Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PAOLO MENGOZZI IŠVADA,
pateikta 2014 m. sausio 23 d.[1]

Byla C-377/12

Europos Komisija
prieš

Europos Sąjungos Tarybą

„Ieškinys dėl panaikinimo — Sprendimas 2012/272/ES — Vystomasis bendradarbiavimas — Transportas — Aplinka — Trečiųjų valstybių piliečių readmisija — Pagal ESV sutarties V antraštinę dalį taikomas teisinis pagrindas“

Turinys

I – Įžanga 2

II – Teisinis pagrindas 2

III – Ginčo aplinkybės 6

IV – Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme 6

V – Analizė 7

A – Šalių argumentai 7

B – Taikytina teismų praktika ir taikytino testo nustatymas 9

C – PBS kilmė, turinys ir bendra struktūra 11

D – Vystomasis bendradarbiavimas Sąjungos teisėje ir PBS kvalifikavimas 12

E – Dėl su transportu susijusių teisinių pagrindų įtraukimo 14

F – Dėl su aplinka susijusio teisinio pagrindo įtraukimo 15

G – Dėl su trečiųjų valstybių piliečių readmisija susijusio teisinio pagrindo įtraukimo 16

1 — Originalo kalba: prancūzų.

1. PBS turinys 17

2. Migracija ir vystomojo bendradarbiavimo politika 18

3. PBS 26 straipsnis atsižvelgiant į ankstesnę praktiką 18

4. Dabartinė praktika susitarimų dėl readmisijos srityje 20

H – Dėl panaikinto sprendimo padarinių palikimo galioti 20

VI – Dėl bylinėjimosi išlaidų 21

VII– Išvada 21

I – Įžanga

1. Šiuo ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo panaikinti 2012 m. gegužės 14 d. Tarybos sprendimą 2012/272/ES dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo pasirašymo Sąjungos vardu[2] (toliau – ginčijamas sprendimas), nes Europos Sąjungos Taryba pridėjo teisinius pagrindus, susijusius su transportu, trečiųjų valstybių piliečių readmisija ir aplinka.

II – Teisinis pagrindas

2. Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo (toliau – PBS)[3] 26 straipsnis „Bendradarbiavimas migracijos ir vystymosi srityje“, įtrauktas į V antraštinę dalį, skirtą bendradarbiauti migracijos ir darbo jūroje srityse, suformuluotas taip:

„1. Šalys dar kartą patvirtina bendro migracijos srautų tarp jų teritorijų valdymo svarbą. Siekdamos stiprinti bendradarbiavimą šalys sukuria išsamaus dialogo ir konsultacijų visais su migracija susijusiais klausimais mechanizmą. Su migracija susiję rūpimi klausimai įtraukiami į nacionalines strategijas ir (arba) nacionalines vystymosi programas, skirtas kilmės, tranzito ir tikslo šalių ekonominiam ir socialiniam vystymuisi.

2. Šalių bendradarbiavimas grindžiamas specialių poreikių vertinimu, atliktu šalims tarpusavyje konsultuojantis ir susitarus, ir įgyvendinamas vadovaujantis atitinkamais galiojančiais Sąjungos ir šalių teisės aktais. Bendradarbiaujant daugiausiai dėmesio skiriama:

a) emigraciją ir imigraciją skatinantiems veiksniams;

2 — OL L 134, p. 3.

3 — Toliau pateikiama tokia šiam ieškiniui nagrinėti reikšmingų nuostatų formuluotė, kokia išdėstyta 2011 m. sausio 21 d. Tarybos dokumente Nr. 15616/10 (dėl versijos anglų kalba taip pat žr. 2011 m. sausio 25 d. Dokumentą Nr. 15616/10 COR 1). Reikia pažymėti, kad vykstant šiam procesui Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo sudarymo (2013 m. gruodžio 18 d. COM(2013) 925 galutinis), prie šio sprendimo numatoma pridėti PBS (žr. COM(2013) 925 galutinis 1 priedą). Siekiant tikslumo, paminėtina, kad pastarajame dokumente pateiktame PBS tekste yra nedidelių formalių skirtumų, palyginti su 2011 m. sausio 21 d. Tarybos dokumente Nr. 15616/10 esančiu tekstu, kuriuo remiantis pateikta ši išvada.

b) nacionalinės teisės aktų ir praktikos, susijusių su migrantų apsauga ir teisėmis, rengimui ir įgyvendinimui, siekiant laikytis taikytinų tarptautinių dokumentų, kuriais užtikrinama pagarba migrantų teisėms, nuostatų;

c) nacionalinės teisės aktų ir praktikos, susijusių su tarptautine apsauga, rengimui ir įgyvendinimui, siekiant laikytis <...> Konvencijos dėl pabėgėlių statuso <…> ir užtikrinti negrąžinimo principo laikymąsi;

d) leidimo atvykti į šalį taisyklėms, taip pat į šalį įleistų asmenų teisėms ir statusui, vienodam požiūriui į teisėtai šalyje gyvenančius asmenis, kurie nėra tos šalies piliečiai, jų integracijai, švietimui ir mokymuisi, taip pat kovos su rasizmu, diskriminacija ir ksenofobija priemonėms;

e) veiksmingos prevencinės politikos nustatymui, siekiant spręsti kitos šalies piliečio, neatitinkančio arba nebeatitinkančio atvykimo, buvimo ar gyvenimo šalyje sąlygų, buvimo kitos atitinkamos šalies teritorijoje problemą, taip pat neteisėto žmonių įvežimo, prekybos žmonėmis problemas, įskaitant kovos su neteisėtą žmonių įvežimą vykdančiais tinklais būdus ir tokios veiklos aukų apsaugą;

f) asmenų grąžinimui, kaip apibrėžta šio straipsnio 2 dalies e punkte, žmoniškomis ir oriomis sąlygomis, taip pat jų savanoriškam ir galutiniam grąžinimui į kilmės šalis ir tokių asmenų priėmimui ir (arba) readmisijai pagal šio straipsnio 3 dalį. Sprendžiant, ar asmenį grąžinti, tinkamai atsižvelgiama į šalių teisę suteikti leidimus gyventi arba leidimus būti šalyje dėl asmeninių arba humanitarinių priežasčių ir laikantis negrąžinimo principo;

g) abiem šalims svarbiems vizų, kelionės dokumentų saugumo ir sienų valdymo klausimams;

h) migracijos ir vystymosi klausimams, įskaitant žmogiškųjų išteklių vystymą, socialinę apsaugą, su migracija susijusios naudos didinimą, lyčių lygybės klausimus ir vystymąsi, etinį įdarbinimą, apykaitinę migraciją ir migrantų integraciją.

3. Siekdamos bendradarbiauti šioje srityje ir neatmesdamos poreikio apsaugoti prekybos žmonėmis aukas, šalys taip pat susitaria:

a) Filipinai nedelsdami priima atgal visus savo piliečius, kaip apibrėžta šio straipsnio 2 dalies e punkte, esančius valstybės narės teritorijoje pastarajai paprašius, iš karto, kai tik nustatoma asmenų pilietybė ir valstybėje narėje užbaigiamos atitinkamos procedūros;

b) kiekviena valstybė narė nedelsdama priima atgal visus savo piliečius, kaip apibrėžta šio straipsnio 2 dalies e punkte, esančius Filipinų teritorijoje pastariesiems paprašius, iš karto, kai tik nustatoma asmenų pilietybė ir Filipinuose užbaigiamos atitinkamos procedūros;

c) valstybės narės ir Filipinai suteikia savo piliečiams šiam tikslui reikalingus dokumentus. Prašančioji šalis visus priėmimo arba readmisijos prašymus perduoda kompetentingai prašomosios valstybės institucijai.

Jeigu atitinkamas asmuo neturi jokių tinkamų tapatybės dokumentų arba kitų jo pilietybę patvirtinančių įrodymų, Filipinai arba valstybė narė nedelsdama paprašo kompetentingos diplomatinės arba konsulinės tarnybos patvirtinti asmens pilietybę, jei reikia, surengus pokalbį; kai tik patvirtinama, kad asmuo yra Filipinų arba valstybės narės pilietis, kompetentingos Filipinų arba valstybės narės institucijos išduoda tinkamus dokumentus.

4. Šalys susitaria kuo greičiau sudaryti susitarimą dėl jų piliečių priėmimo ir (arba) readmisijos, kuriame būtų nuostata dėl kitų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės readmisijos.“

3. PBS 34 straipsnyje dėl aplinkos ir gamtos išteklių nustatyta:

„1. Šalys susitaria, kad bendradarbiaudamos šioje srityje skatina saugoti ir gerinti aplinką, siekdamos tvaraus vystymosi. Vykdydamos bet kokią veiklą pagal šį susitarimą, šalys atsižvelgia į Pasaulio aukščiausiojo lygio susitikimo dėl tvaraus vystymosi rezultatus ir į abiejų šalių taikomų atitinkamų daugiašalių aplinkosaugos susitarimų įgyvendinimą.

2. Šalys susitaria, kad reikia tvariu būdu saugoti ir valdyti gamtos išteklius bei biologinę įvairovę, siekiant naudos visoms kartoms ir atsižvelgiant į jų vystymosi poreikius.

3. Šalys susitaria bendradarbiauti, siekdamos stiprinti prekybos ir aplinkos politikos abipusę paramą ir įtraukti aplinkos aspektus į visus bendradarbiavimo sektorius.

4. Šalys siekia tęsti ir stiprinti bendradarbiavimą pagal regionines aplinkos apsaugos programas, pirmiausia:

a) didinti su aplinka susijusį informuotumą ir siekti, kad aplinkos apsauga ir tvarios vystymosi pastangos būtų užtikrinamos vietos lygmeniu, įskaitant vietinių kultūrinių bendruomenių ir (arba) senųjų vietinių tautų ir vietos bendruomenių dalyvavimą;

b) didinti gebėjimus prisitaikyti prie klimato kaitos, švelninti jos padarinius ir didinti energijos vartojimo efektyvumą;

c) didinti gebėjimus dalyvauti sudarant ir įgyvendinant daugiašalius aplinkos susitarimus, įskaitant susitarimus dėl biologinės įvairovės ir biologinės saugos, bet jais neapsiribojant;

d) skatinti aplinką tausojančias technologijas, produktus ir paslaugas, be kita ko, naudojantis reglamentavimo ir rinkos priemonėmis;

e) gerinti gamtos išteklių, įskaitant miškus, valdymą, kovoti su neteisėta medienos ruoša ir su susijusia prekyba, skatinti tvarų gamtos išteklių, įskaitant miškus, tvarkymą;

f) veiksmingai tvarkyti nacionalinius parkus ir saugomas teritorijas, nustatyti ir saugoti biologinės įvairovės ir pažeidžiamų ekosistemų teritorijas, tinkamai atsižvelgiant į vietos bendruomenes ir senąsias vietines tautas, gyvenančias tose teritorijose arba netoli jų;

g) užkirsti kelią neteisėtam pavojingų kietųjų ir pavojingų atliekų ir kitokių atliekų vežimui iš vienos valstybės į kitą;

h) saugoti pakrančių ir jūrų aplinką ir vykdyti veiksmingą vandens išteklių valdymą;

i) užtikrinti dirvožemio apsaugą ir tvarią žemėtvarką, įskaitant uždarytų arba neeksploatuojamų kasyklų atkūrimą;

j) skatinti didinti gebėjimus nelaimių ir rizikos valdymo srityje;

k) skatinti ekonomikoje naudoti tausaus vartojimo ir gamybos būdus.

5. Šalys skatina viena kitos dalyvavimą šioje srityje vykdomose savo programose jose numatytomis konkrečiomis sąlygomis.“

4. Transportui skirtas PBS 38 straipsnis suformuluotas taip:

„1. Šalys susitaria bendradarbiauti atitinkamose transporto politikos srityse, siekdamos gerinti investavimo galimybes ir prekių bei keleivių judėjimą, skatinti laivybos ir aviacijos patikimumą bei saugumą, spręsti transporto poveikio aplinkai problemą ir didinti savo transporto sistemų efektyvumą.

