разгледа единствено съдържанието на спорното споразумение, трябва да се признае на Парламента и Комисията, че то съдържа множество разпоредби, присъщи за трансграничното съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси и за трансграничното полицейско сътрудничество. Споразумението урежда прехвърлянето на лица и имущество за целите на наказателното преследване [28] и правата на съответните лица да получат хуманно отношение, съобразено с принципите на правовата държава [29]. По-нататък споразумението

23 — Изключение съставлява ирелевантният в случая член 79, параграф 3 ДФЕС, който съдържа изрично правно основание за сключването на споразумения за обратно приемане на незаконно пребиваващи граждани на трети страни в страните по произход или страните, от които идват.

24 — Доктрината AETR води началото си от решение Комисия/Съвет (22/70, EU:C:1971:32, т. 15—19); по-ново обобщение може да се намери например в становище 1/03 (EU:C:2006:81, т. 114—133).

25 — По този въпрос вж. заключението ми по дело Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2114, т. 104); в същия смисъл още преди това вж. заключението ми по дело Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:187, т. 64—70).

26 — Решения Комисия/Съвет (C-300/89, EU:C:1991:244, т. 10), Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 42) и Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 35).

27 — Решения Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 48), Обединено кралство/Съвет (C-656/11, EU:C:2014:97, т. 50) и Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 38).

28 — Член 3, параграфи 1 и 2 от спорното споразумение.

29 — Член 3, параграф 3 и членове 4 и 5 от спорното споразумение.

определя задълженията на ЕС и на EUNAVFOR за водене на досиета и за предаване на съобщения [30], както и формата, в която ЕС и EUNAVFOR трябва да предоставят помощ на компетентните органи на Танзания във връзка с разследването срещу прехвърлените лица и наказателното им преследване [31].

61. Предвид изложеното по-горе съдържанието на спорното споразумение несъмнено има известна връзка с материята на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, по-специално що се отнася до сътрудничеството между органите във връзка с наказателните производства (член 82, параграф 1, втора алинея, буква г) ДФЕС), събирането, съхраняването, обработването, анализа и обмена на подходяща информация (член 87, параграф 2, буква а) ДФЕС), взаимното признаване на доказателства (член 82, параграф 2, втора алинея, буква а) ДФЕС), правата на лицата в наказателното производство (член 82, параграф 2, втора алинея, буква б) ДФЕС), както и подкрепата за обучението на служителите на компетентните ведомства (член 82, параграф 1, втора алинея, буква в) ДФЕС).

62. Би било обаче твърде прибързано само въз основа на тази съдържателна близост да се направи заключението, че в настоящия случай членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС непременно е трябвало да бъдат използвани като допълнителни правни основания на обжалваното решение. Всъщност невинаги когато следва да бъдат приети мерки, имащи известна връзка с целите на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и на полицейското сътрудничество, разпоредбите относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие са задължително sedes materiae [32].

63. Както съвсем правилно изтъкват Съветът и Кралство Швеция, определящото е, че разглежданите разпоредби на членове 82 ДФЕС и 87 ДФЕС се отнасят само до сътрудничеството *в рамките на Съюза*. Това е видно от първи прочит на текста на двете разпоредби [33], но също така следва и от концепцията за пространството на свобода, сигурност и правосъдие, за чието осъществяване са приети тези разпоредби: именно *Съюзът* осигурява *на своите граждани* такова пространство и именно *Съюзът представлява* това пространство (член 67, параграф 1 ДФЕС), като ударението пада върху идеята за пространство *без вътрешни граници* (член 3, параграф 2 ДЕС и член 67, параграф 2 ДФЕС).

64. За разлика от това обжалваното решение — а и съответно спорното споразумение, което е одобрено с това решение — съвсем не урежда съдебното или полицейското сътрудничество в рамките на Съюза. То не ги и засяга, нито ги изменя по смисъла на последното предложение от член 216, параграф 1 ДФЕС. Всъщност, противно на твърденията на Парламента и Комисията, споразумението не засяга по никакъв начин компетентността на държавите членки за налагане на санкции за международни престъпления като пиратството. Предмет на споразумението е единствено сътрудничеството с органите на Танзания, която е трета държава, и то само в случай че самите органи на държавите членки не започнат наказателно преследване [34].

