



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 30 januari 2014¹

Mål C-658/11

**Europaparlamentet
mot**

Europeiska unionens råd

”Avtal mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius om villkoren för överföring av misstänkta pirater från den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Område med frihet, säkerhet och rättvisa — Utvecklingsamarbete — Val av rättslig grund — Artikel 218.6 och 218.10 FEUF”

1. Genom talan i förevarande mål har domstolen anmodats att i samband med kampen mot piratdåd utanför den somaliska kusten precisera gränsen mellan tre områden för Europeiska unionens yttre åtgärder, nämligen den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa samt utvecklingsamarbetet.
2. Förevarande mål visar ännu en gång, bland annat efter domen av den 19 juli 2012 i målet parlamentet mot rådet,² vilket avsåg kampen mot internationell terrorism, att det trots att Lissabonfördraget har trätt i kraft och de olika pelarna formellt har avskaffats allttjämt är nödvändigt att avgränsa de respektive tillämpningsområdena för unionens olika politikområden.
3. Detta är en delikat uppgift, eftersom det rör sig om målet att upprätthålla säkerheten. Detta mål är gemensamt för Gusp och området med frihet, säkerhet och rättvisa, och har även samband med politiken för utvecklingsamarbete, eftersom säkerhet är en nödvändig förutsättning för de berörda staternas utveckling.
4. En avgränsning mellan unionens politikområden är emellertid absolut nödvändig på grund av den specifika karaktären hos Gusp jämfört med unionens övriga politikområden.
5. Denna specifika karaktär märks framför allt i att Europaparlamentet har en begränsad roll inom ramen för Gusp. Det är därför av stor konstitutionell betydelse att tydliga kriterier fastställs för att bestämma tillämpningsområdet för detta politikområde i förhållande till de övriga områdena för unionens yttre åtgärder.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Dom av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet.

6. Parlamentet har genom sin talan yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2011/640/Gusp av den 12 juli 2011 om undertecknande och ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius om villkoren för att överföra misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagttagits av den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring.³

7. Det omtvistade beslutet grundar sig på artikel 37 FEU samt artikel 218.5 och 218.6 FEUF.

8. I artikel 37 FEU, som ingår i avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, som har rubriken "Särskilda bestämmelser om [Gusp]", föreskrivs följande: "[1] Unionen får ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på områden som omfattas av detta kapitel".

9. Artikel 218 FEUF innehåller bestämmelser om förhandling, undertecknande och ingående av internationella avtal. Den har följande lydelse:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i artikel 207 ska avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer förhandlas fram och ingås enligt nedanstående förfarande.

2. Rådet ska ge bemyndigande att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv, bemyndiga undertecknande och ingå avtal.

3. Kommissionen eller, om det planerade avtalet uteslutande eller huvudsakligen gäller [Gusp], unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och, med hänsyn till vad det planerade avtalet gäller, utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation.

...

5. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet.

6. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om ingående av avtalet. Utom i de fall då avtalet uteslutande gäller [Gusp] ska rådet anta beslutet om ingående av avtalet,

a) efter [parlamentets] godkännande i följande fall:

...

v) Avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet om [parlamentets] godkännande krävs.

...

b) efter att ha hört [parlamentet] i övriga fall. ...

...

10. [Parlamentet] ska omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet.

³ — EUT L 254, s. 1, nedan kallat det omtvistade beslutet.

...”

10. Till stöd för sin talan har parlamentet åberopat två grunder.

11. Parlamentet har som första grund anfört att avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius om villkoren för överföring av misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagtogs från den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring⁴ inte uteslutande gäller Gusp i den mening som avses i artikel 218.6 andra stycket FEUF, eftersom avtalets syfte och innehåll även har samband med områdena straffrättsligt samarbete, polissamarbete och utvecklingssamarbete, vilka omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslutet om att ingå avtalet borde därför ha fattats efter parlamentets godkännande i enlighet med artikel 218.6 andra stycket a och v FEUF.

12. Parlamentet har som andra grund anfört att rådet åsidosatte artikel 218.10 FEUF genom att inte omedelbart och fullständigt informera parlamentet i alla skeden av förfarandet.

13. Genom beslut av domstolens ordförande av den 5 juni 2012 tilläts Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland intervensera till stöd för rådets yrkanden.

14. Under det muntliga förfarandet tilläts kommissionen intervensera till stöd för parlamentets yrkanden.

I – Grunden avseende åsidosättande av artikel 218.6 andra stycket FEUF

A – Tolkningen av begreppet ”avtal som uteslutande gäller Gusp”

15. Parlamentet anser att begreppet ”avtal som uteslutande gäller Gusp” ska tolkas restriktivt. Enligt parlamentet har rådet inte behörighet att ingå ett internationellt avtal utan parlamentets godkännande eller utan att ha hört parlamentet, utom i undantagsfall och förutsatt att avtalet i fråga uteslutande gäller Gusp och således inte innehåller någon beståndsdel som avser unionens övriga politik.

16. När det gäller det avtal som avses i förevarande mål har parlamentet hävdat att det innehåller beståndsdelar som avser tre olika områden av unionens politik, det vill säga Gusp, polisiärt och straffrättsligt samarbete samt utvecklingssamarbete. Enligt parlamentet räcker det att avtalet förutom Gusp avser ytterligare ett av nämnda områden, om så endast sekundärt eller underordnat, för att skyldigheten att erhålla parlamentets godkännande ska vara tillämplig. I en sådan situation kan avtalet inte, enligt parlamentet, anses uteslutande gälla Gusp.

17. Rådet anser tvärtom att avtalet inte omfattar några andra beståndsdelar än sådana som avser Gusp, vare sig huvudsakligen eller underordnat. Även om sådana beståndsdelar skulle identifieras skulle de endast vara av underordnad betydelse, och det skulle därför inte vara nödvändigt att infoga en annan rättslig grund. Eftersom den rättsliga grund som har valts för avtalet i materiellt hänseende uteslutande avser Gusp, bör slutsatsen dras att avtalet i förfarandemässigt hänseende ”uteslutande gäller [Gusp]” i den mening som avses i artikel 218.6 andra stycket FEUF, vilket innebär att parlamentets godkännande inte var nödvändigt för att rådet skulle kunna anta beslutet om att ingå avtalet.

4 — Nedan kallat avtalet.

18. I likhet med rådet och de medlemsstater som har intervenerat i detta mål anser jag att ett avtal "uteslutande gäller [Gusp]" i den mening som avses i artikel 218.6 andra stycket FEUF när den materiella rättsliga grunden för beslutet om att ingå avtalet enbart avser Gusp, det vill säga när det inte finns någon annan materiell rättslig grund.

19. Det vore enligt min mening inkonsekvent att behandla frågan om vilket förfarande som är tillämpligt vid ingåendet av ett internationellt avtal separat från frågan om fastställande av den materiella rättsliga grund som ger unionen behörighet att anta ett sådant avtal, eftersom dessa båda frågor har ett nära samband. Att behandla dessa båda frågor var för sig skulle innebära att nya kriterier måste fastställas i syfte att avgöra om ett avtal uteslutande gäller Gusp eller inte, vilket skulle ge ett osäkert resultat och skapa rättslig osäkerhet.

20. Den materiella rättsliga grund som ger unionen behörighet att anta ett internationellt avtal bör således fastställas innan den rättsliga grunden för förfarandet fastställs. Detta tillvägagångssätt stärks för övrigt av domstolens praxis, enligt vilken "det inte [är] förfarandena som avgör den rättsliga grunden för en rättsakt utan den rättsliga grunden som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande".⁵

21. Inom ramen för granskningen av huruvida ett avtal uteslutande gäller Gusp, har det således, tvärt emot vad parlamentet har hävdad, liten betydelse om avtalet i fråga sekundärt även gäller andra områden än Gusp. Det räcker inte att ett avtal underordnat eller sekundärt gäller andra områden än Gusp för att det ska vara nödvändigt att höra parlamentet eller erhålla dess godkännande i enlighet med artikel 218.6 FEUF.

22. Upphovsmännen till fördragen ville ge parlamentet en begränsad roll inom ramen för Gusp, men den tolkning som denna institution har föreslagit skulle tvärt emot upphovsmännens vilja innebära att parlamentet måste höras eller dess godkännande erhållas inför antagandet av nästan samtliga internationella avtal. Eftersom unionen i enlighet med artikel 21.3 andra stycket FEU ska sörja för samstämmigheten mellan de olika områden som omfattas av dess yttre åtgärder och mellan dessa och övrig politik, är det sällsynt att ett avtal som ingås inom ramen för Gusp inte också, åtminstone sekundärt, rör unionens övriga politik.

23. Såsom rådet helt korrekt har påpekat skulle det enligt parlamentets synsätt vara nödvändigt att erhålla parlamentets godkännande för ett stort antal avtal vilka har en enda rättslig grund avseende Gusp, eftersom avtalen på grund av de allmänna och övergripande målen för de yttre förbindelserna och kravet på samstämmighet ofta har någon form av samband med unionens övriga politikområden. På grund av den obestridda kopplingen mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter skulle det med avseende på tillämpningen av artikel 218.6 FEUF till exempel mycket ofta kunna göras gällande att åtgärder som vidtas inom ett av dessa tre områden också har verkningar inom de båda andra och att de således även gäller dessa områden. Detta överensstämmer emellertid inte med andan i fördragen. Unionens olika politikområden och motsvarande rättsliga grunder genom vilka de övergripande målen ska uppnås har inte vare sig avskaffats eller slagits samman genom fördragen och de olika åtgärderna är fortfarande separata och har sin egen rättsliga grund och sitt eget beslutsförfarande.

