



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 28 oktober 2015¹

Mål C-263/14

**Europaparlamentet
mot**

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring — Rådets beslut 2014/198/Gusp — Operation ATALANTA — Avtal mellan Europeiska unionen och Förenade republiken Tanzania — Den EU-ledda marina styrkans överföring av misstänkta pirater och beslagtagna egendom till Tanzania — Val av korrekt rättslig grund — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp, artikel 37 FEU) — Straffrättsligt samarbete och polissamarbete (artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF) — Samråd med Europaparlamentet i samband med internationella avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken’ (artikel 218.6 FEUF) — Omedelbar och fullständig information till parlamentet (artikel 218.10 FEUF) — Huruvida beslutets verkningar ska bestå”

I – Inledning

1. Utgör Europeiska unionens överföring av en pirat till Förenade republiken Tanzanias statsmakt framför allt en utrikes- och säkerhetspolitisk åtgärd? Eller har en sådan åtgärd inte också en lika viktig komponent som består i internationellt samarbete mellan polisen och brottsbekämpande organ? Detta är kärnan i de frågor som domstolen har att klargöra i förevarande mål. Domstolen torde härvid kunna bygga vidare på den grund som lades i mål C-658/11.²
2. Liksom i mål C-658/11 rör det sig i detta fall om den militära operation som Europeiska unionen deltar i sedan en längre tid tillbaka i form av en marin styrka som leds av EU i kampen mot sjöröveri utanför Somalias kust. De personer som EU-medlemsstaternas krigsfartyg tillfångatar och egendom som fartygen beslagtar överförs i många fall till tredjeländer i regionen för att lagföras. För att fastställa åtgärder i samband med sådana överföringar har unionen ingått internationella avtal med dessa tredjeländer – i mål C-685/11 med Mauritius och i förevarande mål med Tanzania.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. I det aktuella fallet tvistar Europaparlamentet på nytt med Europeiska unionens råd om valet av materiell rättslig grund för ingåendet av sådana avtal. Medan rådet stödde sitt beslut 2014/198/Gusp³ om godkännande av avtalet med Tanzania⁴ *enbart* på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), närmare bestämt artikel 37 FEU, anser parlamentet att bestämmelserna om straffrättsligt samarbete och polissamarbete *också* borde ha beaktats, det vill säga artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF.

4. Vid en första anblick kan det hela ge intryck av en teknisk detaljfråga som i hög grad saknar de spännande inslag som kännetecknar vissa litterära verk på temat pirater.⁵ Den problematik som är i fråga i det aktuella fallet har ändå stor politisk och även konstitutionell betydelse, eftersom det gäller att precisera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och avgränsa den i förhållande till unionens övriga politikområden.⁶ Genom valet av materiell rättslig grund förutbestäms Europaparlamentets befogenheter i hög grad. Om det visar sig att det omtvistade avtalet – så som i det aktuella fallet – endast ska hänföras till Gusp och därför bara fick ingås med stöd av artikel 37 FEU, hade parlamentet enligt artikel 218.6 andra stycket första ledet FEUF ingen medbestämmanderätt och inte ens rätt att höras. Om det däremot rätteligen borde ha varit artikel 37 FEU och artikel 82.1 och 82.2 FEUF samt artikel 87.2 FEUF i förening som utgjorde den rättsliga grunden skulle parlamentets godkännande enligt artikel 281.6 andra stycket a punkt v FEUF ha krävts. Omfattningen av Europeiska kommissionens befogenheter i ett förfarande för att ingå ett sådant internationellt avtal beror också i inte oväsentlig grad på valet av rättslig grund.

5. Diskussionen om valet av korrekt rättslig grund utgör således huvudföremålet för förevarande talan om ogiltigförklaring som parlamentet har väckt mot rådet. Parterna tvistar emellertid också om omfattningen av rådets skyldighet enligt artikel 218.10 FEUF att omedelbart och fullständigt informera parlamentet i alla skeden av förfarandet om ingående av ett internationellt avtal.