2. Bendradarbiaudamos šioje srityje šalys siekia skatinti:

a) keistis informacija apie atitinkamą savo transporto politiką, susijusius teisės aktus ir praktiką, ypač apie miesto, kaimo, jūrų ir oro transportą, transporto logistiką ir daugiarūšio transporto tinklų sujungimą ir sąveiką, taip pat kelių, geležinkelių, uostų ir oro uostų valdymą;

b) keistis nuomonėmis apie Europos palydovinės navigacijos sistemas (visų pirma „Galileo“), daugiausia dėmesio skiriant abiem pusėms naudingiems reguliavimo, pramonės ir rinkos plėtros klausimams;

c) tęsti dialogą oro transporto paslaugų srityje, siekiant nedelsiant užtikrinti galiojančių atskirų valstybių narių ir Filipinų dvišalių oro paslaugų susitarimų teisinį tikrumą;

d) tęsti dialogą dėl oro transporto infrastruktūros tinklų ir veiklos stiprinimo, siekiant spartaus, veiksmingo, tvaraus, saugaus ir patikimo žmonių ir prekių judėjimo, taip pat skatinti oro transporto pramonėje taikyti konkurencijos teisę ir ekonominį reguliavimą, siekiant remti reguliavimo priemonių suderinimą ir stiprinti verslo veiklą, taip pat išnagrinėti galimybes toliau plėtoti ryšius oro transporto srityje. Turėtų būti toliau skatinama vykdyti bendro intereso bendradarbiavimo oro transporto srityje projektus;

e) vesti dialogą jūrų transporto politikos ir paslaugų srityje, siekiant visų pirma skatinti jūrų transporto pramonės vystymąsi, be kita ko, bet neapsiribojant:

   i) keistis informacija apie įstatymus ir kitus teisės aktus, susijusius su jūrų transportu ir uostais;

   ii) skatinti neribojamą tarptautinės jūrų transporto paslaugų rinkos ir tarptautinės prekybos prieinamumą komerciniais pagrindais, nenustatyti sąlygų dėl krovinių dalinimo, nustatyti nacionalinį režimą ir didžiausio palankumo statusą (DPS) laivams, kuriuos eksploatuoja kitos šalies piliečiai ar bendrovės, ir spręsti atitinkamus klausimus, susijusius su transporto paslaugų „nuo durų iki durų“ teikimu, kai dalis maršruto driekiasi jūra, atsižvelgiant į šalių nacionalinę teisę;

   iii) veiksmingai administruoti uostus ir užtikrinti jūrų transporto paslaugų veiksmingumą; ir

   iv) skatinti bendradarbiavimą jūrų transporto sektoriuje abiem šalims svarbiais klausimais ir darbą jūroje, jūrininkų rengimą ir mokymą, kaip nustatyta 27 straipsnyje;

f) vesti dialogą dėl veiksmingo transporto saugumo, patikimumo ir taršos prevencijos standartų laikymosi užtikrinimo, ypač kiek tai susiję su jūrų transportu, visų pirma kova su piratavimu, ir su oro transportu, atsižvelgiantį į atitinkamas tarptautines konvencijas, prie kurių šalys prisijungusios, bei standartus, įskaitant bendradarbiavimą atitinkamuose tarptautiniuose forumuose, kuriuose siekiama užtikrinti geresnį tarptautinių teisės aktų vykdymą. Todėl šalys skatina pagalbą ir techninį bendradarbiavimą klausimais, susijusiais su transporto saugumu, patikimumu ir aplinkos aspektais, įskaitant jūrininkų ir pilotų mokymą ir rengimą, paieškos ir gelbėjimo operacijas, taip pat avarijų ir incidentų tyrimą, bet tuo neapsiribojant. Šalys taip pat daug dėmesio skiria ekologiškų transporto priemonių naudojimo skatinimui.“

III – Ginčo aplinkybės

5. 2004 m. lapkričio 25 d., Komisijai rekomendavus, Taryba įgaliojo ją derėtis dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės. 2009 m. vasario mėn. šios derybos prasidėjo Maniloje (Filipinai) ir baigėsi 2010 m. birželio mėn. pradžioje. 2010 m. birželio 25 d. Komisija ir Filipinų Respublika galiausiai parafavo susitarimą.

6. Atitinkamai 2010 m. rugsėjo 6 d. Komisija priėmė pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo pasirašymo [4], kuris buvo grindžiamas SESV 207 ir 209 straipsniais kartu su SESV 218 straipsnio 5 dalimi.

7. Po to, kai 2011 m. sausio 28 d. Nuolatinių atstovų komitete (*Coreper*) pasikonsultavus su Tarybos teisės tarnyba buvo pasiektas susitarimas [5] Taryba vieningai priėmė ginčijamą sprendimą, kurį grindė ne tik SESV 207 ir 209 straipsniais dėl prekybos ir vystymosi, bet ir SESV 91 bei 100 straipsniais dėl transporto, SESV 79 straipsnio 3 dalimi dėl trečiųjų valstybių piliečių readmisijos ir SESV 191 straipsnio 4 dalimi dėl aplinkos, o visa tai kartu su SESV 218 straipsnio 5 dalimi [6].

8. Manydama, kad PBS nenumatytos pareigos, kurios viršija su prekyba ir vystomuoju bendradarbiavimu susijusį tikslą, Komisija nusprendė, kad SESV 79 straipsnio 1 dalies, 91 straipsnio, 100 straipsnio ir 191 straipsnio 4 dalies pridėjimas kaip ginčijamo sprendimo teisinių pagrindų yra nereikalingas, ir 2012 m. rugpjūčio 6 d. pareiškė šį ieškinį pagal SESV 263 straipsnį.

IV – Šalių reikalavimai ir procesas Teisingumo Teisme

9. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

— panaikinti ginčijamą sprendimą,

— tačiau palikti galioti sprendimo padarinius, ir

— priteisti iš Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

10. Taryba Teisingumo Teismo prašo:

— atmesti ieškinį ir

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

11. 2012 m. lapkričio 29 d., gruodžio 18 d. ir 20 d. ir 2013 m. sausio 25 d. nutartimis Teisingumo Teismo pirmininkas atitinkamai Airijai, Jungtinei Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystei, Vokietijos Federacinei Respublikai, Čekijos Respublikai, Graikijos Respublikai ir Austrijos Respublikai leido įstoti į bylą palaikyti Tarybos reikalavimų.

4 — Žr. 2010 m. rugsėjo 6 d. COM(2010) 460 galutinis.

5 — Žr. 2011 m. sausio 28 d. Dokumentą 5882/11.

6 — Anot Tarybos, šis papildymas yra platesnio svarstymo Taryboje rezultatas dėl veiksmų, kurių reikia imtis, kai sudaryti Sąjungos ir jos valstybių narių tarptautiniai susitarimai, bent iš dalies susiję su ESV sutarties trečiosios dalies V antraštinės dalies nuostatomis. Iš tiesų 2012 m. balandžio 18 d. *Coreper* paragino Tarybą įtraukti su minėtomis nuostatomis susijusius teisinius pagrindus ir taip pat pasielgti su kitais trimis rengiamais pagrindų susitarimais dėl partnerystės. 2012 m. gegužės 8 d. dokumente (doc. 9196/1/12 REV 1) Taryba nurodė, jos nuomone, galinčias kilti tokio papildymo procesines pasekmes ir, be kita ko, pridėjo Komisijos pareiškimą dėl nepritarimo, kad minėti teisiniai pagrindai būtų įtraukti.

12. Europos Komisija, Taryba, Vokietijos Federacinė Respublika, Airija, Graikijos Respublika ir Jungtinė Karalystė buvo išklausytos per 2013 m. spalio 22 d. Teisingumo Teismo posėdį.

V – Analizė

A – *Šalių argumentai*

13. Grįsdama savo ieškinį Komisija pateikia vienintelį pagrindą, kad į ginčijamą sprendimą įtraukusi ginčijamus teisinius pagrindus, susijusius su transportu, aplinka ir trečiųjų valstybių piliečių readmisija, Taryba pažeidė Sutartyse įtvirtintas taisykles ir Teisingumo Teismo praktiką dėl teisinio pagrindo pasirinkimo.

14. Komisija mano, kad nors PBS apima įvairias sritis, juo siekiama vieno tikslo – sukurti vystomąjį bendradarbiavimą, kaip tai suprantama pagal SESV 209 straipsnį. Taigi PBS turi būti kvalifikuojamas kaip susitarimas dėl vystomojo bendradarbiavimo, kaip tai suprantama pagal Sprendimą *Portugalija prieš Tarybą*[7].

15. Grįsdama savo teiginį Komisija teigia, pirma, kad ginčijamos trys veiklos sritys priklauso ir Europos konsensuse dėl vystymosi[8], ir vystomojo bendradarbiavimo finansinėje priemonėje[9] numatytoms sritims. Antra, Komisija siekia kiekvienoje srityje atskirai įrodyti, jog PBS nenumatytos tokios apimties pareigos, kad jos iš tikrųjų sudarytų tikslus, kurie skirtųsi nuo vystomojo bendradarbiavimo tikslų. Dėl transporto ieškovė tvirtina, kad PBS 38 straipsnis yra tik bendro pobūdžio įsipareigojimas bendradarbiauti. Taip pat teigiama ir dėl PBS 34 straipsnio ir jame išdėstytų taisyklių, susijusių su aplinka, nes tai tik bendrieji principai, gairės ir kiti pareiškimai apie ketinimą. Be to, vystomojo bendradarbiavimo ir tvaraus vystymosi ryšys buvo pakartotas „Rio+20“ konferencijos baigiamajame dokumente. Komisija taip pat mano, kad PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalimis PBS nepertvarkoma į susitarimą dėl readmisijos. Priešingai, PBS readmisija traktuojama kaip vystomojo bendradarbiavimo aspektas, nes kova su neteisėta imigracija yra to bendradarbiavimo tikslas. Bet kuriuo atveju PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalys yra tik pareiškimas apie ketinimą ateityje sudaryti susitarimą dėl readmisijos ir tik pakartoja bendrosios tarptautinės teisės pagrindinius principus, o Sąjungos sudaryti susitarimai dėl readmisijos[10] yra daug platesni ir juose sukonkretinami minėti principai bei išsamiai nurodomos taisyklės, susijusios su readmisijos procedūra, taikymo sritimi, įrodinėjimo priemonėmis ir pan. Galiausiai šio 26 straipsnio nuostata, panašiai kaip PBS 49 straipsnio nuostata, suteikiama galimybė plėsti bendradarbiavimą, tačiau nekeičiant aptariamo susitarimo pobūdžio[11].

16. Galiausiai Komisija pažymėjo, kad yra susirūpinusi dėl nepageidaujamų teisinių pasekmių, kurias sukeltų neteisėtas SESV 79 straipsnio 3 dalies įtraukimas į ginčijamo sprendimo teisinį pagrindą. Įrašius šį straipsnį būtų taikomi protokolai Nr. 21 ir Nr. 22 ir dėl to atsirastų sprendimo priėmimo procedūrų nesuderinamumas. Dėl tokio įrašymo kiltų teisinis neaiškumas tiek viduje dėl pačios Sąjungos kompetencijos panaudojimo laipsnio remiantis SESV 3 straipsnio 2 dalimi ir SESV 4 straipsnio 2 dalimi, Sąjungos institucijų atitinkamų prerogatyvų apimties ar dėl procedūrinių pasekmių siekiant priimti ginčijamą sprendimą, tiek išorėje, atsižvelgiant į susitariančiajai trečiajai valstybei sunkiai suprantamą kintamą PBS taikomumą.

7 — 1996 m. gruodžio 3 d. sprendimas (C-268/94, Rink. p. I-6177, 39 punktas).