24. Kravet på samstämmighet innebär att rådet i de rättsakter som det antar inom ramen för Gusp måste infoga beståndsdelar som avser unionens övriga politikområden. Om sådana infogade beståndsdelar är av underordnad betydelse kan rättsaktens tyngdpunkt inte anses ligga inom ett annat område än Gusp. De övergripande målen och kravet på samstämmighet mellan unionens yttre åtgärder fräntar inte unionens olika politikområden deras särdrag och komplementariteten mellan dem fräntar inte de olika politikområdena deras specifika karaktär.

5 — Domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 80.

25. Gusp-avtal kan innehålla beståndsdelar av rent underordnad betydelse som avser unionens övriga politikområden, förutsatt att deras räckvidd är så begränsad att det inte motiverar att en annan rättslig grund infogas. Sådana avtal gäller följaktligen uteslutande Gusp, också vid tillämpningen av artikel 218.6 FEUF.

26. Tvärtemot vad parlamentet har hävdad kan skillnaden mellan ordalydelsen i artikel 218.3 FEUF och artikel 218.6 andra stycket FEUF inte ändra denna bedömning.

27. Det är riktigt att det enligt artikel 218.3 FEUF åligger unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik att lägga fram rekommendationer för rådet ”om det planerade avtalet *uteslutande eller huvudsakligen* gäller [Gusp]”.⁶ Denna bestämmelse avser således två kategorier av planerade avtal, nämligen avtal som uteslutande gäller Gusp respektive avtal som huvudsakligen gäller detta politikområde. Parlamentet har av dessa båda kategorier i artikel 218.3 FEUF slutit sig till att rådet enligt artikel 218.6 FEUF inte får ingå ett avtal utan att involvera parlamentet om avtalet huvudsakligen, men inte uteslutande, gäller Gusp.

28. Det bör emellertid betonas att de båda ovannämnda bestämmelserna avser två skilda steg i förfarandet avseende internationella avtal. Den förstnämnda bestämmelsen avser fastställandet av den institution eller person som är behörig att lägga fram rekommendationer för rådet inför inledandet av förhandlingar om ett planerat avtal. Den andra bestämmelsen avser däremot förfarandet för ingående av ett avtal.

29. Vidare anser jag, och vilket är mer grundläggande, att skillnaden i ordalydelse inte kan anföras till stöd för parlamentets påstående, eftersom påståendet strider mot den systematik som artikel 218.6 FEUF grundar sig på.

30. Genom artikel 218.6 FEUF upprättas nämligen en symmetri mellan förfarandet för antagande av åtgärder på det inre och det yttre planet. Denna bestämmelse bygger med andra ord på en parallellism mellan parlamentets befogenheter på den inre respektive den yttre nivån. Det skulle strida mot den nämnda bestämmelsens mening och anda om parlamentet gavs större befogenheter vid antagandet av ett beslut om undertecknande och ingående av ett internationellt avtal än vid antagandet av en inre åtgärd som inte har ett sådant syfte.

31. Den tolkning som parlamentet har anfört skulle dessutom påverka den institutionella jämvikt som inrättats genom Lissabonfördraget, enligt vilken parlamentet har en begränsad roll vid utformningen och genomförandet av Gusp oavsett om det rör sig om unilaterala åtgärder eller internationella avtal.

32. Som Republiken Tjeckien har påpekat utgör artikel 218.6 FEUF en förfarandebestämmelse som syftar till att säkerställa att parlamentets ”yttre” befogenheter motsvarar dess ”inre” befogenheter, det vill säga att parlamentet med avseende på ett givet ämne har samma befogenheter oavsett om ämnet i fråga ska regleras genom en inre eller en yttre åtgärd.

33. Rent konkret syftar formuleringen ”utom i de fall då avtalet uteslutande gäller [Gusp]” i artikel 218.6 andra stycket FEUF till att, i sådana fall där den rättsliga grunden för den yttre åtgärden inte endast avser Gusp, utan åtgärden samtidigt har en eller flera andra rättsliga grunder, säkerställa att parlamentet åtnjuter samma befogenheter som när det är fråga om en inre åtgärd som även har andra rättsliga grunder än en grund som avser Gusp.⁷

6 — Min kursivering.

7 — För ett exempel på en rättsakt som har flera rättsliga grunder, se rådets beslut 2012/308/Gusp av den 26 april 2012 om Europeiska unionens anslutning till fördraget om vänskap och samarbete i Sydostasien (EUT L 154, s. 1). Detta beslut grundar sig på bestämmelserna i artiklarna 37 FEU och 31.1 FEU i kombination med artiklarna 209 FEUF, 212 FEUF samt 218.6 andra stycket a och 218.8 andra stycket FEUF.

34. Om det genom tillämpning av kriteriet om rättsaktens tyngdpunkt kan konstateras att det var korrekt att ingå avtalet på grundval av artikel 37 FEU, vilken således utgör den enda rättsliga grunden för det, måste det anses att avtalet i förfarandemässigt hänseende uteslutande gäller Gusp i den mening som avses i artikel 218.6 FEUF.

35. Av denna bedömning, enligt vilken tolkningen av artikel 218.6 andra stycket FEUF ska knytas till valet av materiell rättslig grund, följer att det för att fastställa om det omtvistade beslutet avser ett avtal som uteslutande gäller Gusp i den mening som avses i den bestämmelsen, vilket således helt korrekt kunde antas utan att höra parlamentet eller erhålla dess godkännande, är nödvändigt att undersöka om den lämpliga materiella rättsliga grunden för beslutet faktiskt – och endast – utgörs av artikel 37 FEU.

B – Valet av materiell rättslig grund för det omtvistade beslutet

36. Valet av lämplig rättslig grund för en unionsrättsakt är av konstitutionell betydelse.⁸ Det är detta val som avgör vilket förfarande som är tillämpligt vid antagandet av en unionsrättsakt, oberoende av om den avser unionens inre eller yttre åtgärder.

37. Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll.⁹ Om bedömningen av rättsakten visar att den har två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga eller dominerande, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller dominerande syftet eller den huvudsakliga eller dominerande beståndsdelan.¹⁰ Vid fastställandet av den berörda rättsaktens tyngdpunkt bör även rättsaktens sammanhang beaktas.

38. Eftersom det omtvistade beslutet syftar till undertecknande och ingående av ett avtal för unionens räkning, bör beslutet läsas i förening med avtalet vid fastställandet av tyngdpunkten.

39. För att i förevarande mål fastställa det omtvistade beslutets tyngdpunkt måste det undersökas om beslutet och avtalet endast avser Gusp, eller om de odelbart och i lika utsträckning även avser, å ena sidan, området med frihet, säkerhet och rättvisa och/eller, å andra sidan, utvecklingssamarbetet, varvid beslutet borde ha haft flera rättsliga grunder motsvarande dessa politikområden.

40. På domstolens anmodan angav parlamentet vid förhandlingen att den materiella rättsliga grunden för det omtvistade beslutet enligt dess åsikt förutom artikel 37 FEU även borde ha utgjorts av artiklarna 82 FEUF, 87 FEUF och 209 FEUF.

41. Enligt min mening kan det på grundval av såväl avtalets sammanhang som dess syfte och innehåll anses att den enda materiella rättsliga grunden för det omtvistade beslutet ska utgöras av artikel 37 FEU.

42. Inom ramen för min bedömning, vilken syftar till att visa att den materiella rättsliga grund som har valts för det omtvistade beslutet är lämplig, kan beslutets och avtalets syfte och innehåll inte undersökas isolerat, utan hänsyn måste tas till de rättsakter som det hänvisas till i dessa och med vilka de har ett samband.

8 — Yttrande 2/00 av den 6 december 2001 (REG 2001, s. I-9713), punkt 5.

9 — Se, bland annat, dom av den 22 oktober 2013 i mål C-137/12, kommissionen mot rådet, punkt 52 och där angiven rättspraxis.

10 — Ibidem, punkt 53.

43. I såväl det omtvistade beslutet som i avtalet hänvisas det till resolutioner från Förenta nationernas säkerhetsråd¹¹ och rådets gemensamma åtgärd 2008/851/Gusp av den 10 november 2008 om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför den somaliska kusten.¹²

44. Med beaktande av piratdådens utveckling utanför den somaliska kusten och det hot som dessa utgör mot den internationella säkerheten har säkerhetsrådet antagit flera resolutioner avseende denna fråga, bland annat resolutionerna 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) och 1851 (2008).

45. I resolution 1814 (2008) påpekade säkerhetsrådet att situationen i Somalia fortsätter att hota den internationella freden och säkerheten i regionen.¹³ I punkt 11 i nämnda resolution anmodade säkerhetsrådet stater och regionala organisationer att vidta åtgärder för att skydda fartyg som deltar i transport och tillhandahållande av humanitära hjälpsändningar till Somalia och till verksamhet som godkänts av Förenta nationerna (FN) genom att sinsemellan nära samordna sina insatser.