II – Tillämpliga bestämmelser

6. Tillämpliga bestämmelser i detta fall är artiklarna 216 FEUF och 218 FEUF som båda återfinns i avdelning V i FEU-fördraget, vilken rör internationella avtal.

7. I artikel 216.1 FEUF sammanfattas de materiella rättsliga grunder enligt vilka unionen får ingå internationella avtal sedan Lissabonfördraget.

”Unionen får ingå avtal med ett eller flera tredjeländer eller internationella organisationer, om fördragen föreskriver att sådana avtal ska ingås eller om ingåendet av ett avtal är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik förverkliga något av de mål som avses i fördragen, eller föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa.”

8. Artikel 218 FEUF reglerar förfarandet för förhandling om och ingående av internationella avtal. Den har följande lydelse i utdrag:

”...

3 — Rådets beslut 2014/198/Gusp av den 10 mars 2014 om undertecknande och ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Förenade republiken Tanzania om villkoren för överföring av misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagtogs från den EU-ledda marina styrkan till Förenade republiken Tanzania (EUT L 108, s. 1), nedan också kallat det angripna beslutet.

4 — EUT L 108, 2014, s. 3, nedan också kallat det omtvistade avtalet.

5 — Jag tänker bland annat på berättelserna om figuren Long John Silver i *Skattkammarön* (Robert Louis Stevenson) och på *Tratos de Argel* (Miguel de Cervantes), och även på historier för barn som *Pippi Långstrump på de sju haven* (Astrid Lindgren) och *Jim Knopf und die Wilde 13* (Michael Ende).

6 — Se även, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Bots förslag till avgörande parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkterna 4 och 5).

4. Rådet får ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.

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 den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska rådet anta beslutet om ingående av avtalet,

a) efter Europaparlamentets godkännande i följande fall:

...

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

Europaparlamentet och rådet får i brådskande fall komma överens om den tid inom vilken godkännande ska ges.

b) efter att ha hört Europaparlamentet i övriga fall. ...

...

10. Europaparlamentet ska omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet.

...”

9. I materiellrättsligt hänseende har dessutom artikel 37 FEU betydelse. Den hör i EU-fördraget till avdelning V kapitel 2 om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och ingår där i avsnitt 1 ”Gemensamma bestämmelser”. Bestämmelsen har följande lydelse:

”Unionen får ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på områden som omfattas av detta kapitel.”

10. Jag vill dessutom hänvisa till artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF som återfinns i avdelning V i FEU-fördraget om området med frihet, säkerhet och rättvisa.

11. Artikel 82 FEUF avser straffrättsligt samarbete. Enligt artikel 82.1 andra stycket kan Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om ”åtgärder” bland annat för att

— ”stödja utbildningen av domare och övrig personal inom rättsväsendet” (punkt c) och

— underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut” (punkt d).

12. Dessutom möjliggör artikel 82.2 andra stycket FEUF att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet beslutar om direktiv för att anta vissa minimiregler för straffrättsliga förfaranden, bland annat om

— ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna (punkt a) och

— personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet (punkt b).

13. Artikel 87 FEUF avser polissamarbete. Enligt artikel 87.2 a kan Europaparlamentet och rådet för att utveckla detta samarbete i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information.

III – Bakgrunden till tvisten

14. Med hänsyn till det stora antalet fall av sjöröveri utanför Somalias kust antog rådet i slutet av år 2008 inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik en gemensam åtgärd⁷ genom vilken en gemensam militär insats – kallad "Operation ATALANTA" – inleddes. Syftet med insatsen var att sätta in en EU-ledd marin styrka (Eunavfor) för att skydda fartyg som seglar utanför Somalias kust och att avskräcka, förhindra och bekämpa pirathandlingar och väpnade rån utanför denna kust.

15. Enligt artikel 1.1 i den gemensamma åtgärden ska unionen genom denna militära insats om vilken beslut tidigare fattats i enlighet med artiklarna 14 EU, 25.3 EU och 28.3 EU⁸ stödja de mål som satts upp i FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814, 1816, 1838, 1846 och 1851 från år 2008. Dessutom hänvisas till artikel 100 och följande artiklar i FN:s havsrättskonvention⁹.