65. Възможно е наистина да има случаи, в които сътрудничеството с трета държава също може да допринесе за постигането на целите на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в рамките на Съюза (вж. второ предложение от член 216, параграф 1 ДФЕС) и по този начин да придаде на това пространство „външно измерение“ в истинския смисъл на думата. За пример

30 — Член 6 от спорното споразумение.

31 — Член 7 от спорното споразумение.

32 — По този въпрос вж. решение Комисия/Парламент и Съвет (C-43/12, EU:C:2014:298, т. 45—50); в същия смисъл, но относно определянето на правата на гражданите на трети страни в рамките на Съюза — решения Обединено кралство/Съвет (C-431/11, EU:C:2013:589, т. 62—67) и Обединено кралство/Съвет (C-81/13, EU:C:2014:2449, т. 40—46).

33 — В тези разпоредби се говори за „съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси *в Съюза*“ (член 82, параграф 1 ДФЕС) и за „полицейско сътрудничество, което обединява всички компетентни *органи на държавите членки*“ (член 87, параграф 1 ДФЕС); курсивът е мой.

34 — Вж. член 12, параграф 1, второ тире от Съвместното действие.

може да се посочи включването на Норвегия, Исландия, Лихтенщайн и Швейцария в Шенгенското пространство или Конвенцията от Лугано във връзка с включването на някои от тези държави в определени аспекти на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси. Не се забелязва обаче външната дейност има такова отражение върху вътрешните работи на Съюза в хипотезата на сътрудничество като това с Танзания, правно основание за което осигуряват обжалваното решение и спорното споразумение.

66. Посоченото сътрудничество на Съюза с Танзания има за цел единствено да укрепи *международната сигурност* извън територията на Съюза: осигуряването на ефикасен начин за наказателно преследване на заподозрените в пиратска дейност лица в съответствие с принципите на правовата държава представлява съществен принос за ефективно и трайно противодействие на пиратството в открито море и така, за подобряване на общата сигурност в световен мащаб.

67. За разлика от това няма основание да се приеме, че е налице специфична връзка със *сигурността в рамките на Европейския съюз* или с националната сигурност на неговите държави членки. Ако изобщо има такава връзка, тя е твърде косвена. Всъщност сътрудничеството с Танзания е свързано с противодействието и наказването на пиратството не край бреговете на Европа, а в доста по-отдалечения Африкански рог, край бреговете на Сомалия.

68. Само по себе си обстоятелството, че заподозрените в пиратска дейност лица, които EUNAVFOR следва да прехвърля на танзанийските органи, временно се намират и са задържани на борда на военни кораби на държавите — членки на Съюза, също не е достатъчно, за да се приеме, че въпросът има вътрешносъюзно измерение. Всъщност, макар че в резултат от това съответните лица временно попадат под юрисдикцията на държавите членки и следователно могат да се ползват от гаранциите, предвидени в правото на Съюза, и по-специално гаранциите по Хартата на основните права[35], това все още не означава, че те се намират на територията на Съюза и следователно в географския обхват на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

69. Впрочем поради същата причина настоящият случай не е сходен с хипотезата на споразумение за обратно приемане по смисъла на член 79, параграф 3 ДФЕС. Всъщност за разлика от настоящия случай в тази хипотеза става дума именно за прехвърлянето в трети страни на лица, които незаконно са пребивавали *на територията на* Съюза.

Връзката на спорното споразумение с ОВППС

70. В крайна сметка сътрудничеството с Танзания се вписва в същинския контекст на външната политика и политиката на сигурност. Става въпрос за „мисия извън територията на Съюза“ с цел „укрепването на международната сигурност, в съответствие с принципите на Устава на Организацията на обединените нации“, мисия, чието изпълнение Съюзът си е поставил за цел в рамките на ОВППС, и по-точно в рамките на общата политика за сигурност и отбрана (член 42, параграф 1, второ изречение ДЕС и член 43, параграф 1 ДЕС).