8 — Tarybos, Taryboje posėdžiavusių valstybių narių vyriausybių atstovų, Europos Parlamento ir Komisijos bendras pareiškimas: „Europos konsensusas“ (OL C 46, 2006, p. 1).

9 — 2006 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1905/2006, nustatantis vystomojo bendradarbiavimo finansinę priemonę (OL L 378, p. 41).

10 — Komisija daro nuorodą į 2011 m. sausio 18 d. Tarybos sprendimu 2011/118/ES patvirtintą Europos Sąjungos ir Gruzijos susitarimą dėl neteisėtai esančių asmenų readmisijos (OL L 52, p. 45).

11 — Šiuo klausimu Komisija nurodo minėto Sprendimo *Portugalija prieš Tarybą* 47 punktą.

17. Norėdama gauti Teisingumo Teismo paaiškinimą šiais įvairiais klausimais, kad galėtų jo pasekmes pritaikyti savo įprastoje šios srities praktikoje, Komisija vis dėlto Teisingumo Teismo prašo, jeigu jis turėtų patenkinti Komisijos ieškinį, palikti galioti ginčijamo sprendimo padarinius.

18. Taryba, kaip iš esmės visos ją palaikyti į bylą įstojusios šalys, nors sutinka su Komisija dėl esamos teismų praktikos parenkant teisinį pagrindą, savo ruožtu ginčija PBS kvalifikavimą kaip sutarties dėl vystomojo bendradarbiavimo, kaip tai suprantama pagal minėtame Sprendime *Portugalija prieš Tarybą* įtvirtintą teismo praktiką. Sąjungos ir jos valstybių narių bei trečiųjų valstybių išorės santykiai dabar įgyja visuotinio bendradarbiavimo ir partnerystės formą, kurių negalima apriboti tik „vystomuoju bendradarbiavimu“. Šis bendradarbiavimas ir partnerystė yra visuotiniai tokiu lygiu, kad juos įgyvendinančiuose susitarimuose neįmanoma išskirti vienos pagrindinės srities, kuri nusvertų vieną ar kelias papildomas sritis. Šiomis aplinkybėmis reikia taikyti ne minėtą Sprendimą *Portugalija prieš Tarybą*, o veikiau klasikinę Teisingumo Teismo praktiką [12]. Vadinasi, reikia išnagrinėti prisiimamų įsipareigojimų pobūdį. Tik konkrečiam arba esminiam įsipareigojimui reikia pridėti atitinkamą teisinį pagrindą.

19. Dėl PBS pažymėtina, kad ir jo preambulė, ir 2 straipsnis įrodo, kad vystomasis bendradarbiavimas yra tik vienas iš kelių šiuo susitarimu įgyvendinamo visuotinio bendradarbiavimo aspektų. Iš tiesų PBS nesuteikiama pirmenybė jokiai konkrečiai sričiai. Be to, PBS 38 straipsnyje nustatyti konkretūs įsipareigojimai transporto srityje, apimantys daugiau nei paprastas įsipareigojimas bendradarbiauti, kurių negalima prilyginti Europos bendrijos ir Indijos Respublikos bendradarbiavimo susitarimo dėl partnerystės ir vystymosi (toliau – susitarimas su Indijos Respublika) [13], su kuriuo susijęs minėtas sprendimas *Portugalija prieš Tarybą*, nuostatoms dėl transporto ir kurie nėra išimtinai priskirtini Filipinų Respublikos vystymosi tikslui. Taigi pagal Teisingumo Teismo nurodymus [14] būtina įrašyti teisinį pagrindą dėl transporto.

20. Dėl readmisijos Taryba tvirtina, kad būtinybė įtraukti SESV 79 straipsnio 3 dalį atsiranda dėl to, jog PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalyse yra numatyti aiškūs teisiniai įsipareigojimai, ir net jei kalbėtume tik apie tarptautinėje teisėje jau nustatytų bendrųjų principų pakartojimą, jų įrašymas į dvišalį susitarimą sukelia neabejotinai didesnių tiesioginių teisinių pasekmių. Be to, PBS 26 straipsnio 4 dalyje nustatytas įsipareigojimas gali būti vertinamas kaip pareiga imtis priemonių, kurios iš tikrųjų yra svarbus svertas Sąjungai užsitikrinti, kad trečioji valstybė, su kuria sudarytas susitarimas, konkrečioje srityje pasieks reikiamų rezultatų. Taip pat tai, kad PBS 34 straipsnio 5 dalyje numatytas abipusis susitariančiųjų šalių naudojimasis programomis, kurias įgyvendino aplinkos srityje, pateisina SESV 191 straipsnio 4 dalies įtraukimą į ginčijamo sprendimo teisinius pagrindus, nes šia nuostata aiškiai numatomas bendradarbiavimas su trečiosiomis valstybėmis šioje srityje. PBS 34 straipsnio 2 dalyje taip pat numatytas aiškus įsipareigojimas, kurio nesilaikant galima imtis teisinių priemonių. Taigi, priešingai nei susitarime su Indijos Respublika, kuris nagrinėjamas minėtame Sprendime *Portugalija prieš Tarybą*, PBS nurodyti konkretūs įsipareigojimai imtis aplinkos apsaugos veiksmų.

21. Taryba nurodo, kad nemanė, jog reikia įrašyti kitus teisinius pagrindus, nes kitose PBS nuostatose nenustatė sričių, kuriose numatyti konkretūs esminiai įsipareigojimai. Dėl tariamų nepageidaujamų teisinių pasekmių Taryba primena, kad pagal aiškiai nusistovėjusį teismų praktikos principą ne procedūros apibrėžia akto teisinį pagrindą, o akto teisinis pagrindas lemia procedūras, kurių reikia laikytis jį priimant [15]. Bet kuriuo atveju PBS preambulėje minima konkreti valstybių narių, kurioms taikomi protokolai Nr. 21 ir Nr. 22, padėtis, todėl yra aišku, kad jeigu šios valstybės narės, būdamos tokioje padėtyje, nepageidauja dalyvauti prisiimant SESV 79 straipsnio 3 dalyje nurodytus tarptautinius

12 — Taryba mini 2001 m. gruodžio 6 d. Nuomonę 2/00 (Rink. p. I-9713, 22 punktas) ir 2001 m. sausio 30 d. Sprendimą *Ispanija prieš Tarybą* (C-36/98, Rink. p. I-779, 59 punktas), 2002 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Huber* (C-336/00, Rink. p. I-7699, 31 punktas), 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-211/01, Rink. p. I-8913, 39 ir 40 punktai) ir 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą* (C-338/01, Rink. p. I-4829, 55 punktą).

13 — OL L 223, 1994 p. 24; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 21 t., p. 49.

14 — Šiuo klausimu Taryba nurodo 2009 m. lapkričio 30 d. Nuomonę 1/08 (Rink. p. I-11129).

15 — Šiuo klausimu Taryba nurodo 2012 m. liepos 19 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-130/10, 80 punktas).

įsipareigojimus, jos dar gali tai padaryti kaip atskiros mišriojo susitarimo susitariančiosios šalys. Kitaip tariant, PBS 26 straipsnio 3 dalis nebus taikoma valstybėms narėms, kurioms taikomi protokolai Nr. 21 ir Nr. 22, tačiau ji gali būti taikoma minėtoms valstybėms narėms, jeigu jos ratifikuoja susitarimą kaip susitariančiosios šalys. Dėl tos pačios priežasties nebūtina priimti skirtingų sprendimų. Galiausiai Teisingumo Teismo praktika teisinių pagrindų suderinamumo srityje pastaruoju metu yra veikiau lanksti[16]. Užbaigdama Taryba pritaria Komisijos pozicijai dėl būtinumo, jei ginčijamas sprendimas būtų panaikintas, palikti galioti jo padarinius.

22. Dublike Komisija tvirtina, kad minėtame Sprendime *Portugalija prieš Tarybą* įtvirtinta teismų praktika taip pat yra taikytina partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimams, ir teigia, kad PBS ir susitarimo su Indijos Respublika nuostatos ir tikslai yra panašūs. Nors pagal ESS 21 straipsnį susitarimais dėl vystomojo bendradarbiavimo turi būti siekiama juose nurodytų tikslų, vis dėlto tokių susitarimų pagrindinis tikslas yra vystomasis bendradarbiavimas, kuris nesupaprastinamas tik iki finansinės pagalbos teikimo besivystančioms šalims. Iš tiesų PBS yra susitarimas, kurio pagrindinis tikslas – vystomasis bendradarbiavimas, kaip tai matyti, be kita ko, iš jo VI antraštinės dalies. Vystymo tikslas taip pat nustatytas 26 straipsnyje. Be to, remiantis Reglamentu Nr. 1905/2006 priimti Filipinams skirti daugiamečiai programavimo dokumentai[17] patvirtina su šia valstybe vykdomo vystomojo bendradarbiavimo daugiaplanį pobūdį. Komisija pabrėžia Tarybos analizės nenuoseklumą dėl to, kad Taryba nemanė, jog reikia įtraukti kitus teisinius pagrindus. Paskui Komisija pažymi, kad nesutinka su teiginiu, jog dėl to, kad valstybės narės taip pat yra PBS šalys, reikalingas jų bendras sutarimas ginčijamam sprendimui priimti, nes minėtas sprendimas buvo priimtas kvalifikuotąja balsų dauguma, o priėmimo bendru sutarimu procedūra visiškai nesusijusi su sutartimis. Galiausiai Komisija ginčija minėto 2009 m. rugsėjo 3 d. Sprendimo *Parlamentas prieš Tarybą* svarbą, kuris, pasak jos, nesusijęs su nesuderinamomis procedūromis.

23. Triplike Taryba pabrėžia šiuo metu Sąjungos rengiamų susitarimų su trečiosiomis valstybėmis esminius pasikeitimus, nes jais nuo šiol įgyvendinamas glaudesnis bendradarbiavimas ir siekiama veiksmingai veikti įvairiose juose numatytose srityse. Įsitikinusi, kad šie susitarimai skiriasi nuo susitarimo, dėl kurio priimtas minėtas Sprendimas *Portugalija prieš Tarybą*, Taryba ragina Teisingumo Teismą laikytis diferencijuotos pozicijos ir mano, kad kiekviena sritis turi būti išnagrinėta atskirai atsižvelgiant į tai, ar egzistuoja pagalbos vystymuisi programa. Ji tvirtina, kad PBS numatyti įsipareigojimai toliau gyvuos net tada, kai su vystymusi susiję tikslai bus pasiekti. Jokia susitarimo galiojimo pabaiga nėra numatyta nuo to momento, kai Filipinų Respublika įvykdys PBS numatytas taisykles ir normas. Be to, Taryba tvirtina, kad konstatuojamosios dalys ir nuostatos dėl pagarbos žmogaus teisėms, demokratijos ir teisinės valstybės principams ir dėl galimo susitarimo taikymo sustabdymo dėl minėtų teisių negerbimo ir principų nesilaikymo yra dar vienas įrodymas, kad PBS neapsiriboja tik vystomojo bendradarbiavimo politika. Taryba tvirtina, kad trijose ginčijamose srityse dėl PBS nustatytų teisinių įsipareigojimų svarbos reikia įtraukti atitinkamus teisinius pagrindus, kurie nėra reikalingi kitoms susitarime minimoms sritims. Bet kuriuo atveju negalima taikyti su SESV V antraštinės dalies pagrindinėmis ir papildomomis nuostatomis susijusios teismų praktikos, antraip būtų pažeisti protokolai Nr. 21 ir Nr. 22.

B – *Taikytina teismų praktika ir taikytino testo nustatymas*

24. Šalys išsamiai aptarė, ar principas, kurį Teisingumo Teismas išdėstė minėtame Sprendime *Portugalija prieš Tarybą*, turi būti taikomas tokiame susitarime, koks yra PBS. Taryba ypač laikėsi pozicijos, kad ši teismo praktika neturi būti taikoma, nes PBS nėra susitarimas dėl vystomojo bendradarbiavimo.