16. Till Eunavfors uppdrag hör enligt artikel 2 e i den gemensamma åtgärden bland annat att "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" och vidare "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", så att behöriga stater i förekommande fall kan vidta rättsliga åtgärder.

17. Enligt artikel 10.3 första meningen i den gemensamma åtgärden ska "detaljerade villkor för tredjestaters deltagande" i Eunavfors verksamhet fastställas "i avtal som ska ingås i överensstämmelse med förfarandet i artikel 37 [FEU]". Vidare anges följande i artikel 10.6 i den gemensamma åtgärden:

"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."

18. I anslutning till detta anges i artikel 12 i den gemensamma åtgärden allmänna villkor enligt vilka Eunavfor ska överföra de tillfångatagna personerna till medlemsstater i Europeiska unionen eller till tredjestater, om den medlemsstat eller tredjestat, vars flagga Eunavfors fartyg för, inte kan eller önskar utöva jurisdiktion. Målet är att iaktta vissa minimikrav vid lagföringen. Ett villkor för att överföra personer till en tredjestat är enligt artikel 12.3 i den gemensamma åtgärden att "villkoren 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".

7 — 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 Somalias kust (EUT L 301, s. 33), i dess lydelse enligt gemensam åtgärd 2010/766/Gusp (EUT L 327, s. 49) och gemensam åtgärd 2012/174/Gusp (EUT L 89, s. 69), nedan kallad den gemensamma åtgärden.

8 — Fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse enligt Nicefördraget.

9 — FN:s havsrättskonvention undertecknades den 10 december 1982 i Montego Bay. Europeiska unionen och alla dess medlemsstater är parter i konventionen. Enligt artikel 100 i havsrättskonventionen ska alla stater samarbeta i största möjliga utsträckning för att bekämpa sjöröveri på det fria havet eller på annan plats utanför någon stats jurisdiktion. Enligt artikel 105 får piratfartyg och luftfartyg uppbringas, personer gripas och egendom som finns ombord tas i beslag. Enligt bestämmelsen får domstolarna i den stat som förordnat om åtgärden dessutom vidta straffrättsliga åtgärder. Artikel 107 i havsrättskonventionen reglerar slutligen vilka av staternas fartyg och luftfartyg som har rätt att uppbringa fartyg och luftfartyg på grund av sjöröveri.

19. Mot denna bakgrund har unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i enlighet med bemyndigande från rådet av den 22 mars 2010 förhandlat fram det omtvistade avtalet med Tanzania om villkoren för överföring av misstänkta pirater och tillgångar till Tanzania vilka i detta sammanhang har beslagttagits av den EU-ledda marina styrkan.¹⁰

20. Genom det angripna beslutet, som har antagits med artikel 37 FEU som enda materiell rättslig grund och artikel 218.5 och 218.6 FEUF som formell rättslig grund,¹¹ godkände rådet avtalet i unionens namn utan att ha inhämtat parlamentets godkännande och utan att höra detta och bemyndigade undertecknandet av avtalet. Avtalet undertecknades därefter den 1 april 2014.

21. Parlamentet anser att, utöver artikel 37 FEU, även artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF borde ha tillämpats som ytterligare rättsliga grunder för det angripna beslutet, varför det enligt artikel 218.6 a punkt v FEUF krävdes parlamentets godkännande för att anta beslutet.

22. Vad beträffar information till parlamentet underrättade rådet den institutionen genom en skrivelse av den 22 mars 2010 om det bemyndigande som det hade gett att inleda förhandlingar om ett avtal enligt artikel 37 FEU. Rådet lämnade inga uppgifter till parlamentet om hur förhandlingarna framskred. Inte förrän förfarandet hade avslutats meddelade rådet parlamentet genom en skrivelse av den 19 mars 2014 att det hade godkänt det omtvistade avtalet och bemyndigat dess godkännande, dock utan att informera parlamentet om ordalydelsen i det angripna beslutet och om texten i det omtvistade avtalet. Parlamentet kunde få kännedom om innehållet först när beslutet och avtalet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*, vilket skedde den 11 april 2014.