35 — В същия смисъл вж. практиката на Европейския съд по правата на човека, и по-специално решения от 4 декември 2014 г., Samatar и др. с/у Франция (жалба № 17110/10 и др., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, т. 41—59), и Hassan и др. с/у Франция (жалба № 46695/10 и др., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, т. 60—72 и 86—104), и двете относно член 5 от ЕКПЧ.

71. Видно от преамбюла на спорното споразумение, както и от преамбюла на обжалваното решение, това споразумение се приема с оглед на изпълнението на няколко резолюции на Съвета за сигурност на ООН и конкретизира правните условия за дейността на EUNAVFOR в рамките на операция „Atalanta“ [36], съвместно военно действие в предметния обхват на ОВППС.

72. Обстоятелството, че съгласно спорното споразумение рамковото условие за сътрудничеството с Танзания е задържаните лица да се третират по хуманен начин и да се спазват определени принципи на правовата държава, в никакъв случай не опровергава принадлежността му към ОВППС. Всъщност правовата държава и закрилата на правата на човека в по-общ план спадат към принципите на външната дейност на Съюза, които трябва да се спазват и да се прилагат включително в рамките на ОВППС (член 21, параграф 1, първа алинея, параграф 2, буква б) и параграф 3 ДЕС) [37].

73. Предвид всичко изложено дотук Съветът правилно се е позовал на ОВППС, и по-точно на член 37 ДЕС, като единствено правно основание за приемане на обжалваното решение [38]. Следователно първото посочено от Парламента основание за обжалване не е налице.

B– *Информиране на Парламента (второ основание за обжалване)*

74. Като второ основание за обжалване се поддържа, че в противоречие с член 218, параграф 10 ДФЕС Парламентът не е бил незабавно и изчерпателно информиран на всички етапи на процедурата за сключване на спорното споразумение.

75. Както Съдът вече е приел, член 218, параграф 10 ДФЕС се прилага за всички международни споразумения на Съюза, тоест и за тези, които се отнасят изключително до ОВППС, каквото е спорното тук споразумение [39]. Силно оспорван обаче остава въпросът какъв е обхватът на задълженията на Съвета спрямо Парламента съгласно тази разпоредба.

Общи положения

76. Формулировката на член 218, параграф 10 ДФЕС навежда на извода, че Съветът има широкообхватно задължение за информиране: Парламентът получава „незабавно“ „изчерпателна“ информация „на всички етапи на процедурата“. Това отразява основен демократичен принцип, който важи по отношение на всеки процес на вземане на решения на равнището на Съюза [40] (вж. член 2 ДЕС), включително в областта на външната политика и политиката на сигурност.

77. Обратно на становището на генералния адвокат Bot [41] и на някои участници в настоящото производство, определено не мисля, че изискванията за информиране на Парламента съгласно член 218, параграф 10 ДФЕС трябва да са различни по строгост според това дали Парламентът одобрява международното споразумение съгласно член 216, параграф 6 ДФЕС, дали дава консултативно становище за него, или пък, както в настоящия случай, няма никакво формално право да участва в процеса на вземане на решение за това споразумение.

36 — По този въпрос вж. по-специално член 10, параграф 6 и член 12, параграф 3 от Съвместното действие.

37 — В подобен смисъл и заключението на генералния адвокат Bot по дело Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:50, т. 64), отнасящо се до целите за опазване на международния мир и сигурност.

38 — Вж. също подробния анализ на генералния адвокат Bot във връзка със споразумението ЕС—Маврикий в заключението му по дело Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:41, т. 68—121), в което въз основа на по същество аналогични аргументи той стига до същия извод (вж. по-конкретно т. 83 и 109—115).

39 — Решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, по-специално т. 85).