46. I resolution 1816 (2008) uttryckte säkerhetsrådet sin oro över det hot som piratdåd och väpnade rån mot fartyg utgör mot effektiviteten, transporttiden och säkerheten för humanitära hjälpsändningar till Somalia samt mot säkerheten på sjöhandelsvägar och mot den internationella sjöfarten.¹⁴ Säkerhetsrådet påpekade även att piratdåd och väpnade rån mot fartyg på Somalias territorialvatten eller på det fria havet utanför den somaliska kusten förvärrar situationen i landet, vilket fortsätter att hota den internationella freden och säkerheten i regionen.¹⁵

47. Med utgångspunkt i detta konstaterande uppmanade säkerhetsrådet till internationellt samarbete för att bekämpa piratdåd. Säkerhetsrådet uppmanade särskilt de stater som önskar begagna sig av sjöhandelsvägarna utanför Somalias kust att, i samarbete med den federala övergångsregeringen, stärka och samordna de åtgärder som vidtas för att avskräcka från piratdåd och väpnade rån till havs.¹⁶ Säkerhetsrådet uppmanade även alla stater att i enlighet med tillämplig internationell rätt samarbeta med varandra, med Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och vid behov med behöriga regionala organisationer avseende piratdåd och väpnade rån som begås på Somalias territorialvatten och på det fria havet utanför landets kuster samt utbyta all relevant information med varandra och bistå fartyg som hotas eller attackerats av pirater eller väpnade rånare.¹⁷

48. I resolution 1838 (2008) uppmanade säkerhetsrådet vidare alla stater som berörs av sjöfartens säkerhet att delta aktivt för att bekämpa piratdåd mot fartyg på det fria havet utanför den somaliska kusten, särskilt genom att stationera krigsfartyg eller militärflyg där i enlighet med internationell rätt, såsom det påbjuds i Förenta nationernas havsrättskonvention¹⁸, vilken undertecknades i Montego Bay den 10 december 1982.¹⁹

49. Utöver den militära aspekten omfattar det internationella samarbetet även beivrande av piratdåd. I resolution 1816 (2008) uppmanade säkerhetsrådet således alla stater, särskilt flagg-, hamn- och kuststater, stater i vilka offren för eller gärningsmännen bakom piratdåd och väpnade rån är medborgare samt stater med jurisdiktion enligt internationell och nationell rätt att samarbeta för att avgöra vilken stat som är behörig samt att vidta nödvändiga åtgärder för utredning och åtal av

11 — Nedan kallat säkerhetsrådet.

12 — EUT L 301, s. 33. Gemensam åtgärd i dess lydelse enligt rådets beslut 2010/766/Gusp av den 7 december 2010, vilket antogs innan talan väcktes i detta mål (EUT L 327, s. 49), nedan kallad den gemensamma åtgärden.

13 — Sista skälet i resolutionen.

14 — Andra skälet i resolutionen.

15 — Tolfte skälet i resolutionen.

16 — Punkt 2 i resolution 1816 (2008).

17 — Punkt 3 i resolution 1816 (2008).

18 — Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994 och ingicks och godkändes för Europeiska gemenskapens räkning genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, s. 1), nedan kallad FN:s havsrättskonvention.

19 — Punkt 2 i resolutionen.

gärningsmännen bakom piratdåd och väpnade rån som begås på det fria havet utanför den somaliska kusten, i enlighet med tillämplig internationell rätt, inbegripet internationell människorättslagstiftning, samt att bistå vid dessa insatser, bland annat genom att tillhandahålla logistikstöd och stöd för utövande av rättsmedel gentemot personer som omfattas av deras jurisdiktion och kontroll, såsom brottsoffer, vittnen och personer som tagits i förvar inom ramen för denna resolution.²⁰

50. Säkerhetsrådet har således uppmanat till en förstärkning av det internationella samarbetet för ett effektivare beivrande av piratdåd, eftersom det oroar sig över att bristen på medel, avsaknaden av nationell lagstiftning och osäkerheten om vad som ska göras med tillfångatagna pirater har förhindrat mer kraftfulla internationella åtgärder mot pirater utanför den somaliska kusten och i vissa fall har lett till att pirater har frigetts utan att ha ställts inför rätta.²¹

51. Unionen antog den gemensamma åtgärden i syfte att genomföra säkerhetsrådets resolutioner och delta i det internationella samarbetet för bekämpande av piratdåd. Den grundar sig på artiklarna 14 EU, 25 sista stycket EU och 28.3 i EU.

52. Artikel 1.1 i den gemensamma åtgärden, som har rubriken ”Uppdrag”, har följande lydelse:

”

1. [U]nionen ska genomföra en militär insats, nedan kallad Atalanta, till stöd för [säkerhetsrådets] resolutioner 1814 (2008), 1816 (2008) och 1838 (2008) i enlighet med den åtgärd som tillåts vid piratdåd med tillämpning av artiklarna 100 och följande i FN:s havsrättskonvention ..., och särskilt genom de åtaganden som gjorts i förhållande till tredjestater, i syfte att bidra till

- skydd för Världslivsmedelsprogrammets [(WFP)] fartyg som transporterar livsmedelsbistånd till fördrivna personer i Somalia i enlighet med mandatet i säkerhetsrådets resolution 1814 (2008),
- skydd för utsatta fartyg som trafikerar utanför Somalias kust samt avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust i enlighet med det mandat som anges i säkerhetsrådets resolution 1816 (2008).”

53. Artikel 2 i den gemensamma åtgärden, som har rubriken ”Mandat”, har följande lydelse:

”Atalanta ska, enligt de villkor som fastställs i tillämplig internationell rätt, särskilt FN:s havsrättskonvention, och genom säkerhetsrådets resolutioner 1814 (2008), 1816 (2008) och 1838 (2008) samt inom ramen för sin disponibla kapacitet

...

e) så att behöriga stater i förekommande fall kan vidta rättsliga åtgärder i enlighet med villkoren i artikel 12, kunna tillfångata, kvarhålla och överföra personer som misstänks ha för avsikt, i enlighet med artiklarna 101 och 103 i Förenta nationernas havsrättskonvention, att begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd eller väpnade rån i de områden i vilka insatsen är närvarande och beslagta fartyg som använts för piratdåd eller väpnade rån eller fartyg som tillfångatas till följd av ett piratdåd eller väpnat rån och som innehas av pirater eller väpnade rånare, samt även de tillgångar som finns ombord,

...”

20 — Punkt 11 i resolutionen. Se även punkt 14 i resolution 1846 (2008).

21 — Nionde skälet i resolution 1851 (2008).

54. Artikel 10 i den gemensamma åtgärden, som har rubriken ”Deltagande av tredjestater”, har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar [unionens] självständiga beslutsfattande och enhetliga institutionella ram får, i enlighet med Europeiska rådets tillämpliga riktlinjer, tredjestater inbjudas att delta i insatsen.

...

3. Detaljerade villkor för tredjestaters deltagande ska fastställas i avtal som ska ingås i överensstämmelse med förfarandet i artikel 37 i fördraget. När [unionen] och en tredjestat har ingått ett ramavtal om denna tredjestats deltagande i [unionens] krishanteringsinsats ska bestämmelserna i det avtalet tillämpas inom ramen för denna insats.

...

6. Villkoren för överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer till en tredjestat som deltar i insatsen, så att denna stat kan utöva sin jurisdiktion, ska antas vid ingåendet eller genomförandet av de avtal om deltagande som avses i punkt 3.”

55. Slutligen bör artikel 12 i den gemensamma åtgärden nämnas, där det under rubriken ”Överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer med tanke på utövandet av jurisdiktion” föreskrivs följande:

”1. På grundval av dels Somalias godkännande av medlemsstaternas eller tredjestaters utövande av sin jurisdiktion, dels artikel 105 i FN:s havsrättskonvention, ska personer som misstänks ha för avsikt, i enlighet med artiklarna 101 och 103 i Förenta nationernas havsrättskonvention, att begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd och väpnade rån och som tillfångatagits och kvarhålls, med tanke på utövandet av rättsliga åtgärder, på Somalias territorialvatten eller på det fria havet samt de tillgångar som använts för att utföra dessa gärningar, överföras

- till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat eller tredjestat som deltar i insatsen och vars flagg det fartyg som genomförde tillfångatagandet för, eller
- om den staten inte vill eller önskar utöva sin domsrätt, till en medlemsstat eller varje annan tredjestat som önskar utöva jurisdiktion över de ovannämnda personerna eller tillgångarna.

2. Ingen av de personer som avses i punkt 1 får överföras till en tredjestat, om villkoren för denna överföring inte har fastställts med denna tredjestat i enlighet med tillämplig internationell rätt, särskilt den internationella lagstiftningen om mänskliga rättigheter, för att garantera i synnerhet att ingen ska riskera dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.”

56. Som det framgår av skäl 3 i det omtvistade beslutet antogs avtalet för att genomföra artikel 12 i den gemensamma åtgärden. Avtalet innehåller även villkor för tredjestaters deltagande i insatsen Atalanta i enlighet med artikel 10.3 och 10.6 i den gemensamma åtgärden.

57. Inom ramen för förevarande mål har det inte bestritts att den gemensamma åtgärden med hänsyn till dess syfte och innehåll omfattas av Gusp. Detsamma gäller, enligt min åsikt, avtalet och det omtvistade beslutet, vilka följer av den gemensamma åtgärden. Jag kan särskilt inte förstå varför själva principen om tredjestaters deltagande i en unionsåtgärd som syftar till att avvärja, förebygga och bekämpa piratdåd utanför den somaliska kusten och regeln om att det för överföring av gripna personer till en tredjestat ska krävas att denna stat följer internationell rätt, särskilt avseende mänskliga rättigheter, skulle omfattas av Gusp medan de mer detaljerade villkoren för överföring och behandling av berörda personer inte skulle göra det.