23. Parlamentet anser att rådet därmed inte i tillräcklig utsträckning fullgjorde sin skyldighet att omedelbart och fullständigt informera parlamentsledamöterna i enlighet med artikel 218.10 FEUF.

IV – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

24. Genom ansökan av den 28 maj 2014 väckte parlamentet denna talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF.

25. I enlighet med artikel 131.2 i rättegångsreglerna har domstolens ordförande tillåtit Europeiska kommissionen att intervensera till stöd för parlamentets yrkanden och tillåtit Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

26. Parlamentet har med stöd av kommissionen yrkat att domstolen ska

- ogiltigförklara rådets beslut 2014/198/Gusp av den 10 mars 2014,
- förordna att verkningarna av beslutet ska bestå till dess att det har ersatts, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Rådet har å sin sida, också med stöd av sina intervenienter, yrkat att talan ska ogillas. Dessutom har rådet och Republiken Tjeckien yrkat att parlamentet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Rådet har vidare yrkat att domstolen, för det fall det angripna beslutet ogiltigförklaras, ska förordna att beslutets verkningar ska bestå, och detta

10 — Parallellt med förhandlingarna med Tanzania inleddes dessutom förhandlingar med Mauritius, Moçambique, Sydafrika och Uganda.

11 — Se skäl 1 i ingressen till det angripna beslutet.

- antingen tills beslutet har ersatts, om det ogiltigförklaras på grund av att fel rättslig grund har valts i enlighet med den första grunden,
- eller utan tidsbegränsning, om beslutet ogiltigförklaras enbart på grund av att parlamentet inte informerats i tillräcklig utsträckning i enlighet med den andra grunden.

29. Även Republiken Tjeckien och Förenade kungariket har uttryckligen¹² yrkat att det angripna beslutets verkningar ska bestå om det ogiltigförklaras, varvid Republiken Tjeckien endast har uppmanat domstolen att utöva sin befogenhet enligt artikel 264 andra stycket FEUF, medan Förenade kungariket däremot har yrkat att domstolens ska gå till väga på samma sätt som i domen i mål C-658/11.

30. Efter det att skriftliga yttranden¹³ hade ingetts hölls muntlig förhandling vid domstolen den 22 september 2015.

V – Bestämmelserna i det omtvistade avtalet

31. Enligt artikel 1 i det omtvistade avtalet fastställs villkoren för överföring till Tanzania av de misstänkta pirater som kvarhålls av Eunavfor och för överföring av egendom som Eunavfor har tagit i beslag i samband med detta, och vidare villkoren för behandlingen av personerna i fråga efter det att de har överförts.

32. I artikel 3.1 andra meningen i avtalet föreskrivs att Tanzania ska avgöra från fall till fall huruvida landet accepterar en överföring eller ett överlämnande som Eunavfor har föreslagit, varvid hänsyn ska tas till alla relevanta omständigheter, inbegripet platsen för händelsen.

33. Enligt artiklarna 3.3 och 4.1 i avtalet ska parterna både före och efter överföringen behandla de berörda personerna humanitärt och i enlighet med internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter, inbegripet förbudet mot tortyr och grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning och förbudet mot olagligt kvarhållande, samt i enlighet med kravet om en rättvis rättegång. Av artikel 4.1 andra ledet i avtalet framgår dessutom att överförda personer ska placeras i lämplig inkvartering, få tillräckligt med mat och tillgång till sjukvård och möjlighet att utöva sin religion.

34. Ytterligare rättigheter för överförda personer framgår av artikel 4.2–4.7 i avtalet, särskilt rätten till en rättvis prövning och till rättegång inom rimlig tid eller till frigivning.

35. Av artikel 5 i avtalet följer att ingen överförd person ska bli åtalad för ett brott för vilket påföljden är ett maximistraff som är strängare än livstids fängelse.

36. I artikel 6 i avtalet regleras vilka registreringskyldigheter Eunavfor har i samband med de personer och den egendom som berörs och hur registren ska överföras till myndigheterna i Tanzania.