40 — Решения Roquette Frères/Съвет (138/79, EU:C:1980:249, т. 33), Парламент/Съвет (C-130/10, EU:C:2012:472, т. 81) и Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 81).

41 — Заключение на генералния адвокат Bot по дело Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:41, и по-специално т. 142—144).

78. Демократичният контрол не се изчерпва с упражняването на формално право на участие в процеса на вземане на решения, а информирането на Парламента няма за цел само да го подготви за упражняването на такова право на участие в процеса на вземане на решения. Напротив, самата прозрачност, която се постига в резултат на незабавното и изчерпателно информиране на Парламента на всички етапи на процедурата, вече съставлява немаловажен елемент на демократичния контрол, а следователно сама по себе си е ценност.

79. Тази прозрачност представлява израз на основополагащия принцип, че решенията в Европейския съюз се вземат при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите (член 1, втора алинея ДЕС). Тя подтиква всички участници във външната дейност на Съюза да възприемат отговорно поведение. Освен това тя гарантира, че избраните представители на гражданите на Съюза ще са в състояние напълно информирано да водят публични дискусии по въпроси на външната политика от общоевропейски интерес, както и да наблюдават с критично око цялата процедура за сключване на международното споразумение, като при повод изразяват своето становище [42]. Впрочем така те могат по напълно легитимен начин да се опитат да повлияят върху съдържанието на планираното споразумение, и то дори когато съответното споразумение от формална гледна точка може да бъде сключено без тяхното одобрение или изслушване. Редица противоречиви примери от по-близкото минало показват съвсем еднозначно колко важен е демократичният контрол в областта на външната дейност на Съюза и от какво голямо значение за това е Парламентът да бъде надлежно информиран [43].

80. Това тълкуване на член 218, параграф 10 ДФЕС не предполага „засилване на ролята на Европейския парламент“, което би било несъвместимо с Декларацията относно общата външна политика и политика на сигурност [44]. Всъщност още преди влизането в сила на Договора от Лисабон същите принципи на демократичен контрол и прозрачност, израз на които е член 218, параграф 10 ДФЕС, вече са били твърдо залегнали в системата на европейските договори за всички политики на Съюза, включително общата външна политика и политика на сигурност [45].

81. Независимо от това едва предвиденото в член 218, параграф 10 ДФЕС изчерпателно и незабавно информиране на Парламента на всички етапи на процедурата гарантира, че Парламентът ще може критично да преценява избора на процесуално- и материалноправно основание от страна на Съвета и евентуално да изтъква своята гледна точка по този въпрос [46]. Само ако разполага с достатъчно информация за предмета на планираното международно споразумение и за развитието на преговорите по него, Парламентът ще може своевременно да

42 — Например в случай като настоящия Парламентът би могъл да се интересува дали в достатъчна степен е съобразена установената в Съюза забрана на смъртното наказание (член 2, параграф 2 от Хартата на основните права). Какви биха били последиците, ако Съветът беше пропуснал да предвиди съответни предпазни мерки в спорното споразумение? Достатъчно ли е в спорното споразумение да се предвижда не изрична, а само имплицитна забрана на смъртното наказание? Припомням, че член 12, параграф 3 от Съвместното действие изрично посочва опасността от подлагане на смъртно наказание като основание да бъде отказано прехвърлянето на заподозрени в пиратска дейност лица в трети държави, докато в член 5 от спорното споразумение този въпрос е споменат само косвено и с по-малка символична тежест, доколкото просто е предвидено, че никое прехвърлено лице „не може да бъде съдено за престъпление, максималното наказание за което е по-строго от доживотен затвор“.

43 — Имам предвид най-вече планираното споразумение за свободна търговия ТПТИ със Съединените американски щати, споразумението SWIFT и споразумението за предаване на резервационни данни за пътниците (PNR), а също и присъединяването на Съюза към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, предвидено в член 6, параграф 2 ДЕС и в член 218, параграфи 6 и 8 ДФЕС.