58. Jag kommer nu att undersöka exakt vad det avtal som avses i det omtvistade beslutet innehåller.

59. I avtalet fastställs formaliteterna för överföring av misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av den EU-ledda marina styrkan (Eunavfor) till Republiken Mauritius och villkoren för behandling och åtal av dessa personer och anges hur Eunavfor inom denna ram ska bistå Republiken Mauritius.

60. Artikel 1 i avtalet, som har rubriken "Syfte", har följande lydelse:

"I detta avtal fastställs villkoren och formaliteterna för

- a) överföring av personer som misstänks försöka begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd inom den EU-ledda marina styrkans (Eunavfor) insatsområde ... och som kvarhålls av Eunavfor,
- b) överföring av egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av Eunavfor, från Eunavfor till [Republiken] Mauritius, och
- c) behandling av de personer som överförs."

61. I artikel 3 i avtalet fastställs allmänna principer avseende formaliteterna och villkoren för överföring till Republiken Mauritius av personer som misstänks för piratdåd och som kvarhålls av Eunavfor samt egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av Eunavfor. Det föreskrivs bland annat att överföring av dessa personer till behöriga brottsbekämpande myndigheter i Republiken Mauritius endast ska ske efter beslut av dessa myndigheter. I artikel 3.5 i avtalet anges vidare att "[v]arje överförd person ska behandlas humant och i enlighet med internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter [som har införlivats] i [Republiken] Mauritius författning, inklusive förbudet mot tortyr och grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning och förbudet mot godtyckligt kvarhållande, samt i enlighet med kravet om en rättvis rättegång".

62. Artikel 4 i avtalet innehåller bestämmelser om behandling av och åtal och rättegång mot överförda personer. Bland annat föreskrivs om rätten till rättegång inom rimlig tid, rätten till en rättvis prövning och säkerställande av oskuldspresumtionen. I artikel 5 i avtalet föreskrivs om förbud mot dödsstraff för överförda personer.

63. Artikel 6 i avtalet avser register och underrättelser. Det föreskrivs bland annat att Eunavfor till Republiken Mauritius ska överlämna register över kvarhållanden för alla överförda personer, att Republiken Mauritius ska ha ansvar för att korrekt redovisa alla överförda personer och att registren ska finnas tillgängliga för Europeiska unionen och Eunavfor.

64. I artikel 7 i avtalet anges närmare vilket bistånd Eunavfor ska lämna till Republiken Mauritius för utredning och åtal av överförda personer. Eunavfor ska således bistå Republiken Mauritius bland annat genom att överlämna register över kvarhållanden upprättade i enlighet med artikel 6.2 i avtalet, behandla bevis och lägga fram vittnesmål eller edliga intyg från vittnen.

65. I artikel 7.3 i avtalet föreskrivs att "[i] den mån sådana resurser inte tillhandahålls via andra ekonomiska bidragsgivare ska parterna i enlighet med tillämpliga förfaranden utveckla genomförandearrangemang för finansiellt, tekniskt och övrigt bistånd för att möjliggöra överföring, förvar, utredning, åtal och rättegång när det gäller överförda personer. Syftet med dessa genomförandearrangemang ska även vara att de ska omfatta tekniskt och logistiskt bistånd till [Republiken] Mauritius med översyn av lagstiftningen, utbildning av utredare och åklagare, det utredande och rättsliga förfarandet, särskilt förfaranden för lagring och överlämnande av bevis samt överklagandeförfarande. Dessutom ska syftet med genomförandearrangemangen vara att sörja för återsändande av överförda personer vid frikännande eller icke åtal, deras överföring för att avtjäna sitt fortsatta straff i en annan stat eller deras återsändande efter att ha avtjänat sitt fängelsestraff i Mauritius."

66. I artikel 10.1 i avtalet anges dessutom att "[f]ör genomförandet av detta avtal kan operativa, administrativa och tekniska frågor komma att bli föremål för särskilda genomförandearrangemang, som ska ingås mellan de behöriga myndigheterna i [Republiken] Mauritius å ena sidan och de behöriga ... myndigheterna [i unionen] och ... i de sändande staterna å andra sidan". Enligt artikel 10.2 f i avtalet kan genomförandearrangemangen bland annat omfatta "[t]illhandahållande av tekniskt stöd, expertis, utbildning och annat bistånd enligt artikel 7 på begäran av [Republiken] Mauritius för att uppnå syftena i detta avtal".

67. I artikel 11.2 i avtalet slutligen föreskrivs att avtalet "ska gälla till dess att insatsen [Atalanta] avslutas, enligt meddelande från Eunavfor".

68. Av ovanstående beskrivning av den gemensamma åtgärden och avtalet framgår att det finns ett nära samband mellan den militära insats som föreskrivs i den gemensamma åtgärden och avtalets bestämmelser om överföring och behandling av personer som misstänks för piratdåd.

69. De avtal som unionen ingår i enlighet med artiklarna 10.3 och 12.2 i den gemensamma åtgärden syftar till att följa säkerhetsrådets resolutioner om bekämpande av piratdåd utanför den somaliska kusten och är således en del av det internationella samarbetet inom detta område. Den gemensamma åtgärden och avtalet utgör tillsammans ett lämpligt och konsekvent svar på säkerhetsrådets begäranden.

70. Som Republiken Italien har påpekat anges det i den gemensamma åtgärden att det för att garantera ett framgångsrikt förebyggande och bekämpande av piratdåd är nödvändigt att ingå avtal med staterna i regionen i syfte att involvera dem, inbegripet i utövandet av jurisdiktion över misstänkta personer. Avtalet kan således betraktas som en genomförandeåtgärd till den gemensamma åtgärden, som det är en integrerad del av. Det bör här påpekas att det i artikel 28.1 FEU föreskrivs att "[n]är den internationella situationen kräver en operativ insats av unionen, ska rådet anta nödvändiga beslut[, vilka] ska ange ... på vilka villkor de ska genomföras". Den omständigheten att avtalet utgör en integrerad del av villkoren för genomförande av den gemensamma åtgärden är redan det en klar indikation på dess anknytning till Gusp.

71. Det måste även betonas att avtal om överföring är absolut nödvändiga för att den militära insats som inrättats genom den gemensamma åtgärden ska kunna genomföras framgångsrikt och effektivt.

72. Såsom Republiken Frankrike har påpekat är kampen mot piratdåd inte begränsad till att preja misstänkta piratfartyg utan omfattar även överföring och dömning av personer som misstänks för piratbrott. Även om verksamheten för överföring och åtal av misstänkta personer som omfattas av avtalet inte i strikt mening är en militär verksamhet, har denna verksamhet således ändå ett nära samband med den militära insatsen Atalanta.

73. Insatsen Atalanta syftar till att avvärja, förebygga och bekämpa piratdåd. Inom ramen för denna insats är det nödvändigt att inte bara skydda fartygen, utan också vid behov gripa personer som misstänks för piratdåd och överlämna dem till de behöriga myndigheterna. Insatsens mål skulle vara svårt att förverkliga om rättsliga åtgärder inte kunde vidtas mot de personer som har gjort sig skyldiga till piratdåd och dessa således omedelbart skulle kunna återuppta sin brottsliga verksamhet.

74. Som Republiken Italien har betonat skulle själva den gemensamma åtgärden förlora sin ändamålsenliga verkan, om förfarandet för att identifiera och tillfångata personer som misstänks för piratdåd inte var både snabbt och effektivt och genomfördes med respekt för de mänskliga rättigheterna. Den skulle då inte ha någon avskräckande verkan och skulle vara olämplig för att slutgiltigt lösa problemet med piratdåd utanför den somaliska kusten.

75. Avtal av det slag som avses i förevarande mål är absolut nödvändiga för genomförandet av den militära insats som beslutats av unionen. Kontinuiteten mellan den operativa verksamheten och den rättsliga verksamheten identifierades i ett mycket tidigt skede som en av den militära insatsens tyngdpunkter. Utan denna kontinuitet skulle det bli svårare eller till och med omöjligt att vidta rättsliga åtgärder mot pirater. Verksamhetens operativa effektivitet skulle skadas och den förväntade avskräckande effekten av unionens åtgärd skulle utebli nästan helt.²²

76. Kampen mot piratdåd har en betydande säkerhets- och militärdimension som det är nödvändigt att komplettera med beivrande och rättsliga åtgärder, vilka är precis lika viktiga.²³ Det är därför som det internationella samfundet har ingått avtal om överföring för utdömande av straff med stater i den berörda regionen, eftersom man önskar dela bördan globalt och eftersom överföringen av operativa skäl bör ske nära den plats där brottet har begåtts.²⁴

77. Parlamentet har för övrigt självt, i sin resolution av den 10 maj 2012 om sjöröveri,²⁵ medgett att "fortsatt straffrihet för sjöröveri inte verkar avskräckande".²⁶

78. Av det ovan anförda framgår att avtalet följer av säkerhetsrådets resolutioner och den gemensamma åtgärden och har ett nära samband med genomförandet av den militära insatsen Atalanta. Jag kommer nu att visa att det mål som avtalet eftersträvar omfattas av Gusp, precis som den gemensamma åtgärden.