37. Artikel 7 i avtalet avser unionens och Eunavfors skyldighet att underlätta för Tanzanias rättsväsen att utreda och åtala.

12 — Konungariket Sverige har visserligen inte uttryckligen yrkat att domstolen ska förordna att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå, men det framgår av den medlemsstatens argumentering att den stöder rådets yrkande i det avseendet.

13 — Medan de flesta parterna har yttrat sig skriftligen om båda grunderna för talan har Republiken Tjeckien begränsat sin argumentering till den andra grunden. Konungariket Sverige och kommissionen har däremot koncentrerat sig på den första grunden.

38. Det ska slutligen också hänvisas till avtalets ingress i vilken den gemensamma åtgärden uttryckligen nämns. Vidare hänvisas där till olika internationella rättsinstrument, särskilt till relevanta resolutioner som antagits av Förenta nationernas säkerhetsråd och till FN:s havsrättskonvention.

VI – Rättslig bedömning

39. Parlamentet stöder sin talan om ogiltigförklaring på två grunder, av vilka den första avser valet av korrekt rättslig grund för det angripna beslutet (se avsnitt B nedan), medan den andra grunden ägnas åt rådets skyldighet att omedelbart och fullständigt informera parlamentet i alla skeden av förförandet för att ingå ett internationellt avtal (se avsnitt C nedan).

40. Innan jag undersöker dessa båda grunder ska jag kortfattat behandla domstolens behörighet att pröva förevarande mål (se avsnitt A nedan).

A – Domstolens behörighet

41. EU-domstolens behörighet omfattar sedan Lissabonfördraget i princip alla områden av unionsrätten, och unionsdomstolarna har att tolka alla unionsrättsliga bestämmelser och övervaka lagligheten av alla rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer (artikel 19.1 första stycket FEU och artiklarna 263 första stycket FEUF och 267 första stycket FEUF).

42. Med avvikelse från denna princip är Europeiska unionens domstol inte behörig vare sig med avseende på primärrättsliga bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på rättsakter som har antagits med stöd av dessa bestämmelser (se artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen FEU jämförd med artikel 275 första stycket FEUF). Artikel 275 andra stycket FEUF utgör dock i sin tur ett undantag, eftersom unionsdomstolarnas behörighet att kontrollera bland annat efterlevnaden av artikel 40 FEU fastställs i denna artikel.

43. Den första grund som parlamentet åberopat, vilken gäller valet av korrekt rättslig grund, avser just det senare undantaget. Även om parlamentet inte någonstans uttryckligen har hänvisat till artikel 40 FEU är det ändå helt klart att det som åsyftas är den problematik i samband med en avgränsning mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de gemenskapspolitiska områden som behandlas där. Om rådet, vilket parlamentet har gjort gällande, felaktigt baserade det angripna beslutet enbart på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i stället för att därutöver också tillämpa bestämmelserna om straffrättsligt samarbete och polissamarbete, har det åsidosatt de andra institutionernas befogenheter när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket är förbjudet enligt artikel 40 första stycket FEUF och enligt artikel 275 andra stycket FEUF kan kontrolleras av domstolen.

44. Den andra grund som parlamentet åberopat bygger på den allmänna skyldigheten att informera enligt artikel 218.10 FEUF, alltså på en bestämmelse som – i enlighet med vad domstolen redan fastslog i domen i mål C-658/11¹⁴ – i sig *inte* hör till de primärrättsliga bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, utan som gäller inom alla områden för alla förfaranden om ingående av internationella avtal. Följaktligen berörs denna bestämmelse *inte* av den begränsning av domstolens behörighet som för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken följer av artikel 24.1 första stycket sjätte meningen FEU jämförd med artikel 275 första stycket FEUF.

14 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 72 och 73); se dessutom generaladvokaten Bots förslag till avgörande i det målet (EU:C:2014:41, punkterna 137 och 138).