16 — Taryba čia nurodo 2009 m. rugsėjo 3 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-166/07, Rink. p. I-7135, 69 punktas).

17 — Komisija šiuo atveju nurodo strategijos dokumentą EB-Filipinai 2007-2013 m. (pateikiamas internete adresu: http://eeas.europa.eu / philippines / csp/07_13_fr.pdf) ir 2007-2010 m. daugiametę orientacinę programą Filipinams (pateikiama internete adresu: http://eeas.europa.eu / philippines / csp / mip_07_10_en.pdf).

25. Pirmiausia norėčiau sumažinti Tarybos prieštaravimą dėl minėto Sprendimo *Portugalija prieš Tarybą* taikymo ginčijamo sprendimo teisiniam pagrindui nustatyti [18]. Iš tiesų manau, kad teismo praktikos principas, kurį Teisingumo Teismas išdėstė šiame sprendime, yra tik ypatinga išraiška, kita to paties medalio pusė, jei taip galima pasakyti, medalio, kurį sudaro taisyklės, taikytinos nustatant teisinius pagrindus, būtinus Sąjungos teisės aktui priimti.

26. Sprendimuose, kuriais remiasi Taryba, Teisingumo Teismas priminė, kad, pirma, teisės akto teisinio pagrindo pasirinkimas išplaukia ne vien iš jo autoriaus pasirinkimo, bet, priešingai, turi būti grindžiamas objektyviais kriterijais, kuriems gali būti taikoma teisminė kontrolė, įskaitant, be kita ko, teisės akto tikslą ir turinį, ir, antra, jeigu išnagrinėjus teisės aktą paaiškėja, kad siekiama dviejų tikslų arba tikslas turi dvi sudedamąsias dalis, ir jei vieną iš šių tikslų arba vieną iš šių dalių galima išskirti kaip pagrindinį (pagrindinę) ar vyraujantį (vyraujančią), o kitą tik kaip papildomą, teisės aktas turi būti grindžiamas tik vienu teisniu pagrindu – tuo, kurio reikalauja vyraujantis tikslas arba vyraujanti sudedamoji dalis – nebent išimties tvarka nustatyta, kad teisės aktu siekiama kelių tikslų, kurie neatsiejamai susiję ir nė vienas nėra papildomas ir netiesioginis kito atžvilgiu [19].

27. Nemanau, kad Teisingumo Teismas pasakė kažką kita, kai dėl susitarimo dėl vystomojo bendradarbiavimo pripažino, kad tokiame susitarime esančios sąlygos, susijusios su įvairiomis konkrečiomis sritimis, negali pakeisti susitarimo kvalifikavimo, kurį reikia atlikti atsižvelgiant į jo esminį tikslą – *pagrindinį* ar *vyraujantį*, kalbant Tarybos nurodytoje teismo praktikoje pavartotais terminais – o ne į atskiras sąlygas, nebent šiose sąlygose konkrečioms sritims yra numatyti tokie įsipareigojimai, kad jais iš tiesų siekiama kitokių nei vystomojo bendradarbiavimo, vadinasi, nei *papildomų*, nei *netiesioginių* tikslų [20].

28. Taigi, priešingai tam, ką Taryba leido suprasti, nemanau, kad nustatant teisės akto teisinį pagrindą taikomas skirtingas testas, atsižvelgiant į tai, ar kalbama apie vystomojo bendradarbiavimo, ar kitos srities politiką.

29. Vienintelis niuansas (ir aš turėsiu progą prie jo grįžti) yra tas, kad vystomasis bendradarbiavimas Sąjungos mastu įgijo tokį platų apibrėžimą, kad galbūt sunkiau įrodyti, jog šalia daugybės sričių, kurias jis gali apimti, išlieka vienas ar keli tikslai, kurie vienu metu skiriasi nuo vystomuoju bendradarbiavimu siekiamų tikslų ir yra neatsiejami nuo aptariamo teisės akto.

30. Patikslinus šį klausimą ir, kadangi ginčijamo sprendimo tikslas yra leisti pasirašyti PBS, akivaizdu, kad reikia išnagrinėti šį sprendimą kartu su minėtu PBS. Dabar reikia išnagrinėti, ar PBS, atsižvelgiant į jo kontekstą, tikslą ir turinį, yra susitarimas, kurio vyraujantis tikslas yra vystomasis bendradarbiavimas ir kuris gali tik atsitiktinai – papildomai – turėti poveikį transporto, aplinkos arba trečiųjų valstybių piliečių readmisijos srityse, ar jis yra susitarimas, neatsiejamai susijęs ir su vystomuoju bendradarbiavimu, ir su transportu, aplinka bei readmisija.

18 — Taryba per posėdį Teisingumo Teisme pati pakeitė nuomonę šiuo klausimu.

19 — Žr. šios išvados 12 išnašoje minėtą teismo praktiką.

20 — Minėto sprendimo *Portugalija prieš Tarybą* 39 punktas.

C – PBS kilmė, turinys ir bendra struktūra

31. Iš karto matyti, kad net jeigu tai ir negali būti lemiamas faktas [21], priešingai nei tarptautiniame susitarime, kuris aptariamas minėtame Sprendime *Portugalija prieš Tarybą* [22], PBS pavadinime nenurodoma į vystymąsi. *A priori*, atrodo, kad, kaip teigia Taryba, įgyvendinamas iš tiesų visuotinis, t. y. neribotas bendradarbiavimas, nes tai pagrindų susitarimas dėl partnerystės ir bendradarbiavimo [23].

32. PBS sudaro 58 straipsniai, suskirstyti į aštuonias antraštines dalis, susijusias atitinkamai su pobūdžiu ir taikymo sritimi, politiniu dialogu ir bendradarbiavimu, prekyba ir investicijomis, bendradarbiavimu teisingumo ir saugumo srityje, bendradarbiavimu migracijos ir darbo jūroje srityse, su ekonomika, vystomuoju bendradarbiavimu ir kitais sektoriais, institucine struktūra ir galiausiai su baigiamosiomis nuostatomis.

33. Išanalizavus preambulę galima išskirti dvi plačias sritis, iš kurių kiekvienoje išreiškiama valia užtikrinti susitariančiųjų šalių tarpusavio santykių visapusišką pobūdį [24] ir gerbti demokratijos principus ir žmogaus teises [25]. Pirma, šalys išreiškia savo ketinimą turėti bendros naudos iš PBS [26] ir nurodo bendras interesų sritis ir vertybes [27]. Visų pirma tai reiškia, kad jos rūpinsis savo šalies gyventojų ekonominės ir socialinės pažangos skatinimu bei tvariu ekonominiu ir socialiniu vystymusi panaikinant skurdą, taip pat Tūkstantmečio vystymosi tikslų [28] įgyvendinimu, tvaraus vystymosi ir kovos su klimato kaita skatinimu, glaudesniu bendradarbiavimu teisingumo ir saugumo srityje, bendradarbiavimu migracijos srityje, taip pat minimalių socialinių reikalavimų plėtojimu bei įgyvendinimu ir bendradarbiavimu prekybos srityje [29]. Antra, iš preambulės matyti, kad susitariančiosios šalys taip pat orientuojasi į sritis, kurių socialinė-ekonominė įtaka mažiau akivaizdi, tačiau sutampa su tam tikrais įsipareigojimais užtikrinti tarptautinę taiką ir saugumą. Taigi kova su terorizmu, prekyba narkotikais, rimtais tarptautinės humanitarinės teisės pažeidimais, masinio naikino ginklais ir su neteisėta prekyba šaulių ir lengvaisiais ginklais [30] yra šalių nuolatinis rūpestis.

34. Šie opūs klausimai yra patvirtinti PBS 1 ir 2 straipsniuose, kurie atitinkamai skirti bendradarbiavimo bendriesiems principams ir tikslams. Dėl bendrųjų principų įsipareigojimas skatinti tvarų vystymąsi, įveikti klimato kaitos problemas ir prisidėti prie Tūkstantmečio vystymosi tikslų įgyvendinimo yra paminėtas iš karto po nuorodos į demokratijos principus ir žmogaus teises kaip esminio PBS elemento [31]. Kalbant apie jo 2 straipsnį, pažymėtina, kad jame išvardyta bent vienuolika tikslų, siekiamų PBS įgyvendinamu bendradarbiavimu ir partneryste „visuose bendro intereso sektoriuose“ [32], kuriems pasiekti šalys įsipareigoja plėtoti išsamų dialogą ir labiau skatinti bendradarbiavimą. Terminas „vystomasis“ atsiranda tik h punkte, kuris yra kaip „visa apimanti“ nuostata, į kurią patenka „visos kitos bendro intereso sritys“, iki tol nepaminėtos dokumente. Tame h punkte paminėtos bent 22 įvairios sritys, pavyzdžiui, vystomasis bendradarbiavimas, statistika, informacinės ir ryšių technologijos, kultūrų ir religijų dialogas bei žuvininkystė.

21 — Pagal analogiją žr. 1999 m. vasario 23 d. Sprendimą *Parlamentas prieš Tarybą* (C-42/97, Rink. p. I-869, 37 punktas).

22 — Kuris buvo bendradarbiavimo susitarimas dėl partnerystės ir *vystymosi* (žr. šios išvados 13 išnašą. Kursyvu išskirta mano).

23 — Per teismo posėdį ir grįsdama savo teiginius Taryba tvirtino, kad nesuteikė Komisijai įgaliojimų derėtis dėl susitarimo dėl vystomojo bendradarbiavimo. Komisija užginčijo šį teiginį. Tačiau Teisingumo Teismui pateiktoje medžiagoje nėra jokios papildomos informacijos dėl minėtų įgaliojimų, kurie nurodyti tik žodinėje proceso dalyje.

24 — PBS 2 konstatuojamoji dalis.

25 — PBS 4 konstatuojamoji dalis.

26 — PBS 15 ir 22 konstatuojamosios dalys.

27 — Ten pat.

28 — Žr. 2000 m. rugsėjo 8 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos Rezoliuciją „Tūkstantmečio deklaracija“ (A/55/L.2) (toliau – Tūkstantmetis). Dėl Tūkstantmečio vystymosi aštuonių tikslų žr. minėto Europos konsensuso dėl vystymosi 6 punktą.

29 — Atitinkamai 5, 6, 17–19 ir 21 konstatuojamosios dalys.

30 — Atitinkamai PBS 7–13 konstatuojamosios dalys. Dėl šios srities Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad kova su šaulių ir lengvųjų ginklų platinimu gali būti laikoma vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslu (žr. 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimą *Komisija prieš Tarybą*, C-91/05, Rink. p. I-3651).

31 — PBS 1 straipsnio 1 ir 3 dalys. Dėl svarbių elementų sąvokos žr. PBS 53 straipsnio 5 dalies b punktą.

32 — PBS 2 straipsnio įžanginis sakinys.

35. PBS 29 straipsnis, esantis VI antraštinėje dalyje, skirtoje ekonomikai, vystomajam bendradarbiavimui ir kitiems sektoriams, išimtinai susijęs su vystomuoju bendradarbiavimu. Pagal šį straipsnį minėto bendradarbiavimo pagrindinis tikslas – „skatinti tvarų vystymąsi, kuriuo prisidedama prie skurdo mažinimo ir padedama siekti vystymosi tikslų, dėl kurių susitarta tarptautiniu lygmeniu“ [33]. Šalys įsipareigoja vesti nuolatinį dialogą, šia tema ypač skatinant asmeninį ir socialinį vystymąsi, siekiant tvaraus ir ilgalaikio ekonomikos augimo, skatinant aplinkos tvarumą, didinant gebėjimus siekti tvirtesnės integracijos į pasaulio ekonomiką ir tarptautinę prekybos sistemą, skatinant viešojo sektoriaus reformą ar nustatant tarptautinių įsipareigojimų gerinti pagalbos teikimą ir veiksmingumą laikymosi tvarką [34].