44 — Декларация № 14, приложена към заключителния акт на Междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. (ОВ C 115, 2008 г., стр. 343); във втора алинея от тази декларация се подчертава, че разпоредбите на Договора от Лисабон относно общата външна политика и политика на сигурност „[не] засилват ролята на Европейския парламент“.

45 — Вж. по-специално член 1, параграф 2 ЕС и член 21 ЕС.

46 — Решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 86).

си създаде собствена представа за правилното правно основание и реално да защити евентуалното си право на участие в процеса на вземане на решение. Колкото по-малко информация дава на Парламента, толкова по-голяма възможност си осигурява Съветът да избере удобно за себе си правно основание без по-съществен политически отпор.

82. При това положение по-нататък следва да се провери дали в настоящия случай Парламентът е бил информиран така, както изисква член 218, параграф 10 ДФЕС, тоест *на всички етапи на процедурата, изчерпателно* и *незабавно*.

Задължение за информиране на Парламента на всички етапи на процедурата

83. Що се отнася най-напред до задължението за информиране на Парламента *на всички етапи на процедурата*, то без всякакво съмнение обхваща започването и приключването на процедурата. В това отношение Съветът е изпълнил задължението си по член 218, параграф 10 ДФЕС, доколкото първо с писмо от 22 март 2010 г. е информирал Парламента за предстоящото започване на преговорите по споразумението с Танзания, а след това с писмо от 19 март 2014 г. го е информирал и за одобряването на окончателно договореното споразумение.

84. С това обаче в никакъв случай не се изчерпват задълженията на Съвета спрямо Парламента. Самият текст на член 218, параграф 10 ДФЕС, и по-конкретно формулировката „на всички етапи на процедурата“, ясно показва, че Парламентът трябва да получава информация за хода на процедурата за сключване на международното споразумение не само в началото и в края ѝ, но и — с определена регулярност — *по време* на тази процедура. По принцип това призна и самият Съвет в съдебното заседание.

85. Несъмнено в това отношение информирането на Парламента по смисъла на член 218, параграф 10 ДФЕС не може да има същото качество и интензивност, както например информирането на специалния комитет по член 218, параграф 4 ДФЕС, с който преговарящият от страна на Съюза трябва да се консултира през целия период на преговорите с третата държава. Парламентът също така не трябва да бъде информиран за чисто вътрешни за другите институции на Съюза процеси, като например разискванията в работните групи на Съвета или в Комитета на постоянните представители на държавите членки.

86. Обратно на становището на Съвета, информирането на Парламента не може да се ограничи и само до етапите на процедурата, в които Съветът приема някакви формални решения, а именно предоставянето на мандат за водене на преговори и даването на указания на преговарящия. Напротив, в допълнение към това Парламентът трябва да бъде информиран например за постигнатите междинни резултати и за моментите на съществен напредък в преговорите, а също и за немаловажните трудности, които може да са възникнали по време на преговорите. При това, като се съобразят всички обстоятелства в конкретния случай и евентуално се вземат подходящи предпазни мерки за поверително третиране на чувствителната информация, информирането винаги трябва да се извършва така, че Парламентът да има достатъчна възможност да изпълни контролната си функция.

87. Само при такова непрекъснато информиране Парламентът може да изпълнява своята функция за демократичен контрол и освен това да следи първоначално избраното от Съвета правно основание и занапред да е правилното. Тази функция на Парламента има особено значение не на последно място в областта на ОВППС, тъй като в тази област, както вече посочих, съдебният контрол е силно ограничен (член 24, параграф 1, втора алинея, шесто изречение ДЕС във връзка с член 275 ДФЕС). Ако Парламентът можеше да изпълнява функцията си едва в края на процедурата, въз основа на окончателно договорено или дори вече одобрено международно споразумение, упражняваният от него контрол би бил много по-слабо ефикасен.

88. Доколкото в настоящия случай Парламентът изобщо не е бил информиран за развитието на процедурата, това съставлява явно нарушение на член 218, параграф 10 ДФЕС.