45. Republiken Tjeckien har i det aktuella fallet uppmanat domstolen att tänka igenom sin praxis i domen i mål C-658/11 beträffande artikel 218.10 FEUF och eventuellt modifiera denna.

46. Till skillnad från Republiken Tjeckiens uppfattning kan man emellertid inte av artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen FEU jämförd med artikel 275 första stycket FEUF dra slutsatsen att domstolen bara skulle vara begränsat behörig med avseende på en talan som stöder sig på artikel 218.10 FEUF, till exempel att den skulle vara tvungen att begränsa sig till att enbart *fastställa* ett åsidosättande av skyldigheten att informera parlamentet utan att *ogiltigförklara* det angripna beslutet.

47. Domstolen är antingen behörig eller också saknar den behörighet. För undantag från dess behörighet krävs en uttrycklig bestämmelse, och undantagen ska tolkas restriktivt. Varken i artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen FEU eller i artikel 275 första stycket FEUF görs någon differentiering när det gäller unionsdomstolarnas befogenheter att pröva talan om ogiltigförklaring i samband med artikel 40 FEU eller i samband med artikel 218.10 FEUF.¹⁵

48. Bortsett från detta skulle en sådan fastställelse som tycks föresväva Republiken Tjeckien inte vara förenlig med karaktären hos en talan om ogiltigförklaring. Ett sådant förfaringsätt skulle strida mot artikel 264 FEUF som reglerar rättsverkningarna av en talan som har bifallits och ger uttryck för den kassatoriska karaktären av en talan om ogiltigförklaring. Varken i artikel 24.1 första stycket sjätte meningen FEU eller i artikel 275 första stycket FEUF finns något som helst stöd för att göra undantag från artikel 264 FEUF.

49. Domstolen är således fullt ut behörig att pröva förevarande talan och eventuellt ogiltigförklara det angripna beslutet.¹⁶

B – Valet av korrekt rättslig grund (den första grunden för talan)

50. Genom den första grunden, som utgör den centrala frågan i förevarande mål, har parlamentet ifrågasatt rådets val av rättslig grund för det angripna beslutet.

51. Parlamentet har hävdats att rådet gjorde sig skyldigt till felaktig rättstillämpning genom att anta beslutet enbart på grundval av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, det vill säga artikel 37 FEU. Parlamentet anser att även artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF borde ha tillämpats som ytterligare rättslig grund, alltså två bestämmelser på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Parlamentet har således förespråkat tillämpning av två materiella rättsliga grunder som kombinerar befogenheterna enligt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med befogenheter från området med frihet, säkerhet och rättvisa. Om en kombination av rättsliga grunder från dessa båda politikområden inte är möjlig på grund av att respektive förfarande inte kan tillämpas samtidigt, anser parlamentet – vilket det klargjorde vid den muntliga förhandlingen – att enbart artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF är relevanta.¹⁷

15 — Bara när det gäller kontroll av lagligheten av beslut om restriktiva åtgärder är domstolens behörighet enligt det andra alternativet i artikel 275 andra stycket FEUF uttryckligen begränsad till talan enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.

16 — Se även dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, särskilt punkt 87).

17 — Kommissionen går ännu längre och anser att det angripna beslutet uteslutande omfattas av tillämpningsområdet för straffrättsligt samarbete, varför bara artikel 82 FEUF borde ha kommit i fråga som enda behörighetsregel.

Inledande anmärkning

52. Det har redan klargjorts i rättspraxis att en unionsrättsakt – och även ett beslut att godkänna ett internationellt avtal¹⁸ – kan antas med stöd av två materiella rättsliga grunder. Detta är alltid nödvändigt när det visar sig att rättsakten i fråga tjänar flera syften eller har flera komponenter som är oskiljaktigt förbundna utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra, varför olika fördragsbestämmelser är tillämpliga i samma utsträckning.¹⁹

53. Till skillnad från vad rådet och de som har intervenerat till stöd för rådet anser har domstolen ännu ingalunda förkastat möjligheten av två rättsliga grunder för ett fall som det förevarande. I synnerhet utgör inte domen i mål C-658/11 något prejudicerande avgörande i detta avseende.