36. Be šios nuostatos, skirtos būtent vystomajam bendradarbiavimui, keliuose straipsniuose atskirai nurodoma vystymosi idėja, todėl kai kurios PBS numatytos sritys dokumente, beje, siejamos su partneryste ir bendradarbiavimu numatyta pažanga ar siekiamais tikslais [35].

37. Taigi trečiosios valstybės, su kuria sudarytas susitarimas, vystymosi tikslas PBS nėra išsamiai išdėstytas. Pakanka trumpai palyginti su susitarimu su Indijos Respublika, kad tuo įsitikintume [36]. Tačiau negalima apsiriboti šiuo paprastu teiginiu ir padaryti išvadą, kad vystomasis bendradarbiavimas tėra PBS šalutinis klausimas. Priešingai, reikia išsiaiškinti, ar PBS neatspindi naujų būdų, kuriais nuo šiol Sąjunga išreiškia savo vystomojo bendradarbiavimo politiką.

D – *Vystomasis bendradarbiavimas Sąjungos teisėje ir PBS kvalifikavimas*

38. Kadangi Teisingumo Teismas neturėjo galimybės priimti sprendimo dėl vystomojo bendradarbiavimo po Lisabonos sutarties, esama jo praktika šia tema susijusi su EB 177 ir 181 straipsniais bei ankstesnėmis jų redakcijomis. Pagal šiuos straipsnius vystomasis bendradarbiavimas buvo apibrėžtas kaip siekimas „ne tik tvaraus ekonominio ir socialinio šių šalių vystymosi, jų sklandžios ir laipsniškos integracijos į pasaulio ekonomiką bei kovos su skurdu, bet ir demokratijos bei teisinės valstybės plėtojimo ir žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių gerbimo laikantis Jungtinėse Tautose ir kitose tarptautinėse organizacijose prisiimtų įsipareigojimų“ [37]. Be to, Teisingumo Teismas atsižvelgė į 2000 m. pradžioje inicijuotą Komisijos komunikatu [38] paskelbtą, vėliau 2006 m. Europos konsensusu ir Reglamentu Nr. 1905/2006 [39] patvirtintą pakeitimą, kuriuo sustiprinamas vystomojo bendradarbiavimo politikos daugialypis pobūdis. Taigi Teisingumo Teismas nusprendė, kad „nors dabartinės Bendrijos vystomojo bendradarbiavimo politikos nereikia apriboti tiesiogiai su skurdu skirtomis kovoti priemonėmis, tam, kad priemonę būtų galima priskirti prie šios politikos, reikia, kad ji prisidėtų prie šios politikos ekonominio bei socialinio vystymo tikslų siekimo“ [40]. Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, jog „tam, kad Bendrija įgyvendindama vystomojo bendradarbiavimo politiką galėtų priimti konkrečią priemonę <...>, reikia, kad ir šios priemonės tikslai, ir jos turinys patektų į šioje srityje Bendrijai pagal EB sutartį suteiktos kompetencijos sritį. Taip nėra, jei tokios priemonės, nors ir prisidedančios prie ekonominio ir socialinio besivystančios valstybės vystymosi, pagrindinis tikslas yra [kitos politikos] įgyvendinimas“ [41].

33 — PBS 29 straipsnio 1 dalis.

34 — PBS 29 straipsnio 2 dalis.

35 — PBS minimas būtent augimo ir vystymosi (12 straipsnis), ekonominio ir socialinio vystymosi (26, 28, 40 straipsniai) ir tvaraus vystymosi (33–35 straipsniai) skatinimas.

36 — Žr., be kita ko, susitarimo su Indijos Respublika 7–10 konstatuojamąsias dalis ir 1 straipsnio 2 dalies antros pastraipos ketvirtą įtrauką.

37 — 2007 m. spalio 23 d. Sprendimas *Parlamentas prieš Komisiją* (C-403/05, Rink. p. I-9045, 56 punktas) ir minėto 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* 65 punktas.

38 — Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui „Europos bendrijos vystymosi politika“ [2000 m. balandžio 26 d. COM(2000) 212 galutinis].

39 — Žr. minėto 2007 m. spalio 23 d. Sprendimo *Parlamentas prieš Komisiją* 57 ir 58 punktus ir minėto 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* 66 punktą.

40 — Minėto 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* 67 punktas.

41 — Ten pat, 71 ir 72 punktai.

39. SESV 208 straipsnyje teigiama, kad „Sąjungos politika bendradarbiavimo vystymosi labui srityje vykdoma vadovaujantis Sąjungos išorės veiksmų principais ir tikslais“, ir nurodoma, kad jos pagrindinis tikslas „yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą“, nes Sąjunga privalo taip pat atsižvelgti „į bendradarbiavimo vystymosi labui tikslus savo įgyvendinamos politikos srityse, kurios gali turėti įtakos besivystančioms šalims“. Kadangi nurodomi Sąjungos išorės veiksmų principai ir tikslai, SESV 208 straipsnio aiškinimas turi būti papildytas ESS 21 straipsnio aiškinimu. Taigi manau (o to, beje, šalys neginčijo), kad teismo praktika dėl minėtų nuostatų išlieka reikšminga aiškinant SESV 208 straipsnį, nors jame paminėtas tik skurdo sumažinimas ar panaikinimas.

40. Tenka sutikti su tuo, kaip tvirtino Komisija, kad vystomasis bendradarbiavimas, kaip Sąjungos teisė jį dabar apibrėžia, yra daugialypė politikos sritis. Pagal Europos konsensusą dėl vystymosi [42] pagrindinis vystomojo bendradarbiavimo tikslas yra skurdo panaikinimas siekiant tvaraus vystymosi [43], kuris apima „gerą valdymą, žmogaus teises ir politinius, ekonominius, socialinius ir aplinkosaugos aspektus“ [44]. Šiuo požiūriu Tarybos pozicija šiek tiek stebina, kai ji teigia, kad tai, jog PBS kalbama apie žmogaus teises, demokratinius principus ir teisinę valstybę, papildomai įrodo, kad tai nėra paprastas susitarimas dėl vystomojo bendradarbiavimo. Iš tiesų Europos konsensuse dėl vystymosi Taryba, bent iš dalies būdama jo autorė [45], pati pabrėžė tvaraus vystymosi ir minėtų teisių ir principų ryšį, nors minėto konsensuso tikslas buvo pristatyti „pirmą kartą numatomą bendrą viziją, skirtą ES vystomojo bendradarbiavimo veiklai tiek valstybių narių, tiek Bendrijos lygiu“ [46].

41. Minėtame konsensuse Sąjunga įsipareigojo „skatinti politikos suderinamumą vystymosi labui, užtikrinant, kad [ji] atsižvelgs į <...> vystomojo bendradarbiavimo tikslus, ir pagal šios politikos kryptis bus remiami ir įgyvendinami vystymosi tikslai“ [47]. Daugialypis pobūdis yra labai pabrėžiamas, nes pagal Europos konsensusą skurdui panaikinti reikia, kad būtų apimama „daug vystomosios veiklos sričių: nuo demokratinio valdymo iki ekonominių ir socialinių reformų, konfliktų prevencijos, socialinio teisingumo, žmogaus teisių ir vienodų galimybių naudotis viešosiomis paslaugomis, švietimu, kultūra, sveikatos apsauga [skatinimo], <...> aplinkosaugą ir tvarų gamtos išteklių valdymą, skurdiesiems regionams palankų ekonomikos augimą, prekybą ir vystymąsi, migraciją ir vystymąsi, maisto užtikrinimą, vaikų teises, lyčių lygybę ir socialinės sanglaudos bei tinkamo darbo skatinimą“ [48].

42. Taigi atsižvelgiant į pirma nurodytą teismo praktiką ir į Europos konsensuse dėl vystymosi nurodytas nuostatas, taip pat nepaisant labai plataus bendradarbiavimo pobūdžio bei to, kad nėra trečiosios valstybės, su kuria sudaryta sutartis, vystymosi tikslų didesnio aptarimo, man atrodo, kad PBS iš tiesų sudaro reikšminga dalis, susijusi su Sąjungos vykdoma vystomojo bendradarbiavimo politika. Tai, kad PBS nėra nuostatos dėl jo paties galiojimo pabaigos nuo to momento, kai Filipinų Respublika įvykdys PBS numatytas taisykles ir reikalavimus, šiuo požiūriu nėra svarbu [49].

43. Pagal Europos konsensusą dėl vystymosi Sąjungos veiklos sritys yra apibrėžtos taip plačiai, kad bet kuriuo atveju ir bet kurioje konkrečioje veikloje gali būti nustatytas ryšys su vystymusi [50]. Kaip teisingai nurodė Taryba, ES praktiškai iš tiesų smarkiai pažengė išorės santykių srityje su mažiau pažengusiomis šalimis ir perėjo nuo pradinės pagalbos teikimo sistemos prie išsamių ir tvirtų susitarimų, kuriuose, jeigu nurodyta abipusė nauda, nebėra diplomatinių formuluočių, o ryšys kur kas mažiau asimetrinis,

42 — Žr. šios išvados 15 punktą.

43 — Žr. Europos konsensuso dėl vystymosi 5 ir 42 punktus.

44 — Europos konsensuso dėl vystymosi 7 punktas.

45 — Žr. Europos konsensuso dėl vystymosi 4 punktą.

46 — Europos konsensuso dėl vystymosi 3 punktas.

47 — Europos konsensuso dėl vystymosi 9 punktas.

48 — Europos konsensuso dėl vystymosi 12 punktas.

49 — Susitarimas su Indijos Respublika buvo sudarytas penkeriems metams ir automatiškai atnaujinamas kiekvienais metais, jei nepranešama apie jo nutraukimą (žr. to susitarimo 29 straipsnį). Jame nebuvo numatyta galiojimo pabaiga nuo to momento, kai vystymosi tikslai bus pasiekti. Taigi šiuo požiūriu PBS 57 straipsnis visiškai atitinka susitarimo su Indijos Respublika, kurį Teisingumo Teismas vis dėlto kvalifikavo kaip susitarimą dėl vystomojo bendradarbiavimo, 29 straipsnį.

50 — Žr. Europos konsensuso dėl vystymosi 70 ir paskesnius punktus.

taigi labiau subalansuotas. Nors galiu pripažinti vystomojo bendradarbiavimo daugialypį pobūdį, būtent dėl to, priešingai, nebūčiau linkęs vienintelį teisinį pagrindą dėl vystomojo bendradarbiavimo laikyti pakankamu, kai tame pačiame susitarime numatyta tiek daug įvairių sričių. Šiuo požiūriu raginu vertinti atsargiai būtent todėl, kad tinkamo teisinio pagrindo nustatymas Sąjungai „yra konstitucinės reikšmės“ [51].

44. Vis dėlto toks susitarimas, koks yra PBS, gali apimti daugybę įvairių sričių ir kartu siekti tik vystomojo bendradarbiavimo tikslų, nes nuostatose, susijusiose su šiomis įvairiomis *konkrečiomis sritimis*, nustatomi tik bendradarbiavimo pagrindai ir apsiribojama sričių, kurios yra bendradarbiavimo tikslas, nustatymu ir tam tikros jų veiklos ar tam tikrų aspektų patikslinimu taip, kad minėtomis nuostatomis jokiu atveju nebūtų reglamentuotos konkrečios bendradarbiavimo įgyvendinimo sąlygos kiekvienoje numatytoje konkrečioje srityje [52].

45. Atsižvelgiant į šiuos teiginius dabar reikia išnagrinėti, ar iš daugelio PBS minimų sričių nuostatos, skirtos transportui, aplinkai ir trečiųjų valstybių piliečių readmisijai, *prisideda*, kaip tai suprantama pagal Teisingumo Teismo praktiką, prie vystomojo bendradarbiavimo politikos „ekonominio ir socialinio vystymosi tikslų“ ir ar jų *pagrindinis tikslas* yra šios politikos įgyvendinimas; arba, priešingai, ar šiose nuostatose reglamentuojama *konkreti* bendradarbiavimo įgyvendinimo *tvarka* konkrečiose srityse taip, kad iš tiesų jos yra *skirtingi tikslai*, kurie nėra nei antriniai, nei netiesioginiai, palyginti su vystomojo bendradarbiavimo tikslais.