89. Тук не може да се възрази, че по време на процедурата главно действащо лице е не Съветът, а върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност. От една страна, именно Съветът в качеството си на решаващ орган носи отговорността за надлежното протичане на процедурата като цяло. От друга страна, пак Съветът носи отговорността за евентуални пропуски на върховния представител, доколкото последният не само председателства съвета по външни работи (член 18, параграф 3 ДЕС), но и отговаря за изпълнението на общата външна политика и политика на сигурност (член 18, параграф 2, второ изречение ДЕС); специално в настоящия случай върховният представител съвсем конкретно е бил упълномощен от Съвета да започне преговорите с Танзания[47] (член 218, параграф 3 ДФЕС).

Задължение за изчерпателно информиране на Парламента

90. Що се отнася по-нататък до *изчерпателното* информиране, има какво още да се желае по отношение на двете писма на Съвета до Парламента.

91. Първо, писмото от 22 март 2010 г., с което Парламентът е уведомен за предстоящото започване на преговорите с Танзания, не съдържа никакви сведения за евентуалните указания за воденето на преговорите по смисъла на член 218, параграф 4 ДФЕС.

92. Това е несъвместимо с член 218, параграф 10 ДФЕС. Всъщност изчерпателното информиране на Парламента логически предполага той не просто да бъде уведомен за започването на преговорите, но и да бъде запознат в подробности за целите, които Съюзът си поставя по отношение на съдържанието на планираното международно споразумение. Само така е възможен ефективен демократичен контрол.

93. Както самият Съвет признава, споменавайки за някои предишни случаи, няма непреодолими пречки за запознаването на Парламента с указанията за воденето на преговорите. По-конкретно, при необходимост могат да се вземат подходящи предпазни мерки, за да се гарантира поверително третиране на чувствителната информация, например информацията във връзка преговорната стратегия на Съюза или сведенията, които засягат външнополитическите интереси или сигурността на Съюза и неговите държави членки.

94. Второ, към писмото от 19 март 2014 г., с което Парламентът е уведомен за приключването на процедурата, не е приложен нито текстът на обжалваното решение, нито текстът на спорното споразумение. Дори впоследствие Съветът не изпраща официално тези два текста на Парламента.

95. Това също не съответства на изискванията на член 218, параграф 10 ДФЕС[48].

96. Тук не може да се възрази, че Парламентът е познавал контекста, в който се вписва планираното споразумение с Танзания, в частност защото вече са били сключени две подобни споразумения с други трети държави. Както Парламентът много правилно подчертава, не е редно избраните представители на гражданите на Съюза да са принудени да упражняват функцията си за демократичен контрол въз основа на предположения за вероятното съдържание на планираното международно споразумение.

47 — Това обстоятелство изрично следва от писмото от 22 март 2010 г.

48 — В този смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Bot по дело Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:41, т. 155).

97. Противно на твърденията на Съвета, Парламентът не е длъжен сам да изисква допълнителна информация. Всъщност за разлика от други разпоредби, например член 319, параграф 2 ДФЕС, член 218, параграф 10 ДФЕС не възлага на Парламента задължение сам да поеме инициативата. Поради самия факт, че Парламентът не знае подробности за преговорите по споразумението и не познава хода им, подобно задължение би го поставило в много неизгодно положение и би направило прекомерно трудно упражняването на демократичен контрол от негова страна. Съгласно член 218, параграф 10 ДФЕС Съветът е длъжен да предоставя на Парламента информация без поискване. В крайна сметка това налагат институционалното равновесие и принципът на лоялно сътрудничество между институциите (член 13, параграф 2 ДЕС).

98. На още по-силно основание не е допустимо Парламентът да бъде принуждаван, както в настоящия случай, да се запознае със съдържанието на решението на Съвета и на одобреното с това решение споразумение от *Официален вестник на Европейския съюз*. Всъщност, както Съдът вече е подчертал, публикуването на акта в Официален вестник съгласно член 297 ДФЕС няма същата цел като информирането на Парламента, предвидено в член 218, параграф 10 ДФЕС[49].