54. Den domen avsåg visserligen ett internationellt avtal – avtalet med Mauritius – vars innehåll i stort sett kunde jämföras med det omtvistade avtalet, men domstolen tog där inte slutgiltig ställning till frågan om korrekt materiell rättslig grund, eftersom den klagande parten parlamentet – till skillnad från vad som är fallet i förevarande mål – den gången inte betvivlade att artikel 37 FEU var tillämplig som enda rättslig grund, och till och med medgav att avtalet mellan EU och Mauritius kunde antas ”med stöd av enbart artikel 37 FEU utan stöd av någon annan materiell rättslig grund”.²⁰ I mål C-658/11 utgick domstolen följdriktigt från de synpunkter som parlamentet den gången framförde och koncentrerade sig på tolkningen av den speciella procedurregeln i artikel 218.6 andra stycket första ledet FEUF.

55. Även om man i likhet med rådet och de som intervenerat till stöd för rådet antog att domstolen åtminstone implicit medverkade när frågan om korrekt rättslig grund avgjordes i mål C-658/11²¹ skulle detta i det aktuella fallet inte göra det möjligt att slutgiltigt bedöma parlamentets yrkande. Vid prövningen av den rättsliga grunden för det angripna beslutet spelar det nämligen enligt fast rättspraxis ingen roll vilken rättslig grund som har tillämpats för att anta andra unionsrättsakter som eventuellt har liknande kännetecken.²²

56. I det aktuella fallet ska därför valet av materiell rättslig grund för det angripna beslutet – inbegripet möjligheten att i förekommande fall stödja beslutet på två rättsliga grunder – underkastas en egen självständig prövning.

57. Såsom kommissionen och parlamentet har gjort gällande är det inte uteslutet att basera unionens yttre åtgärder på andra rättsliga grunder än den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I artikel 21.3 FEU anges till exempel uttryckligen att också andra av unionens politikområden än den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan ”omfatta yttre aspekter”. Det är följaktligen i princip tänkbart att, för att godkänna ett internationellt avtal som ingås av unionen, utnyttja befogenheter från området med frihet, säkerhet och rättvisa eller anta beslutet om godkännande med stöd av två rättsliga grunder genom att inbegripa sådana befogenheter.

18 — Se särskilt dom kommissionen/rådet (C-94/03, EU:C:2006:2, punkterna 55 och 56) och dom Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 35).

19 — Dom parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 43 och 44), dom kommissionen/rådet (C-377/12, EU:C:2014:1903, punkt 34) och dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 43).

20 — Se, för ett liknande resonemang, parternas argument i dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 44 och 45).

21 — Rådet och dess intervenienter stöder sig i detta sammanhang särskilt på punkterna 58, 59 och 62 i dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Dom kommissionen/rådet (C-94/03, EU:C:2006:2, punkt 50), dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 48) och dom Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 36); se även dom Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 66).

58. Den slutsatsen påverkas inte av att det i de primärrättsliga bestämmelserna om området med frihet, säkerhet och rättvisa – närmare bestämt i de båda kapitel i EUF-fördraget om straffrättsligt samarbete och polissamarbete som är i fråga i det aktuella fallet – saknas uttryckliga befogenhetsregler när det gäller yttre åtgärder.²³ Unionens institutioner kan som bekant också ges *implicita externa befogenheter* under vissa omständigheter. Ursprungligen härleddes sådana befogenheter i överensstämmelse med den så kallade AETR-doktrinen ur de befintliga befogenheterna för inre åtgärder.²⁴ Sådana externa befogenheter är numera också uttryckligen förankrade i fördragen genom artikel 216.1 FEUF. Om AETR-doktrinen ska tillämpas i dag ska alltså artikel 216.1 FEUF också citeras uttryckligen i unionsrättsakten i fråga.²⁵

59. En bedömning av frågan huruvida det i det aktuella fallet dessutom var nödvändigt att inbegripa rättsliga grunder från området straffrättsligt samarbete (artikel 82 FEUF) och polissamarbete (artikel 87 FEUF) ska man i överensstämmelse med fast rättspraxis utgå från objektiva omständigheter som kan prövas i domstol, till vilka särskilt det angripna beslutet syfte och innehåll hör²⁶ liksom det sammanhang där beslutet förekommer.²⁷

Inget tillräckligt samband med området med frihet, säkerhet och rättvisa.