E – *Dėl su transportu susijusių teisinių pagrindų įtraukimo*

46. Pagal PBS 2 straipsnio h punktą tarp kitų jame minimų bendrų interesų sričių yra transportas. PBS 38 straipsnio 1 dalyje savo ruožtu pakartotinai patvirtinamas šalių noras bendradarbiauti su transporto politika susijusiose srityse „siekiant gerinti investavimo galimybes ir prekių bei keleivių judėjimą, skatinti laivybos ir aviacijos patikimumą bei saugumą, spręsti transporto poveikio aplinkai problemą ir didinti savo transporto sistemų efektyvumą“. Bendradarbiavimu skatinamos sritys apima keitimąsi informacija apie atitinkamas visų rūšių transporto taisykles, keitimąsi nuomonėmis apie Europos palydovinės navigacijos sistemas, dialogą oro transporto srityje, tolimesnį dialogą siekiant remti reguliavimo priemonių suderinimą, dialogą jūrų transporto srityje (keičiantis informacija apie reglamentavimą ir skatinant neribojamą tarptautinės jūrų transporto paslaugų rinkos prieinamumą, veiksmingai administruojant uostus ir skatinant bendradarbiavimą jūrų transporto sektoriuje abiem šalims svarbiais klausimais), galiausiai – dialogą dėl veiksmingo transporto saugumo, patikimumo ir taršos prevencijos įgyvendinimo.

47. Žinoma, kaip nurodė Taryba, PBS šiuo požiūriu yra labiau pažengęs, palyginti su byloje *Portugalija prieš Tarybą* aptariamu minėtu susitarimu su Indijos Respublika [53]. Tačiau jokia teisinė išvada negali būti daroma iš šios vienos aplinkybės, neišnagrinėjus PBS 38 straipsnio turinio.

48. Taigi, pirma, atkreipiu dėmesį, kad transporto sritis, kaip ji apibrėžiama Europos konsensuse [54], yra viena iš vystomojo bendradarbiavimo politikos sričių ir kad tokioje srityje taikomos priemonės gali būti priskiriamos vystomajam bendradarbiavimui. PBS 38 straipsnis suformuluotas taip, kad galima nesunkiai nustatyti ryšį su vystomuoju bendradarbiavimu siekiamais tikslais. Jame įtvirtintas bendradarbiavimas turi dvigubą saugumo ir aplinkos aspektą. Galima nesunkiai pripažinti, kad sutartį sudariusios trečiosios valstybės transporto saugumo užtikrinimas pritaikant minimalius tarptautinius standartus turi prisidėti vienu metu prie savo tinklų stabilizavimo bei tvarumo ir prie tos valstybės sklandžios ir laipsniškos integracijos į šio sektoriaus pasaulinę ekonomiką.

51 — Minėtos Nuomonės 1/08 110 punktas.

52 — Žr. minėto Sprendimo *Portugalija prieš Tarybą* 45 punktą.

53 — Žr., be kita ko, susitarimo su Indijos Respublika 4 straipsnio 3 dalį.

54 — Žr. Konsensuso 77 ir paskesnius punktus.

49. Antra, ir, priešingai, nei tvirtino Taryba, vertindamas šį PBS 38 straipsnį, nemanau, kad jame būtų išdėstytos konkrečios bendradarbiavimo įgyvendinimo sąlygos šioje srityje, nei kad būtų galima nustatyti šalims priskiriamus konkrečius pozityvius įsipareigojimus, didesnius už paprastą bendrą įsipareigojimą bendradarbiauti transporto srityje. Neaptikau konkrečių įsipareigojimų, palyginti su įsipareigojimais likusioje susitarimo dalyje, išskyrus aplinką ir trečiųjų valstybių piliečių readmisiją, nes juos išnagrinėsiu paskui. PBS 38 straipsnyje, kuris neprilygsta SESV 91 straipsniui vertinant išsamumą, pavyzdžiui, numatytas tik keitimasis informacija ar nuomonėmis ir dialogai. PBS 38 straipsnis neatrodo labiau panašus į Nuomonėje 1/08, kuria Taryba rėmėsi, aptariamas nuostatas, dėl kurių Teisingumo Teismas nusprendė, kad būtina įtraukti teisinį pagrindą dėl transporto [55].

50. Taigi šiame straipsnyje išdėstytas susirūpinimas, neapimantis konkrečių teisinių įsipareigojimų ir nesukuriantis atskiro tikslo, atitinka vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslus ir yra jai priskirtinas [56]. Taigi šiuo klausimu reikia daryti išvadą, kad, kaip tvirtina Komisija, Taryba klydo įtraukdama SESV 91 ir 100 straipsnius, susijusius su transportu, kaip ginčijamo sprendimo teisinius pagrindus.

F – *Dėl su aplinka susijusio teisinio pagrindo įtraukimo*

51. PBS 34 straipsnis yra skirtas aplinkai ir gamtos ištekliams. Ši bendradarbiavimo sritis pagal PBS 2 straipsnio h įtrauką pateikiama kaip bendrų interesų sritis. Reikia pažymėti, kad kitose susitarimo nuostatose yra minimos temos, susijusios su aplinka [57].

52. Kaip nurodyta PBS 34 straipsnio 1 dalyje, bendradarbiavimas turi skatinti saugoti ir gerinti aplinką siekiant tvaraus vystymosi. 2 dalyje atkreipiamas dėmesys į būtinumą tvariu būdu saugoti ir valdyti gamtos išteklius ir biologinę įvairovę. Kaip nurodyta 3 dalyje, šalys susitaria įtraukti aplinkos aspektus į visus bendradarbiavimo sektorius. Galiausiai 4 dalyje išdėstyti klausimai, kuriais siekiama tęsti ar net stiprinti bendradarbiavimą pagal regionų programas. Pavyzdžiui, didinti su aplinka susijusį informuotumą ir siekti, kad senosios vietinės tautos dėtų tvaraus vystymosi pastangas, taip pat gebėjimus prisitaikyti prie klimato kaitos ir dalyvauti sudarant bei įgyvendinant daugiašalius susitarimus, skatinti aplinką tausojančias technologijas, produktus ir paslaugas, gerinti gamtos išteklius, tvarkyti nacionalinius parkus ir saugomas teritorijas, užkirsti kelią neteisėtam pavojingų atliekų vežimui iš vienos valstybės į kitą, saugoti jūrų, pakrančių ir žemės aplinką, skatinti didinti gebėjimus nelaimių valdymo srityje ir galiausiai naudoti tausaus vartojimo ir gamybos būdus. Taip pat numatyta, kad šalys skatina viena kitos dalyvavimą jų vykdomose programose [58].

53. Taryba mano, kad PBS 34 straipsnis yra išsami nuostata, kuriai minėtoje byloje *Portugalija prieš Tarybą* nagrinėjamame susitarime su Indijos Respublika lygiavertės nuostatos nėra. Šiame straipsnyje, bent jau jo 2 dalyje, numatytas aiškus įsipareigojimas, kurio nesilaikant galima imtis teisinių priemonių. Dalyvavimas Sąjungos programose ir veikloje patenka į bendradarbiavimą aplinkos klausimais su trečiosiomis šalimis, kuris yra numatytas SESV 191 straipsnio 4 dalyje.

55 — Minėta Nuomonė 1/08 yra susijusi su Bendruoju susitarimu dėl prekybos paslaugomis (toliau – GATS), kuriame reglamentuojamos, be kita ko, transporto paslaugos. Teisingumo Teismo manymu, prekyba transporto paslaugomis yra „paties GATS ir šių susitarimų objektas. Pastarieji, be kita ko, turi tiesioginį ir nedelsiant atsirandantį poveikį prekybai visų atitinkamų rūšių paslaugomis“ (167 punktas). Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad nagrinėjami susitarimai apima „nemažai nuostatų, kuriomis pakeičiami tiek horizontalūs, tiek sektoriniai Bendrijos ir jos valstybių narių <…> prisiimti įsipareigojimai“ (168 punktas), ir „tam tikras nuostatas, skirtas sektoriniams įsipareigojimams transporto paslaugų srityje, kuriomis sektorinių apribojimų taikymas išplečiamas kai kurioms naujoms valstybėms narėms arba jie įvedami kai kurioms iš jų“ (170 punktas). Tuo remdamasis jis padarė išvadą, kad GATS „transporto“ poskyris priklauso transporto, o ne bendros prekybos politikos sričiai. Tampa aišku, kad PBS 38 straipsnio įtaka nėra tokia pati šioje srityje, o jo teisinis poveikis gerokai mažesnis.

56 — Žr. minėto 2008 m. gegužės 20 d. Sprendimo *Komisija prieš Tarybą* 65 punktą.

57 — Žr., be kita ko, PBS 27 straipsnio 2 dalį, 29 straipsnio 2 dalies c punktą ir 38 straipsnio 1 dalį.

58 — PBS 34 straipsnio 5 dalis.

54. Manęs, kaip ir Komisijos, Tarybos pozicija neįtikina. Pirma, PBS 34 straipsnis yra aiškiai suformuluotas kaip bendra nuostata, nes „vykdydamos bet kokią veiklą pagal šį susitarimą“ [59] šalys turi atsižvelgti į aplinkos klausimus. Antra, kaip ir transporto srities atveju, sektoriai, kuriuose bus bendradarbiaujama, yra paprasčiausiai išvardijami. Priešingai, nei teigia Taryba, nemanau, kad PBS 34 straipsnio 2 dalyje nustatytas aiškus įsipareigojimas. Taryba tvirtina, kad šios nuostatos teisminė kontrolė yra galima, ir naudoja šį paprastą faktą kaip argumentą atitinkamo teisinio pagrindo įtraukimui pateisinti.

55. Aš savo ruožtu tik priminsiu, kad tarptautinio susitarimo nuostatos turi neginčijamą teisinę galią ir kad tarptautinių įsipareigojimų laikymasis akivaizdžiai gali būti pasiektas veikiant atitinkamiems mechanizmams. Tarptautinės teisminės kontrolės kriterijus bet kuriuo atveju man neatrodo nei tinkamas, nei pakankamas ES teisės akto teisinių pagrindų parinkimo momentu. Be to, ši 2 dalis suformuluota itin bendrais terminais, kurie iš esmės tėra pareiškimai apie ketinimus. Šiuo požiūriu nemanau, kad PBS 34 straipsnio turinys labai skiriasi nuo minėtoje byloje *Portugalija prieš Tarybą* nagrinėjamo susitarimo su Indijos Respublika 17 straipsnio turinio [60]. Kaip ir Komisija, matau natūralų ryšį, beje, paminėtą PBS 34 straipsnio 1 dalyje, tarp aplinkos rėmimo bei saugojimo ir tvaraus vystymosi [61]. Skurdo panaikinimas, vystomojo bendradarbiavimo galutinis tikslas pagal SESV 208 straipsnį, taip pat apima „aplinkosaugos aspektus“ [62]. Galiausiai 34 straipsnio 5 dalyje, kurioje nurodyta, kad šalys „skatina viena kitos dalyvavimą vykdomose savo programose“, nėra aiškiai nustatyto teisinio įsipareigojimo, kurį būtų galima atsieti nuo vystomojo bendradarbiavimo.

56. Taigi šiuo klausimu reikia daryti išvadą, kad Taryba klydo įtraukdama su aplinka susijusio SESV 191 straipsnio 4 dalį kaip ginčijamo sprendimo teisinį pagrindą, nes PBS 34 straipsniu aplinka nėra laikoma kita esmine nagrinėjamo susitarimo dalimi.