99. Безспорно и публикацията в Официален вестник осигурява достатъчно време на Парламента, за да може с жалба за отмяна (член 263, втора алинея ДФЕС) да оспори законосъобразността на решението, а така косвено — и на споразумението. Това обаче е *съдебен контрол* от страна на друга институция на Съюза, който освен това се ограничава до правни въпроси. От този контрол следва стриктно да се разграничава *демократичният контрол*, който упражнява самият Парламент и при който на преден план стоят политическите оценки и въпросите на целесъобразността. Ако този демократичен контрол може да се осъществява едва ex post, той неминуемо ще бъде много по-слабо ефикасен отколкото по време на процедурата за сключване на международното споразумение. Обратно, ако навреме се даде възможност за упражняването на този контрол, по всяка вероятност това дори може да допринесе за избягване на последващи правни спорове между институциите.

Задължение за незабавно информиране

100. На последно място, член 218, параграф 10 ДФЕС изисква Парламентът да бъде и *незабавно* информиран. Както личи особено от текста на други езици (на френски „immédiatement“, на английски „immediately“), идеята зад тази формулировка е Парламентът да бъде информиран веднага или поне възможно най-бързо[50].

101. При изпращането на информацията за предстоящото започване на преговорите по споразумението Съветът несъмнено е изпълнил това задължение, доколкото е изпратил писмото си на 22 март 2010 г., тоест още на същия ден, в който е разрешил започване на преговори с Танзания.

102. Не може обаче да се каже същото за информацията за приключването на процедурата: обстоятелството, че с обжалваното решение Съветът е одобрил спорното споразумение, е съобщено на Парламента повече от седмица по-късно, а именно с писмото от 19 март 2014 г. Наистина в сравнение със случая по дело C-658/11, когато Съветът се е забавил с три месеца[51], забавянето е сравнително кратко. То обаче не е незначително, още повече в епохата на съвременните комуникации. Съветът не посочва причините за това забавяне нито извън

49 — Решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 79).

50 — В германското право се приема, че формулировката „незабавно“ („unverzüglich“) изисква действия „без виновно забавяне“ (вж. член 121, параграф 1, първо изречение от Bürgerliches Gesetzbuch (Граждански кодекс).

51 — Във връзка с това вж. решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 77 и т. 15—17).

съдебния процес, нито в производството пред Съда[52]. При това положение дори забавяне от около седмица като настъпилото в настоящия случай свидетелства за липса на уважение към народните представители, което е несъвместимо както с буквата, така и с духа на член 218, параграф 10 ДФЕС, а също и с изискването за лоялно сътрудничество между институциите (член 13, параграф 2, второ изречение ДЕС).

Междинно заключение

103. Предвид всичко това в настоящия случай Съветът в много отношения е нарушил задължението си по член 218, параграф 10 ДФЕС за изчерпателно и незабавно информиране на Парламента на всички етапи на процедурата. Следователно второто изтъкнато от Парламента основание за обжалване е налице.

Г– *Обобщение*

104. Ето защо общият извод е, че е налице само второто основание за обжалване. То обаче и само по себе си е достатъчно, за да наложи отмяна на обжалваното решение, доколкото допуснатото от Съвета нарушение на член 218, параграф 10 ДФЕС съставлява съществено процесуално нарушение[53] (член 263, първа и втора алинея ДФЕС във връзка с член 264, първа алинея ДФЕС).

Д – *Запазване на правните последици на обжалваното решение*

105. Ако, както предлагам, отмени обжалваното решение само на второто посочено основание за това, Съдът би следвало съгласно член 264, втора алинея ДФЕС да запази правните му последици в съответствие с единодушното становище по въпроса на всички участници в производството.