79. Den gemensamma åtgärden och avtalet utgör, med hänsyn till deras mål, instrument genom vilka unionen genomför en åtgärd som har beslutats av säkerhetsrådet och som syftar till att bevara freden och den internationella säkerheten. I överensstämmelse med säkerhetsrådets resolutioner och artikel 12.2 i den gemensamma åtgärden syftar avtalet särskilt till att förena en effektiv bekämpning av piratdåd utanför den somaliska kusten med respekt för de grundläggande rättigheterna.

80. Piratdåden utanför den somaliska kusten utgör ett hot mot den internationella säkerheten och stabiliteten i regionen. Unionens åtgärd är avsedd att bekämpa denna form av internationell brottslighet, som har ökat kraftigt i Indiska oceanen, särskilt utanför den somaliska kusten och Afrikas horn. Som parlamentet påpekade i sin ovannämnda resolution av den 10 maj 2012 om sjöröveri utgör sjöröveri "ett allt större hot mot både människoliv och sjömans och andras säkerhet, mot den regionala utvecklingen och stabiliteten, havsmiljön, världshandeln, alla former av sjötransport och sjöfart, inklusive fiskefartyg, samt mot transporter av humanitärt bistånd".²⁷

81. Unionens åtgärd syftar till att garantera säkerheten för sjöfarten i detta område med omfattande internationell transitering. Målet är att skydda den internationella säkerheten utanför den somaliska kusten. Åtgärden främjar även stabiliteten och freden i regionen.

22 — Se inlägg av Lenoir, D., "Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie" vid det tredje rundabordsmötet (om åtgärder, insatser och straff) under studiedagen den 7 december 2009 i ämnet "Piratdåd: strategiskt hot eller epifenomen?", vilken anordnades av Fondation pour la recherche stratégique, s. 61.

23 — Se Bosse-Platière, I., "Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transferts conclus par l'Union européenne avec des États tiers", *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Université Nord Lille 2, 2011, s. 101.

24 — Se rapport av FN:s generalsekreterares särskilda rådgivare för rättsliga frågor i samband med piratdåden utanför den somaliska kusten (punkt 65).

25 — 2011/2962(RSP).

26 — Punkt 10.

27 — Skäl C i resolutionen.

82. För unionen utgör piratdåden ett strategiskt problem, eftersom de paralyserar sjötrafiken på Röda havet och i Adenviken. Denna sjöväg bedöms vara av grundläggande betydelse för transporter till Europa. Ur ett bredare perspektiv visar mobiliseringen mot dessa piratdåd på internationell nivå att potentiellt kan drabba alla handelsfartyg från olika delar av världen och att de därför utgör ett hot mot freden och den internationella säkerheten.

83. Målet att inom ramen för ett internationellt samarbete som har initierats av säkerhetsrådet bekämpa piratdåd utanför den somaliska kusten i syfte att bevara freden och den internationella säkerheten, och detta på ett sätt som är förenligt med de mänskliga rättigheterna, omfattas enligt min mening av Gusp.

84. Det bör påpekas att detta mål överensstämmer med de syften för unionens yttre åtgärder som särskilt förtecknas i artikel 21.2 a–c och h FEU. Där föreskrivs följande:

”Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- a) skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,
- b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga^[28] samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna,

...

- h) främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.”

85. Det är riktigt att de mål som förtecknas i artikel 21.2 FEU utgör övergripande mål för unionens yttre åtgärder och att inget av målen uttryckligen tillskrivs Gusp. Att identifiera målen för Gusp är desto svårare dels eftersom det i artikel 23 FEU, som ingår i kapitel 2 om särskilda bestämmelser om Gusp, hänvisas till de övergripande mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21.2 FEU, dels eftersom området för Gusp ges en väldigt bred och allmän definition i artikel 24.1 FEU. I den bestämmelsen anges det att ”[u]nionens befogenhet i fråga om [Gusp] ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar”.

86. Det är emellertid absolut nödvändigt att fastställa gränserna mellan Gusp och unionens övriga politikområden. Denna skyldighet följer av tillämpningen av artikel 40 FEU, där det föreskrivs att unionens befogenheter inom området för Gusp respektive inom övriga politikområden inte ska påverka varandra.

87. För detta ändamål bör det för det första påpekas att de ovannämnda målen för unionens yttre åtgärder, det vill säga de som förtecknas i artikel 21.2 a–c och h FEU, ingår bland de mål som traditionellt tillskrivits Gusp. De mål som anges i denna bestämmelse överensstämmer i huvudsak med de mål som Gusp tillskrevs i enlighet med artikel 11.1 i EU-fördraget, i dess lydelse före Lissabonfördragets ikraftträdande.

28 — Stadgan undertecknades i San Francisco (Förenta staterna) den 26 juni 1945.

88. Eftersom artikel 21.2 FEUF innehåller de gemensamma målen för unionens yttre åtgärder, bör denna bestämmelse läsas i förening med närmare bestämmelser som är tillämpliga inom respektive politikområde för att avgöra till vilket av unionens politikområden som ett visst mål särskilt har anknytning.

89. När det särskilt gäller målet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten talar domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet för att detta mål har anknytning till Gusp.

90. I den domen konstaterade domstolen att målet att bekämpa internationell terrorism och dess finansiering i syfte att bevara freden och den internationella säkerheten har anknytning till Gusp, och hänvisade därvid inte endast till artiklarna 21.2 c FEU och 24.1 första stycket FEU, utan även till artikel 43.1 FEU.

91. Den omständigheten att avtalet utgör ett instrument genom vilket unionen genomför en internationell åtgärd som är föremål för ett stort antal resolutioner från säkerhetsrådet och som obestriddligen syftar till att bevara freden och den internationella säkerheten utgör, liksom i domen i det ovannämnda målet, en viktig faktor som talar för att avtalet kan knytas till Gusp-området.²⁹

92. Det bör erinras om att enligt artikel 37 FEU, vilken utgör den materiella rättsliga grunden för det omtvistade beslutet, får unionen ingå internationella avtal inom alla områden av Gusp, inbegripet inom området för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), vilken, som det anges i artikel 42.1 FEU, ska utgöra en integrerande del av Gusp.

93. Avtalet omfattas enligt min mening av Gusp-området, eftersom det är en nödvändig följd av den militära insatsen Atalanta och syftar till samma mål, det vill säga att bevara freden och den internationella säkerheten.

94. I artikel 42.1 FEU anges att GSFP ”ska tillförsäkra unionen en operativ kapacitet som stöder sig på civila och militära resurser. Unionen kan använda dessa resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga.”

95. Vad GSFP-uppdragen ska inbegripa preciseras i artikel 43.1 FEU, där det anges att ”[d]e uppdrag som avses i artikel 42.1 där unionen kan använda civila och militära resurser ska inbegripa gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium”.

96. Parlamentet har angett att det inte kan förstå hur de uppdrag som unionens företrädare och Eunavfor har anförtrotts i enlighet med avtalet, såsom överföring av personer och egendom, överlämnande av bevis, underlättande av åtal och domar, översyn av lagstiftningen, utbildning av utredare och tillhandahållande av ekonomiskt, tekniskt, logistiskt eller annat stöd till Republiken Mauritius skulle kunna omfattas av de särskilda GSFP-uppdrag som avses i artiklarna 42 FEU och 43 FEU. Även om parlamentet medger att dessa uppdrag kan bidra till det allmänna målet att stärka den internationella säkerheten och att de har ett samband med den militära insatsen Atalanta, anser det att uppdragens karaktär och särskilda mål går utöver de mål för vilka insatsen Atalanta har inrättats.

29 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 76, och punkt 66 i mitt förslag till avgörande inför domen i det målet.

97. Jag anser tvärtom att förteckningen över GSFP-uppdrag i artikel 43.1 FEU är tillräckligt omfattande för att täcka alla bestämmelser i avtalet och för att avtalet följaktligen ska kunna anses utgöra en integrerad del av ett GSFP-uppdrag.

98. Även om det måste anses att överföring av misstänkta och rättsliga åtgärder mot dessa till sin natur inte utgör militära åtgärder, bör det påpekas att ett viktigt särdrag hos GSFP, vilket tydligt framgår av artiklarna 42.1 FEU och 43.1 FEU, är att den inte begränsas till användningen av militära medel, utan att det även föreskrivs om användning av civila medel, bland annat inom ramen för krishanteringsuppdrag.³⁰

99. Enligt parlamentet innebär den omständigheten att avtalet syftar till att bekämpa en form av brottslighet – och detta med liknande instrument som inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet, vilket föreskrivs i avdelning V avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa i den tredje delen av EUF-fördraget – att det omtvistade beslutet även måste vila på de rättsliga grunder som återfinns i denna avdelning, det vill säga artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF.

100. Kommissionen å sin sida har gjort gällande att avtalets huvudsakliga mål är att undvika att de berörda medlemsstaterna själva blir tvungna att inleda straffrättsliga förfaranden. Avtalet underlättar samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter och myndigheterna i Republiken Mauritius genom att en rättslig och praktisk ram har inrättats för överlämnande av misstänkta till denna östat så att utredning kan göras och åtal väckas i detta tredjeland. Avtalets mål och innehåll motiverar således att artikel 82 FEUF används som rättslig grund för ingåendet av avtalet, eftersom det främst avser rättsligt samarbete. Den omständigheten att militär personal deltar vid tillämpningen av avtalet ändrar inte kommissionens slutsatser. För att avgöra vilken rättslig grund som är lämplig är karaktären av eller kvaliteten hos den som genomför åtgärden oviktig, medan den planerade åtgärdens karaktär däremot är avgörande.