G – *Dėl su trečiųjų valstybių piliečių readmisija susijusio teisinio pagrindo įtraukimo*

57. Pirmiausia pažymiu, kad būtent procedūriniai, realūs ar numanomi, teisiniai sunkumai, kuriais rėmėsi Komisija, bet kuriuo atveju negali padaryti įtakos Teisingumo Teismo sprendimui dėl ginčijamo sprendimo teisinio pagrindo nustatymo. Iš tiesų iš teismo praktikos matyti, kad ne procedūros apibrėžia akto teisinį pagrindą, o akto teisinis pagrindas lemia procedūras, kurių reikia laikytis jį priimant [63].

59 — PBS 34 straipsnio 1 dalis *in fine*.

60 — Pagal susitarimo su Indijos Respublika 17 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą „susitariančiosios šalys pripažįsta būtinybę atsižvelgti į aplinkos apsaugą, vertindamos ją kaip ekonominio ir vystomojo bendradarbiavimo dalį. Be to, jos pabrėžia aplinkosaugos klausimų svarbą ir savo norą bendradarbiauti saugant ir gerinant aplinką, ypatingą dėmesį skirdamos vandens, dirvožemio ir oro taršai, erozijai, miškų naikinimui ir tvariam gamtos išteklių tvarkymui atsižvelgiant į tarptautiniu lygiu nuveiktą darbą“.

61 — Aplinkosauginio tvarumo užtikrinimas yra vienas iš aštuonių Tūkstantmetyje keliamų tikslų. Žr. Europos konsensuso dėl vystymosi 6 punktą.

62 — Europos konsensuso dėl vystymosi 12 punktas.

63 — Minėtas Sprendimas *Parlamentas prieš Tarybą* (80 punktas). Dėl galimo protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 įgyvendinimo esant konkrečiam kontekstui žr. generalinio advokato Y. Bot išvados byloje *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-43/12), kuri šiuo metu nagrinėjama Teisingumo Teisme, 40 punktą.

58. Siekiant patikrinti, ar nuostatos, susijusios su ESV sutarties V antraštine dalimi, įtraukimas, dėl kurio turi būti taikomi protokolai Nr. 21 ir Nr. 22, yra būtinas[64], pirmiausia reikia priminti tikslų PBS turinį migracijos ir readmisijos klausimu. Paskui stengsiuosi apžvelgti ryšius, kuriuos sukuria šie klausimai su vystomuoju bendradarbiavimu, kad patikrinčiau, ar galima nustatyti vystomuoju bendradarbiavimu siekiamų tikslų ir PBS 26 straipsnio ryšį. Vėliau įrodysiu, kad readmisijos sąlygų įtraukimas atitinka seną praktiką, kuri iš esmės palanki Sąjungos interesams, ir aiškiai parodysiu esminius PBS 26 straipsnio nuostatų ir neseniai Sąjungos sudarytų susitarimų dėl readmisijos skirtumus. Galiausiai trumpai išnagrinėsiu protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 veiksmingumo klausimą.

1. PBS turinys

59. Pirma, svarbu priminti, kad PBS preambulėje nurodyta, jog susitarimo nuostatos, „patenkančios į SESV V antraštinės dalies III dalies taikymo sritį, yra privalomos Jungtinei Karalystei ir Airijai, kaip atskiroms susitariančiosioms šalims, arba kaip Europos Sąjungos daliai, kaip nurodyta prie Europos Sąjungos sutarties ir [ESV sutarties] pridėtame Protokole dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės. Tas pats galioja ir Danijai pagal prie minėtų sutarčių pridedamą Protokolą dėl Danijos pozicijos“.

60. Antra, PBS 26 straipsnis yra V antraštinėje dalyje, kuri skirta bendradarbiavimui migracijos ir darbo jūroje srityse, ir pavadintas „Bendradarbiavimas migracijos ir vystymosi srityse“. PBS 26 straipsnio 1 dalyje dar kartą patvirtinama migracijos srautų valdymo svarba ir šalių noras sukurti dialogo ir konsultacijų visais su migracija susijusiais klausimais, kurie turi būti įtraukiami į nacionalinio vystymosi strategijas, mechanizmą. Pagal PBS 26 straipsnio 2 dalį bendradarbiaujant daugiausia dėmesio bus skiriama emigraciją ir imigraciją skatinantiems veiksniams, nacionaliniams teisės aktams ir praktikai, susijusiems su migrantų apsauga ir teisėmis, rengti ir įgyvendinti, nacionaliniams teisės aktams ir praktikai, susijusiai su tarptautine apsauga, rengti ir įgyvendinti, leidimo atvykti į šalį taisyklėms ir į šalį įleistų asmenų teisėms ir statusui, prevencinei politikai nustatyti, siekiant spręsti kitos šalies piliečio, neatitinkančio arba nebeatitinkančio atvykimo, buvimo ar gyvenimo šalyje sąlygų, taip pat buvimo kitos atitinkamos šalies teritorijoje problemą, kovai su neteisėtu žmonių įvežimu ir prekyba žmonėmis, asmenų grąžinimui žmoniškomis ir oriomis sąlygomis, abiem šalims svarbiems vizų, kelionės dokumentų saugumo ir sienų valdymo, galiausiai migracijos ir vystymosi klausimams.

61. PBS 26 straipsnio 3 dalyje nustatyta pareiga kiekvienai susitariančiajai šaliai priimti atgal savo piliečius, kurie neteisėtai atvykę, yra ar gyvena vienos iš kitų šalių teritorijoje. Ši readmisija turi būti vykdoma konkrečiai susitariančiajai šaliai paprašius „iš karto, kai tik nustatoma asmenų pilietybė ir <...> užbaigiamos atitinkamos procedūros“. Taip pat numatytas reikalingų dokumentų suteikimas ir bendradarbiavimas tarp prašančiosios valstybės bei prašomosios valstybės kompetentingų institucijų. Atvejis, kai asmuo neturi tinkamų tapatybės dokumentų, yra irgi numatytas.

64 — Kaip pabrėžė Komisija, dabartinė praktika lemia didžiulę painiavą. Pavyzdžiui, 2006 m. liepos 24 d. Tarybos sprendimas dėl Protokolo dėl neteisėto migrantų įvežimo sausuma, jūra ir oru, papildančio Jungtinių Tautų konvenciją prieš tarptautinį organizuotą nusikalstamumą, sudarymo Europos bendrijos vardu, susijęs su tomis Protokolo nuostatomis, kurios patenka į Europos bendrijos steigimo sutarties 179 ir 181a straipsnių taikymo sritį (OL L 262, 2006, p. 24), buvo priimtas EB sutarties 179 ir 181a straipsnių pagrindu. 2011 m. gruodžio 21 d. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Irako Respublikos partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimo pasirašymo Europos Sąjungos vardu ir laikino tam tikrų šio susitarimo nuostatų taikymo (OL L 204, 2012, p. 18) buvo priimtas remiantis SESV 79 straipsnio 3 dalimi, SESV 91 straipsniu, SESV 100 straipsniu, SESV 192 straipsnio 1 dalimi, SESV 194 straipsniu, SESV 207 straipsniu ir SESV 209 straipsniu kartu su SESV 218 straipsnio 5 dalimi. 2012 m. gegužės 14 d. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Mongolijos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo pasirašymo (OL L 134, p. 4) Sąjungos vardu buvo priimtas remiantis tik SESV 79 straipsnio 3 dalimi, SESV 207 straipsniu ir SESV 209 straipsniu kartu su SESV 218 straipsnio 5 dalimi. Tos pačios dienos sprendimas dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Vietnamo Socialistinės Respublikos pagrindų susitarimo dėl visapusės partnerystės ir bendradarbiavimo pasirašymo (OL L 137, p. 1) Sąjungos vardu buvo priimtas remiantis tik SESV 79 straipsnio 3 dalimi, SESV 91 straipsniu, SESV 100 straipsniu, SESV 207 straipsniu ir SESV 209 straipsniu kartu su SESV 218 straipsnio 5 dalimi.

62. Galiausiai PBS 26 straipsnio 4 dalyje nurodyta, kad šalys susitaria kuo greičiau sudaryti susitarimą dėl readmisijos, kuriame bent jau turi būti nuostata dėl kitų šalių, kurioms netaikomas PBS, piliečių ir dėl asmenų be pilietybės readmisijos.

2. Migracija ir vystomojo bendradarbiavimo politika

63. Pagal Europos konsensusą dėl vystymosi Tūkstantmečio vystymosi tikslams įgyvendinti reikia „daug vystomosios veiklos sričių <...>, įskaitant <...> migraciją ir vystymąsi“ [65], o išsamus politinis dialogas bus skirtas „kovai su <...> neteisėta imigracija“ [66]. Reikia, „kad migracija taptų teigiamu vystymosi veiksniu“ [67], kuris būtų „ilgalaikį poveikį turintis atsakas priverstinei ir neteisėtai migracijai“ [68], o Komisija yra skatinama įtraukti migracijos ir pabėgėlių klausimus į šalims ir regionams skirtas strategijas bei partnerystes su suinteresuotomis šalimis [69].

64. Europos Parlamento ir Tarybos Reglamente Nr. 1905/2006, kuris priimtas remiantis tik EB 179 straipsnio 1 dalimi, numatyta, kad įgyvendintos teminės programos apima migraciją. 16 konstatuojamojoje dalyje primenami Briuselio Europos Vadovų Tarybos nubrėžti tikslai, ypač tikslas stiprinti Europos bendrijos finansinę paramą esant santykiams su trečiosiomis šalimis, su migracijos problemomis susijusioje srityje. Šis tikslas yra perkeltas į Reglamento Nr. 1905/2006 5 straipsnio 2 dalies i punktą, kuriame numatyta „skatinti bendradarbiavimą su šalimis partnerėmis ir politikos reformas migracijos ir prieglobsčio srityse bei skatinti gebėjimų stiprinimo iniciatyvas siekiant užtikrinti vystymuisi palankių migracijos politikos krypčių formavimą ir įgyvendinimą, kad būtų pašalintos pagrindinės migracijos priežastys“ [70].

65. Taigi atrodo, kad *a priori* galima tvirtinti, jog priemonė, kuria siekiama kovoti su neteisėta imigracija, taip pat prisideda prie vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslų įgyvendinimo. Vis dėlto reikia patikrinti, ar galima nustatyti tokį ryšį atsižvelgiant į minėtas readmisijos sąlygas.

3. PBS 26 straipsnis atsižvelgiant į ankstesnę praktiką

66. Nuostatų dėl trečiųjų valstybių piliečių readmisijos, kuriose numatyta vėliau pasirašyti susitarimą dėl readmisijos, įrašymas į Sąjungos sudaromus bendradarbiavimo susitarimus nėra naujas, priešingai, tai atitinka ankstesnę praktiką. 1999 m. Tarybos dokumente dėl Amsterdamo sutarties įsigaliojimo pasekmių [71] nurodytas Tarybos noras nuo 1995 m. susieti valstybės narės teritorijoje neteisėtai esančių asmenų repatrijavimą su Europos Sąjungos asociacijos ir bendradarbiavimo susitarimų sudarymu ir susitarimas dėl readmisijos sąlygų, kurios bus įtrauktos į tokius susitarimus. Šiame dokumente siūloma pritaikyti „readmisijos sąlygas“ prie tuo metu naujos teisinės sistemos, pažymint, kad „valstybėje narėje neteisėtai esančių asmenų repatriacija yra vienas iš imigracijos politikos tikslų“. Įdomu pažymėti, kad tuo metu readmisijos sąlygos nebuvo apibrėžtos kaip atitinkančios vystomojo bendradarbiavimo politikos tikslą [72].

65 — Europos konsensuso dėl vystymosi 12 punktas.

66 — Europos konsensuso dėl vystymosi 17 punktas.

67 — Europos konsensuso dėl vystymosi 38 punktas.

68 — Europos konsensuso dėl vystymosi 40 punktas.

69 — Žr. Europos konsensuso dėl vystymosi 110 punktą.

70 — Taip pat žr. Reglamento Nr. 1905/2006 16 straipsnį.