106. Запазването на правните последици на обжалваното решение се налага по съображения за правна сигурност, с цел да не се засегне пълната ефикасност на наказателното преследване и съдебният процес на заподозрените в пиратска дейност лица. Всъщност с оглед на член 10, параграф 6 и член 12, параграф 3 от Съвместното действие[54] по този начин от самото начало ще бъде осуетен всеки опит да се постави под въпрос мандатът на EUNAVFOR, когато се прехвърлят в Танзания заподозрени в пиратство лица, арестувани край брегове на Сомалия. Правните последици на мерките, вече предприети в изпълнение на спорното споразумение, също няма да може да се поставят под съмнение. Нещо повече, в по-общ план посредством запазването на правните последици на обжалваното решение се избягва всяка неяснота на международно равнище по въпроса за наличието на международните задължения, поети от Съюза с одобряването и подписването на спорното споразумение.

107. Доколкото обжалваното решение се отменя на второто посочено в жалбата основание, тоест не защото е издадено на неправилно материално- или процесуалноправно основание, а само защото е издадено в нарушение на задължението за информиране на Парламента, правните му последици би следвало да се запазят не само временно, а за неопределено време[55].

52 — По-конкретно, в случая Съветът не се позовава на проблеми с превода. Когато международното споразумение или решението на Съвета, с което се одобрява това споразумение, не е готово веднага на всички официални езици на Съюза, Съветът трябва най-напред да предаде на Парламента текстовете на езиците, които са налични, а впоследствие незабавно да изпрати и останалите преводи.

53 — В същия смисъл решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, по-специално т. 80, 86 и 87).

54 — Както е известно, съгласно тези две разпоредби прехвърлянето на лица в трета държава предполага предварителното сключване на споразумение с тази трета държава, в която се определят условията за прехвърлянето.

55 — Вж. решение Парламент/Съвет (C-658/11, EU:C:2014:2025, по-специално т. 91).

Всъщност съгласно първата част от изречението на член 218, параграф 6, втора алинея ДФЕС информацията, която Съветът е пропуснал да даде, дори и впоследствие този пропуск да е бил надлежно отстранен, сама по себе си не е свързана с никакво право на Парламента на участие в процеса на вземане на решение, дори не и с право на консултативно становище. При това положение би изглеждало като проява на краен формализъм все пак да се изиска от Съвета да повтори процедурата по вземане на решението в подходящ срок.

108. Въпросът би стоял другояче само ако Съдът прецени, че е налице (и) първото посочено от Парламента основание за обжалване, тоест ако установи, че обжалваното решение е издадено на неправилно правно основание. Това вече би било от значение за правото на Парламента да участва в процеса на вземане на решения. В тази хипотеза, в съответствие с по-новата практика на Съда[56], правните последици на обжалваното решение би следвало да бъдат запазени не за неопределено време, а за срока, който е необходим на Съвета, за да отстрани порока в избора на правното основание и надлежно да включи Парламента в процедурата. В настоящия случай може да се приеме, че десет месеца биха били подходящ срок, за да има Съветът възможност да получи одобрението на Парламента в съответствие с член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), подточка v) ДФЕС, както и да приеме ново решение на правилните правни основания.

VII – **По съдебните разноски**

109. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Доколкото съгласно моето предложение Съветът губи делото, а Парламентът е направил съответното искане, Съветът следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник обаче Чешката република, Кралство Швеция, Обединеното кралство и Европейската комисия, които са встъпили страни, понасят направените от тях съдебни разноски.

VIII – **Заключение**

110. По изложените съображения предлагам на Съда да се произнесе, както следва:

„1) Отменя Решение 2014/198/ОВППС на Съвета от 10 март 2014 г.

2) Запазва правните последици на отмененото решение.

3) Осъжда Съвета на Европейския съюз да понесе направените от него съдебни разноски и тези на Европейския парламент.

4) Чешката република, Кралство Швеция, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, както и Европейската комисия понасят направените от тях съдебни разноски“.

56 — Решения Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 90), Комисия/Съвет (C-137/12, EU:C:2013:675, по-специално т. 81) и Комисия/Парламент и Съвет (C-43/12, EU:C:2014:298, т. 56).