101. Parlamentets och kommissionens resonemang är enligt min mening felaktigt.

102. Parlamentet har till stöd för den första delen av sitt resonemang gjort gällande att unionens särskilda mål eller uppdrag inom ramen för Gusp eller GSFP inte är att bekämpa brottsligheten, utan att kampen mot brottsligheten omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Parlamentet har även påpekat att det i artikel 43.1 FEU endast hänvisas till kampen mot terrorism.

103. Att det i sistnämnda bestämmelse anges att GSFP-uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism utesluter emellertid inte, enligt min mening, att dessa uppdrag även kan bidra till att bekämpa andra former av brottslighet.

104. Dessutom är kampen mot internationella brott som utgör hot mot den internationella säkerheten och begås utanför unionen, såsom rådet helt riktigt har påpekat, en fråga som omfattas av Gusp, inbegripet av GSFP som en integrerad del av Gusp, och den kan vid behov föras genom krishanteringsinsatser.

30 — Som det angavs redan i *En europeisk säkerhetsstrategi – Ett säkert Europa i en bättre värld*, som antogs i Bryssel den 12 december 2003, "är inte något av de nya hoten rent militärt och dessa kan inte heller tacklas med rent militära medel. Varje hot kräver en samverkan mellan olika instrument" (s. 7).

105. Det bör i detta sammanhang påpekas att unionen inom ramen för GSFP har genomfört flera uppdrag för reform av säkerhetssektorn, bland annat civila uppdrag, för att åtgärda hot mot säkerheten, inbegripet hot som följer av brottslig verksamhet, samt ett antal polisuppdrag och rättsstatsuppdrag.³¹ Det har dock inte ansetts att dessa uppdrag omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket enligt min mening är fullständigt korrekt. De insatser som genomförs inom ramen för nämnda uppdrag kan syfta till upprätthållande eller återställande av den allmänna ordningen. Uppgifter som utförs kan avse bland annat utbildning och mentorskap för säkerhetspersonal samt stöd till utarbetande av lagar.³²

106. Parlamentets och kommissionens resonemang visar att skillnaden mellan Gusp och den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa behöver förtydligas.

107. Åtskillnaden mellan dessa två politikområden inom unionen försvåras på grund av att säkerhetsmålet har anknytning till båda områdena.³³ Att skydda säkerheten i unionen och förbättra den internationella säkerheten är enligt artikel 21.2 a och c FEU ett mål för unionen inom ramen för unionens yttre åtgärder. Samtidigt är säkerställandet av en hög säkerhetsnivå ett mål också inom området med frihet, säkerhet och rättvisa enligt artikel 67.3 FEUF.

108. Tydlig åtskillnad måste emellertid göras mellan tillämpningsområdet för Gusp respektive den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa.

109. Som rådet har påpekat ska åtgärder som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa vidtas i syfte att främja friheten, säkerheten och rättvisan i unionen, oavsett om de har en inre eller yttre dimension. I artikel 67.1 FEUF föreskrivs att "[u]nionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa", vilket också följer av artikel 3.2 FEU, där det föreskrivs att "[u]nionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet".

110. För inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för unionens medborgare krävs det att unionen utövar sin yttre behörighet.³⁴ Till exempel har unionen genom artikel 79.3 FEUF tilldelats en uttrycklig yttre behörighet att ingå avtal om återtagande. Vidare får unionen på grundval av artikel 216 FEUF ingå internationella avtal om polisiärt och straffrättsligt samarbete, bland annat när detta är nödvändigt för att förverkliga mål som uppställts för området med frihet, säkerhet och rättvisa.

31 — Som exempel kan nämnas den gemensamma åtgärden 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, EULEX KOSOVO (EUT L 42, s. 92), det bistånd som getts till Irak inom ramen för rådets beslut 2010/330/Gusp av den 14 juni 2010 om Europeiska unionens samordnade rättsstatsuppdrag i Irak, EUJUST LEX-IRAQ (EUT L 149, s. 12), rådets beslut 2012/389/Gusp av den 16 juli 2012 om Europeiska unionens uppdrag för regional maritim kapacitetsuppbyggnad på Afrikas horn (EUCAP NESTOR) (EUT L 187, s. 40) och rådets beslut 2012/392/Gusp av den 16 juli 2012 om Europeiska unionens GSFP-uppdrag i Niger (EUCAP Sahel Niger) (EUT L 187, s. 48).

32 — Sedan Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira den 19 och 20 juni 2000 har unionen utvecklat den civila dimensionen av GSFP. De insatser som genomförs inom denna ram har syftat till att ge stater som befunnit sig i konflikt eller kännetecknas av svaga institutioner stöd för att de ska kunna konsolidera sina rättsregler och/eller utveckla sin kapacitet för att bekämpa organiserad brottslighet eller bevaka sina yttre gränser mer effektivt. Se Trauner, F., "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *Occasional Paper*, ISS, mars 2011, s. 16.

33 — Se Neframi, E., "L'aspect externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union?", *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, s. 509, särskilt s. 521.

34 — I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EUT C 53, 2005, s. 1) anges att alla unionens resurser, inbegripet yttre förbindelser, bör tas i anspråk på ett integrerat och konsekvent sätt för att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (punkt 4 sista stycket).

111. Det är således utifrån de mål som fastställs i artikel 3.2 FEU och artikel 67 FEUF som den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa kan avgränsas. Den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa är med andra ord funktionell och instrumental i förhållande till de mål som anges i dessa bestämmelser.³⁵ Den inre och yttre politiken avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa är oupplösligen knutna till varandra. För att fastställa vad som utgör den yttre aspekten av området med frihet, säkerhet och rättvisa, måste man i första hand beakta dess inre politiska funktioner.³⁶

112. Av detta följer att även om inrättandet av detta område kan nödvändiggöra att unionen vidtar yttre åtgärder, måste ett avtal ha ett nära samband med friheten, säkerheten och rättvisan inom unionen för att avtalet ska kunna anses omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Ett avtal kan med andra ord anses ha anknytning till området med frihet, säkerhet och rättvisa när det finns ett direkt samband mellan målet att säkerställa inre säkerhet i unionen och det rättsliga och/eller polisiära samarbete som utvecklas utanför unionen. En åtgärd som vidtas av unionen måste däremot anses ha anknytning till Gusp när åtgärdens främsta mål är att uppnå fred, stabilitet och en demokratisk utveckling i en region utanför unionen.³⁷

113. Åtskillnaden är förvisso inte alltid uppenbar och det är riktigt att utveckling av en form av brottslighet i en given region kan utgöra en fara både för unionens inre säkerhet och för stabiliteten i den berörda regionen.³⁸ Som det framgår av bland annat Stockholmsprogrammet,³⁹ vilket antogs av Europeiska rådet 2010, är det inte möjligt att skilja inre och yttre säkerhet från varandra. Att hantera hot, även långt borta från vår kontinent, är väsentligt för att skydda Europa och dess medborgare.⁴⁰

114. När det emellertid handlar om en unionsåtgärd som vidtas inom ramen för ett internationellt samarbete som har initierats av säkerhetsrådet och som framför allt syftar till att bekämpa ett hot som påverkar freden och den internationella säkerheten måste denna åtgärd enligt min mening vidtas inom ramen för Gusp.

115. I förevarande fall, där avtalet har ingåtts inom ramen för en åtgärd som har beslutats på internationell nivå och som syftar till att bekämpa piratdåd utanför den somaliska kusten i syfte att säkerställa fred och internationell säkerhet i detta område, föreligger enligt min mening inte ett tillräckligt samband med området med frihet, säkerhet och rättvisa.

116. Tvärtemot vad parlamentet har hävdat utgör den omständigheten att det i avtalet föreskrivs en form av samarbete mellan Eunavfor och de brottsbekämpande myndigheterna i Republiken Mauritius och att avtalet täcker verksamhet som är besläktad med polisiär eller rättslig verksamhet inte en tillräcklig faktor för att åtgärden ska ha anknytning till området med frihet, säkerhet och rättvisa.

35 — Se Govaere, I., och Demedts, V., "Quelle définition de l'externe' en matière d'ELSJ? Le cadre et les enjeux", *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, s. 489, särskilt s. 497.

36 — *Ibidem* (s. 508).

37 — Se de Biolley, S., "Coopération policière dans l'Union européenne", *Jurisclasseur Europe*, fascicule. 2680, punkt 114.

38 — *Idem*.

39 — Stockholmsprogrammet – Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd (EUT C 115, 2010, s. 1).

40 — Se punkt 7 som har rubriken "Europa i ett globalt sammanhang – den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa". Europeiska rådet anger där att det "inser att [GSFP] och många yttre åtgärder inom området frihet, säkerhet och rättvisa har gemensamma eller kompletterande mål. GSFP-uppdrag lämnar ett viktigt bidrag till unionens inre säkerhet i strävandena att stödja kampen mot allvarlig gränsöverskridande brottslighet i värdländerna och att bygga upp respekten för rättsstatsprincipen" (punkt 7.1). Detta är skälet till att Europeiska rådet "uppmuntrar till större samarbete mellan politiken inom området frihet, säkerhet och rättvisa och GSFP för att främja dessa gemensamma mål."