71 — Amsterdamo sutarties įsigaliojimo pasekmės readmisijos sąlygoms Bendrijos susitarimuose ir Europos bendrijos bei jos valstybių narių susitarimuose su trečiosiomis šalimis (mišrieji susitarimai) – Tarybos sprendimo priėmimas (1999 m. lapkričio 25 d. dokumentas 13409/99).

72 — Kotonu susitarimas, priimtas remiantis, be kita ko, EB 300 straipsniu, atrodo, yra pirmasis, kuriame buvo numatyta readmisijos sąlyga pagal jos formuluotę po Amsterdamo sutarties (žr. Partnerystės susitarimo tarp Afrikos, Karibų jūros bei Ramiojo vandenyno grupės valstybių ir Europos bendrijos bei jos valstybių narių, pasirašyto 2000 m. birželio 23 d. Kotonu, 13 straipsnį (OL L 317, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 35 t., p. 3)). Teisingumo Teismas vis dėlto nepriėmė sprendimo nei dėl šios praktikos apskritai, nei dėl Kotonu susitarimo 13 straipsnio konkrečiai.

67. Tiesa, kad PBS 26 straipsniu, kuris būtent yra readmisijos sąlyga, padarytas nemažas leksinis to susitarimo pakeitimas. Iš tiesų tiesioginės nuosakos esamojo laiko pavartojimas rodo, kad PBS 26 straipsnyje, manant, jog nepakanka tik išvardyti bendradarbiavimo sritis, aiškiai išdėstytos šalių pareigos, atitinkančios konkrečius teisinius įsipareigojimus. Šis straipsnis yra išsamesnis, palyginti su nuostatomis dėl transporto ir aplinkos, jei minėtume tik jas. Manau, kad pačiame PBS 26 straipsnyje 1 ir 2 dalys, kuriomis veikiau pratęsiama PBS visuma, t. y. kuriose numatyti pareiškimai apie ketinimus arba įsipareigojimai bendradarbiauti konkrečiais klausimais, tačiau konkrečiai nenurodytos nei šio bendradarbiavimo priemonės, nei siekiami rezultatai, labai akivaizdžiai atskirtos nuo 3 ir 4 dalių. Pastarosios dalys iš tiesų aiškiai skiriasi tuo, kad jose nurodoma aiški ir nedviprasmiška pareiga[73] ir konkrečiai nustatomas laukiamų rezultatų turinys („Filipinai nedelsdami priima“, „kiekviena valstybė narė nedelsdama priima“) bei priemonės, kurias reikės naudoti ateityje[74], kad būtų įgyvendintas aiškiai apibrėžtas teisinis tikslas padidinti įsipareigojimus dėl kitų trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės readmisijos.

68. Todėl, priešingai, nei tvirtina Komisija, PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalių nuostatos nėra laikytinos paprastais pareiškimais apie ketinimus, išdėstytais tariantis dėl vystomojo bendradarbiavimo. Nesvarbu, ar šie readmisijos principai, remiantis galiojančia teise, yra tik tarptautinės paprotinės teisės principų perrašymas, nes jų buvimas daugiašaliame susitarime akivaizdžiai turi konkrečių teisinių pasekmių. Be to, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad readmisijos taikymas ir trečiųjų valstybių piliečiams ar asmenims be pilietybės nekyla iš tarptautinės paprotinės teisės. Taigi 26 straipsnio 4 dalyje nustačius tikslą išplėsti šį taikymą, kuris turi būti pasiektas tarptautiniu susitarimu, viršijama tai, kas įprastai priimta esant tokiam kontekstui.

69. Ši asimetrija, šis pusiausvyros nebuvimas PBS 26 straipsnyje nelieka nepaaiškintas atsižvelgiant būtent į ankstesnę praktiką, kurią ką tik nurodžiau. Iš tiesų viešai žinoma, kad didžiausias migracijos srautas yra tarp Filipinų ir Sąjungos ir kad kur kas mažiau Sąjungos piliečių migruoja į Filipinus. Todėl bendradarbiavimo migracijos srityje kryptys buvo suformuluotos taip, kad atspindėtų šią asimetriją labiau susitelkiant į migrantų apsaugą, užtikrinant vienodą požiūrį ir teisėtai šalyje gyvenančių asmenų, kurie nėra tos šalies piliečiai, integraciją arba išduodant leidimą gyventi dėl geranoriškų ar humanitarinių priežasčių. Šios kryptys yra PBS 26 straipsnio 1 ir 2 dalių objektas.

70. Užtat PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalimis atkuriama pusiausvyra, o jose išdėstytomis nuostatomis nutolstama nuo PBS pradinio tikslo – harmoningo Filipinų vystymosi – tam, kad būtų pasiektas vienas iš Sąjungos tikslų ir pasitarnauta jos interesams: susitariančiosios trečiosios valstybės įsipareigojimas pasirūpinti savo piliečiais, neteisėtai esančiais Sąjungos teritorijoje. Kaip pripažįsta pati Taryba, šios sąlygos dėl readmisijos, įtrauktos į Sąjungos sudarytus įvairaus pobūdžio partnerystės susitarimus, yra svarbus svertas, t. y. ES priemonė iš susitariančiųjų šalių gauti tam tikrą kompensaciją, kurią antraip jai būti sunku gauti, t. y. ne pagal Sąjungos pažadėtą nagrinėjamu atveju vystomąjį bendradarbiavimą.

71. Taigi PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalyse išreiškiama veikiau gynybos vizija ir labiau skatinami Sąjungos interesai. Siekiama apsaugoti Sąjungą ir jos valstybes nares nuo susitariančiosios trečiosios valstybės migracijos srauto valdymo trūkumų.

72. Žinoma, šitaip nustatytas ryšys su vystomuoju bendradarbiavimu siekiamais tikslais atrodo gerokai silpnesnis. Tačiau taip pat svarbu konstatuoti, kad tokio įsipareigojimo nebūtų, jeigu nebūtų PBS įgyvendinamo visapusiško bendradarbiavimo, nukreipto į susitariančiosios trečiosios valstybės vystymąsi. Taikant teismo praktikoje įtvirtintus principus, kuriuos išdėsčiau šios išvados 26 punkte, ir dėl priežasčių, kurias ką tik paminėjau, reikia konstatuoti, kad nors PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalyse

73 — Žr. PBS 26 straipsnio 3 dalį.

74 — Žr. PBS 26 straipsnio 4 dalį.

nurodyta readmisijos sąlyga apima teisinius įsipareigojimus, dėl tos sąlygos readmisija netampa nuo PBS siekiamų tikslų atskiru tikslu; atvirkščiai, atsižvelgiant į derybas dėl susitarimų dėl vystomojo bendradarbiavimo ji yra ne savarankiškas, o tik *papildomas* ar *netiesioginis* tikslas, dėl kurio nereikia įtraukti atskiro teisinio pagrindo.

73. Taigi Taryba taip pat klydo įtraukdama SESV 79 straipsnio 3 dalį į ginčijamo sprendimo teisinius pagrindus.

74. Taryba ir vyriausybės, įstojusios į bylą palaikyti jos reikalavimų, savo poziciją dėl SESV 79 straipsnio 3 dalies įtraukimo, kurį laikė būtinu, grindė būtinybe išsaugoti protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 veiksmingumą. Taigi dabar reikia įrodyti, kad, nepaisant to, jog ginčijamo sprendimo teisiniame pagrinde nebūtų SESV 79 straipsnio 3 dalies, šis veiksmingumas būtų išsaugotas ir kad valstybės narės, susijusios su protokolais Nr. 21 ir Nr. 22, prireikus ir atėjus laikui galėtų apginti savo teises.

4. Dabartinė praktika susitarimų dėl readmisijos srityje

75. Dabartinės praktikos susitarimo dėl readmisijos srityje apžvalga yra naudinga ypač dėl to, kad suvoktume, koks galėtų būti būsimo susitarimo turinys. Neseniai buvo sudaryti du susitarimai dėl readmisijos: Komisijos minėtas susitarimas su Gruzija[75] ir susitarimas su Pakistanu[76]. Abu šie susitarimai buvo sudaryti SESV 79 straipsnio 3 dalies teisiniu pagrindu. Jų struktūra ir turinys yra panašūs.

76. Šiuose dviejuose susitarimuose yra primenama kovos su neteisėta imigracija svarba ir būtinybė abipusiškumo principu sukurti greitas ir veiksmingas procedūras. Readmisija taikoma tiek susitariančiųjų valstybių piliečiams, tiek trečiųjų valstybių piliečiams ir asmenims be pilietybės. Be to, abiejuose susitarimuose tiksliai ir išsamiai nustatyta tvarka, kurios reikia laikytis, be kita ko, paraiškos turinys, jos perdavimo sąlygos, įrodymo priemonės pilietybei nustatyti ir susijusios su trečiųjų šalių piliečiais ir asmenimis be pilietybės, terminai, kurių reikia laikytis priimant sprendimą dėl paraiškos, priimtų atgal asmenų perdavimo tvarka ir vežimo būdai, tranzito operacijų principai ir tvarka, nustatytas išlaidų našta, principai dėl duomenų apsaugos ir numatyta įtakos tarptautinei teisei nedarymo sąlyga. Neginčytina, kad šie susitarimai yra išsamesni už vienintelę PBS 26 straipsnio 3 ir 4 dalių nuostatą, kuri viena, kaip teisingai nurodė Komisija, negali būti laikoma susitarimu dėl readmisijos.

77. Jeigu, kaip galvoju, SESV 79 straipsnio 3 dalis buvo klaidingai įtraukta kaip teisinis PBS pagrindas, reikia taip pat tvirtai ir nedviprasmiškai patvirtinti, kad PBS 26 straipsnio 4 dalyje numatytas būsimas tarptautinis susitarimas gali būti sudarytas ne vystomojo bendradarbiavimo, o būtinai minėto SESV 79 straipsnio pagrindu. Kadangi Sąjunga rengiasi sudaryti aktą, grindžiamą nuostata, kuri išdėstyta ESV sutarties V antraštinėje dalyje, kaip tik sudarius tokį susitarimą protokolų Nr. 21 ir Nr. 22 veiksmingumas kartu su suinteresuotųjų valstybių narių teisėmis bus visiškai išsaugotas.

H – *Dėl panaikinto sprendimo padarinių palikimo galioti*

78. Šalims pageidaujant ir kad nebūtų stabdomas PBS įsigaliojimas, reikia patenkinti šalių prašymą ir Teisingumo Teismui pasinaudoti SESV 264 straipsnio 2 dalimi jam suteikiama galimybe palikti galioti panaikinto sprendimo padarinius iki naujo sprendimo priėmimo dienos.

75 — Europos Sąjungos ir Gruzijos susitarimas dėl neteisėtai gyvenančių asmenų readmisijos (OL L 52, 2011, p. 47).

76 — Europos bendrijos ir Pakistano Islamo Respublikos susitarimas dėl neteisėtai gyvenančių asmenų readmisijos (OL L 287, 2010, p. 52).

VI – Dėl bylinėjimosi išlaidų

79. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija to reikalavo, Taryba padengia bylinėjimosi išlaidas. Be to, pagal minėto reglamento 140 straipsnio 1 dalį įstojusios į bylą šalys padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

VII – Išvada

80. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus siūlau Teisingumo Teismui priimti tokį sprendimą:

1. Panaikinti 2012 m. gegužės 14 d. Tarybos sprendimą 2012/272/ES dėl Europos Sąjungos bei jos valstybių narių ir Filipinų Respublikos pagrindų susitarimo dėl partnerystės ir bendradarbiavimo pasirašymo Sąjungos vardu.

2. Sprendimo 2012/272 padarinius palikti galioti iki naujo sprendimo priėmimo.

3. Priteisti iš Europos Sąjungos Tarybos bylinėjimosi išlaidas.

4. Čekijos Respublika, Vokietijos Federacinė Respublika, Airija, Graikijos Respublika, Austrijos Respublika ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė padengia savo bylinėjimosi išlaidas.