117. Det kan enligt min åsikt inte anses att en unionsåtgärd omfattas av politiken avseende den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa enbart därför att den rör rättslig behandling av enskilda personer. Även inom ramen för Gusp kan polisiära eller rättsliga medel nämligen användas för att uppnå de mål som uppställts för detta politikområde. Användningen av sådana instrument är i sig inte avgörande, förutsatt att de används för att uppnå målet att bevara freden och den internationella säkerheten, vilket som det framgår ovan obestridligen omfattas av Gusp, och inte för att uppnå ett mål som enbart avser området med frihet, säkerhet och rättvisa.

118. De uppdrag som unionen har inlett inom ramen för GSFP vittnar om att traditionella instrument inom området med frihet, säkerhet och rättvisa kan mobiliseras till förmån för Gusp-målen. De internationella uppdrag som unionen fattar beslut om för att säkerställa bevarande av freden, förebyggande av konflikter och förstärkning av den internationella säkerheten underlättas genom möjligheten att använda civila medel, såsom en förstärkning av rättssystemet och polismyndigheterna i berörda tredjeländer.⁴¹ Den yttre aspekten av området med frihet, säkerhet och rättvisa absorberas således genom utövandet av unionens utrikespolitiska behörighet till förmån för Gusp-målen.⁴²

119. Det bör slutligen understrykas att den omständigheten att avtalet syftar till att skydda rättigheterna för personer som misstänks för piratdåd, och att det anges att parterna kan ingå framtida avtal om arrangemang för tekniskt och logistiskt bistånd från unionen till Republiken Mauritius avseende bland annat översyn av lagstiftningen, utbildning av utredare och åklagare samt det utredande och rättsliga förfarandet, inte innebär att avtalet omfattas av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa delar av avtalet syftar till att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna och konsolideringen av rättsstaten, vilket ingår bland Gusp-målen. Det vore paradoxalt om avtalsparternas önskan att säkerställa att piratdåd bekämpas effektivt utan att gärningsmännens grundläggande rättigheter kränks skulle göra att avtalet inte kan omfattas av Gusp, vilket liksom unionens övriga politikområden måste respektera de grundläggande rättigheterna.

120. Unionens militära insats leder oundvikligen till att personer som gjort sig skyldiga till piratdåd grips. Att fastställa på vilket sätt dessa personer ska behandlas efter gripandet och vad som ska hända med dem är självklart en del av själva insatsen. För en rättsenlig behandling av gripna personer krävs att en dom kan meddelas. Att möjliggöra för de stater som piraterna överlämnas till att göra sina förfaranden förenliga med internationell människorättslagstiftning utgör den slutliga, men nödvändiga, fasen av den militära insats som genomförs inom ramen för Gusp.

121. Av det ovanstående följer att det var korrekt av rådet att vid antagandet av det omtvistade beslutet anse att det inte omfattades av den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa, och att det således inte kunde vila på en av de rättsliga grunderna för denna unionspolitik.

122. Enligt min mening innehåller avtalet inte heller några beståndsdelar som avser utvecklingsamarbete, vilket skulle ha motiverat tillämpning av en rättslig grund som ingår i femte delen avdelning III kapitel 1 EUF-fördraget.

41 — Samverkan mellan de traditionella instrumenten inom området med frihet, säkerhet och rättvisa samt Gusp, i dess GSFP-dimension, betonas i *Strategi för inre säkerhet i Europeiska unionen – Mot en europeisk säkerhetsmodell*, vilken antogs av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 25 och 26 februari 2010 och godkändes av Europeiska rådet den 25 och 26 mars 2010, och i vilken det anges att det är "mycket viktigt att i alla skeden av krishanteringsuppdrag stärka de brottsbekämpande organens deltagande liksom deltagande av organ som verkar för rättvisa, frihet och säkerhet så att de kan inta en roll när det gäller konfliktlösning genom att samarbeta med alla andra tjänster som är involverade på platsen (militära och diplomatiska tjänster samt larmtjänster osv.)" (s. 30). Det finns således ett nära samband och en komplementaritet mellan den yttre dimensionen av området med frihet, säkerhet och rättvisa och GSFP. Samarbetet med tredjestater är avgörande för att uppnå unionens mål för den inre säkerheten, men på liknande sätt kan GSFP-uppdrag användas för att uppnå målen för området med frihet, säkerhet och rättvisa, inte endast genom att tillhandahålla information som är relevant för den inre säkerheten, utan också genom att bidra till stabiliteten i unionens grannländer (se, beträffande denna fråga, Wolff, S. och Mounier, G., "The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy", *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011).

42 — Se Neframi, E., s. 527.

123. I sin dom av den 20 maj 2008 i målet kommissionen mot rådet⁴³ slog domstolen fast att "[f]ör att en konkret åtgärd som syftar till att bekämpa spridningen av lätta vapen och handeldvapen ska kunna antas av gemenskapen inom ramen för dess politik inom området för utvecklingssamarbete, måste emellertid denna åtgärd, såväl på grund av sitt syfte som på grund av sitt innehåll, omfattas av tillämpningsområdet för den behörighet som EG-fördraget tilldelat gemenskapen på detta område".⁴⁴ Enligt domstolen "är [detta] inte fallet när det huvudsakliga målet för en sådan åtgärd, även om den bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländer, är att genomföra [Gusp]".⁴⁵

124. Som det framgår ovan är det dock Gusp som utgör tyngdpunkten i avtalet och i det omtvistade beslutet.

125. I artikel 208.1 andra stycket FEUF anges att "[d]et främsta målet för unionens politik på [området för utvecklingssamarbete] ska vara minskning och på sikt utrotning av fattigdom".

126. Som rådet har påpekat har en omvärdering av tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet skett genom artikel 208.1 FEUF, så att unionens utvecklingspolitik i huvudsak syftar till att minska och utrota fattigdom. I artikel 208.1 andra stycket sista meningen FEUF preciseras även att "[u]nionen ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna". Inom unionens övriga politikområden, såsom Gusp, måste hänsyn således tas till målen för utvecklingssamarbetet och dessa politikområden kan således bidra till detta område, vilket är förenligt med kravet på samstämmighet mellan unionens yttre åtgärder. Enbart den omständigheten att en åtgärd som omfattas av Gusp kan ha positiva sidoeffekter på en tredjestats utveckling innebär följaktligen inte att den omfattas av tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet i den mening som avses i artikel 208 FEUF.

127. När de fördrag som föregick Lissabonfördraget var i kraft tillämpade domstolen visserligen en relativt vid tolkning av tillämpningsområdet för utvecklingssamarbetet.⁴⁶ Även ett så vitt begrepp har emellertid vissa gränser. Framför allt bör åtskillnad göras mellan åtgärder som syftar till utveckling och åtgärder som syftar till att uppnå andra av unionens mål, till exempel Gusp-målen. En förstärkning av Republiken Mauritius dömande kapacitet utgör inte ett mål i sig, utan syftet är att på ett effektivt sätt bestraffa piratdåd, vilka utgör ett hot mot freden och den internationella säkerheten, samtidigt som gärningsmännens grundläggande rättigheter respekteras.

128. Allt bistånd som tillhandahålls enligt avtalet, särskilt enligt artikel 7.2 och 7.3, ska avse överföring av personer som misstänks för piratdåd, i syfte att effektivt bekämpa piratdåd, och Republiken Mauritius kapacitet att tillämpa avtalet i överensstämmelse med internationell människorättslagstiftning. Det bör för övrigt påpekas att enligt artikel 10.2 f i avtalet ska tekniskt stöd, expertis, utbildning och annat bistånd enligt artikel 7 i avtalet tillhandahållas endast "för att uppnå syftena i [avtalet]". Det bistånd som föreskrivs i avtalet går således inte utöver de mål för vilka insatsen Atalanta har inrättats. Det syftar på intet sätt till utveckling av Republiken Mauritius och utgör följaktligen inte en utvecklingsåtgärd enligt artiklarna 208 FEUF och 209 FEUF.

43 — Dom av den 20 maj 2008 i mål C-91/05, kommissionen mot rådet (REG 2008, s. I-3651).

44 — Punkt 71.

45 — Punkt 72.

46 — Se dom av den 3 december 1996 i mål C-268/94, Portugal mot rådet (REG 1996, s. I-6177), punkterna 23–29 och 37–39, av den 23 oktober 2007 i mål C-403/05, parlamentet mot kommissionen (REG 2007, s. I-9045), punkterna 56–58, och av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (punkterna 64–70).

129. Typen av bistånd är inte avgörande, men är inte på något sätt kännetecknande för utvecklingsamarbete.⁴⁷ Bistånd i form av ”tekniskt och logistiskt bistånd till [Republiken] Mauritius med översyn av lagstiftningen, utbildning av utredare och åklagare, det utredande och rättsliga förfarandet”⁴⁸ kan mycket väl tillhandahållas inom ramen för Gusp, och särskilt inom ramen för GSPF såsom det framgått ovan, i syfte att garantera säkerheten och främja de mänskliga rättigheterna och rättsstaten.

130. Av det ovan anförda följer att det, eftersom avtalet inte innehåller några beståndsdelar som avser utvecklingsamarbete, var korrekt att det omtvistade beslutet grundades på artikel 37 FEU och inte innehåller någon rättslig grund som avser utvecklingsamarbete.

131. Eftersom den rättsliga grund som det omtvistade beslutet vilar på med rätta endast avser Gusp, bör avtalet i fråga anses uteslutande gälla Gusp i den mening som avses i artikel 218.6 andra stycket FEUF. För att anta beslutet om ingående av avtalet krävdes således inte vare sig parlamentets godkännande eller att parlamentet hördes.

II – Grunden avseende åsidosättande av artikel 218.10 FEUF

132. Parlamentet har genom sin andra grund kritiserat rådet för att inte ha informerat det ”omedelbart och fullständigt i alla skeden av förfarandet”, tvärtemot vad som krävs enligt artikel 218.10 FEUF.

133. Rådet har huvudsakligen hävdatt att denna grund inte kan tas upp till prövning, eftersom domstolen i fråga om avtal som uteslutande gäller Gusp inte är behörig att pröva om rådet har fullgjort sin informationsskyldighet enligt nämnda bestämmelse. För det fallet att domstolen skulle anse sig vara behörig att pröva om rådet har iakttagit nämnda bestämmelse, har rådet i andra hand hävdatt att det inte på något sätt kan anses ha åsidosatt artikel 218.10 FEUF.

134. Enligt artikel 24.1 andra stycket FEU ska domstolen ”inte vara behörig med avseende på [bestämmelser om Gusp], med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket [FEUF]”.

135. I artikel 275 första stycket FEUF preciseras dessutom att domstolen inte är behörig ”med avseende på akter som antas på grundval av [bestämmelser om Gusp]”. Enligt artikel 275 andra stycket FEUF är domstolen dock ”behörig att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF] om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget]”.

136. Av ovannämnda bestämmelser följer att även om domstolen som regel inte är behörig när det gäller Gusp, är Gusp dock inte helt utanför unionsdomstolens kontroll.

137. Artikel 218 FEUF innehåller bestämmelser om förhandling och ingående av alla typer av internationella avtal. Bestämmelsen i artikel 218.10 FEUF, där det anges att ”[p]arlamentet ska omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet”, är tillämplig på alla områden av unionsrätten. Även om denna bestämmelse således är tillämplig på bland annat internationella avtal som unionen ingår avseende Gusp, är det inte en bestämmelse som avser Gusp i den mening som avses i artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF. Denna första invändning om bristande behörighet måste således avslås.

47 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2008 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (punkterna 104 och 105).

48 — Se artikel 7.3 i avtalet.

138. Även om det omtvistade beslutet, enligt vad som anges ovan, utgör en rättsakt som, i materiellt hänseende, har antagits på grundval av bestämmelserna om Gusp i den mening som avses i artikel 275 första stycket FEUF, innebär detta dock inte, enligt min mening, att domstolen måste förklara sig sakna behörighet att pröva huruvida rådet har följt den förfarandebestämmelse som föreskrivs i artikel 218.10 FEUF, vilken är tillämplig på alla internationella avtal och vars tillämpning på internationella avtal som ingås inom ramen för Gusp inte uttryckligen har uteslutits.

139. Principen om att domstolen är behörig att pröva huruvida rådet har följt artikel 218.10 FEUF måste således enligt min mening godtas. Icke desto mindre måste domstolen inom ramen för denna prövning, i fråga om ett avtal vilket såsom i förevarande fall uteslutande gäller Gusp, ta hänsyn till den särskilda karaktären hos de regler och förfaranden som gäller för Gusp, såsom det följer av artikel 24.1 andra stycket FEU.

140. I domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet erinrade domstolen om att "[p]arlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är ... ett uttryck, på unionsnivå, för en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en representativ församling".⁴⁹ Samtidigt kunde domstolen inte annat än konstatera att upphovsmännen till Lissabonfördraget har valt att ge "parlamentet en mer begränsad roll avseende unionens åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken".⁵⁰

141. När det gäller Gusp tillämpas särskilda bestämmelser och förfaranden. I artikel 218.6 andra stycket FEUF föreskrivs således att när ett avtal uteslutande gäller Gusp krävs inte parlamentets godkännande eller att parlamentet hörs.

142. Av detta följer enligt min mening att föreskrifterna och preciseringarna om den information som parlamentet ska erhålla enligt artikel 218.10 FEUF inte kan vara desamma när ett avtal uteslutande gäller Gusp som när ett avtal inte gör det. Jag anser med andra ord att det med rätta kan krävas att rådet ska informera parlamentet snabbare och mer ingående om ett internationellt avtal när parlamentets godkännande krävs eller parlamentet ska höras i enlighet med artikel 218.6 andra stycket FEUF, än när det inte krävs vare sig ett godkännande av parlamentet eller att parlamentet ska höras. För att kunna avge ett informerat yttrande måste parlamentet förfoga över tillräckligt detaljerad information som lämnas i god tid, och parlamentet har grund att neka att ge sitt godkännande av ett beslut om ingående av ett avtal när sådan information inte har lämnats.

143. Domstolens prövning av huruvida rådet har fullgjort sin informationsskyldighet enligt artikel 218.10 FEUF bör således, enligt min mening, i varje enskilt fall göras med beaktande av det berörda avtalets karaktär och de befogenheter som parlamentet enligt artikel 218.6 andra stycket FEUF har när det gäller att påverka sakinnehållet i avtalet.

144. Med detta sagt bör det påpekas att även om man godtar att omfattningen av den informationsskyldighet som föreskrivs i artikel 218.10 FEUF kan variera beroende på parlamentets inblandning i förfarandet för ingående av internationella avtal, innebär detta emellertid inte att parlamentet får fråntas sin rätt till tillräcklig information när det berörda avtalet uteslutande gäller Gusp. Det bör erinras om att även om omfattningen av den informationsskyldighet som föreskrivs i artikel 218.10 FEUF kan variera från fall till fall är den allmänt tillämplig, således även när det gäller Gusp.

49 — Punkt 81.

50 — Punkt 82.

145. Det bör inte heller glömmas bort att även om parlamentet har en begränsad roll inom området för Gusp, och i synnerhet när ett avtal uteslutande gäller Gusp, har parlamentet emellertid rätt till kontroll av denna politik, som det framgår av bland annat artikel 36 FEU.⁵¹

146. Jag ska nu undersöka vid vilken tidpunkt parlamentet informerades om förhandlingarna om och ingåendet av avtalet.

147. Den 22 mars 2010 bemyndigade rådet unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik att inleda förhandlingar i syfte att ingå avtal om överföring med flera tredjestater, däribland Republiken Mauritius.

148. Genom en skrivelse av samma datum informerade rådet parlamentets talman om detta beslut och angav att rådet skulle informera talmannen när det väl blev dags att ingå avtalen om överföring.

149. Förhandlingarna resulterade i att rådet den 12 juli 2011 antog det omtvistade beslutet, genom vilket rådet godkände undertecknandet av avtalet.

150. Avtalet undertecknades den 14 juli 2011.

151. Det omtvistade beslutet och avtalet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 30 september 2011.

152. Genom en skrivelse av den 17 oktober 2011 informerade rådet parlamentets talman om att det omtvistade beslutet hade antagits och att avtalet hade undertecknats.

153. Parlamentet har kritiserat rådet för att dels inte ha hållit parlamentet underrättat under skedet för förhandling om avtalet, dels ha väntat mer än tre månader innan det överlämnade det omtvistade beslutet och avtalet till parlamentet.

154. Dessa invändningar räcker enligt min mening inte för att ogiltigförklara det omtvistade beslutet.

155. Jag anser för det första att artikel 218.10 FEUF innebär att rådet ska vidta faktiska åtgärder för att informera parlamentet. Den informationsskyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse kan enligt min mening inte anses uppfylld enbart genom att ett rådsbeslut offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*. Det kan dock konstateras att rådet direkt och personligen informerade parlamentets talman om att förhandlingarna skulle inledas och senare om att det omtvistade beslutet hade antagits och att avtalet hade undertecknats.

156. För det andra kan det, som jag har angett ovan, inte krävas att rådet ska underrätta parlamentet lika ingående när ett avtal uteslutande gäller Gusp som när det krävs ett godkännande av parlamentet eller att parlamentet ska höras. Särskilt eftersom parlamentet inte behövde lämna synpunkter på innehållet i avtalet, var det inte obligatoriskt att underrätta det om hur förhandlingarna fortskred.

51 — I artikel 36 första stycket FEU föreskrivs att "[u]nionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska regelbundet höra [parlamentet] om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller [Gusp] och [GSFP] samt informera [parlamentet] om hur dessa politikområden utvecklas. Den höga representanten ska se till att vederbörlig hänsyn tas till [parlamentets] synpunkter. De särskilda representanterna får medverka när [parlamentet] informeras". I artikel 36 andra stycket FEU föreskrivs dessutom att parlamentet "får ställa frågor eller avge rekommendationer till rådet och den höga representanten. Två gånger om året ska [parlamentet] hålla en debatt om de framsteg som har gjorts för att genomföra [Gusp], inbegripet [GSFP]".

157. För det tredje bör det, när det gäller den tidsperiod på tre månader som förflöt innan rådet överlämnade det omtvistade beslutet och avtalet till parlamentet, påpekas att det skulle ha varit mer i linje med artikel 218.10 FEUF om parlamentet hade informerats innan det omtvistade beslutet och avtalet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*. Eftersom dröjsmålet i fråga inte, av de skäl som jag redogjort för ovan avseende att avtalet uteslutande gäller Gusp, vare sig skadade parlamentets befogenheter eller kunde inverka på avtalets innehåll, anser jag emellertid att villkoren för att artikel 218.10 FEUF ska anses ha åsidosatts inte är uppfyllda.

III – Förslag till avgörande

158. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska

- ogilla talan, och
- förplikta Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna samt förplikta Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska kommissionen att bära sina rättegångskostnader.