60. Om man ser enbart till innehållet i det omtvistade avtalet kan man hålla med parlamentet och kommissionen om att det innehåller ett stort antal regler som är typiska för gränsöverskridande straffrättsligt samarbete och gränsöverskridande polissamarbete. Det rör sig där om överföring av personer och överlämnande av egendom för att beivra brott²⁸ och om de berörda personernas rättigheter när det gäller en människovärdig behandling i överensstämmelse med rättsstatsprincipen.²⁹ I avtalet anges vidare vilka registrerings- och anmälningsskyldigheter unionen och Eunavfor har³⁰ och i vilken form de ska stödja de ansvariga myndigheterna i Tanzania i deras undersökningar mot överförda personer och i lagföringen av dessa.³¹

61. Mot denna bakgrund är det omtvistade avtalet utan tvivel i viss mån besläktat med de frågor som regleras på området med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt när det gäller samarbetet mellan myndigheter inom lagföring (artikel 82.1 andra stycket d FEUF), insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information (artikel 87.2 a FEUF), ömsesidigt erkännande av bevis (artikel 82.2 andra stycket a FEUF), personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet (artikel 82.2 andra stycket b FEUF) och utbildning av de behöriga myndigheternas personal (artikel 82.1 andra stycket c FEUF).

23 — Ett undantag är artikel 79.3 FEUF som inte är relevant i förevarande fall men som utgör en uttrycklig rättslig grund för ingående av avtal om återförande av tredjestatsmedborgare som vistas olagligt på landets territorium till deras ursprungsland.

24 — AETR-doktrinen går tillbaka på dom kommissionen/rådet (kallad AETR, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 15–19); en sammanfattning av senare datum av doktrinen finns till exempel i yttrande 1/03 (EU:C:2006:81, punkterna 114–133).

25 — Se mitt förslag till avgörande i mål Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 104); se, för ett liknande resonemang, mitt tidigare förslag till avgörande i mål Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:187, punkterna 64–70).

26 — Dom kommissionen/rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10), dom parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42) och dom Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 35).

27 — Dom Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, punkt 48), dom Förenade kungariket/rådet (C-656/11, EU:C:2014:97, punkt 50) och dom Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 38).

28 — Artikel 3.1 och 3.2 i det omtvistade avtalet.

29 — Artiklarna 3.3, 4 och 5 i det omtvistade avtalet.

30 — Artikel 6 i det omtvistade avtalet.

31 — Artikel 7 i det omtvistade avtalet.

62. Det skulle dock inte räcka att av dessa innehållsmässiga likheter dra slutsatsen att artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF måste åberopas som ytterligare rättsliga grunder för det angripna beslutet. Bestämmelserna om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är inte nödvändigtvis relevanta i samtliga fall då åtgärder som har ett visst samband med frågor rörande straffrättsligt samarbete och polissamarbete ska vidtas.³²

63. Det som är avgörande är, vilket rådet och Konungariket Sverige helt riktigt har förklarat, att de aktuella bestämmelserna i artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF bara handlar om samarbete *inom unionen*. Detta framgår redan av själva lydelsen i bestämmelserna³³, men det följer också av själva begreppet område med frihet, säkerhet och rättvisa, vilket bestämmelserna är avsedda att förverkliga. Det är *unionen* som ger *sina medborgare* ett sådant område, och det är *unionen* som *utgör* detta område (artikel 67.1 FEUF), varvid tyngdpunkten ligger på ett *område utan inre gränser* (artiklarna 3.2 FEU och 67.2 FEUF).

64. Det angripna beslutet – eller det omtvistade avtalet som godkändes genom beslutet – reglerar emellertid inte det interna straffrättsliga samarbetet eller polissamarbetet i unionen. Det inverkar inte heller på eller ändrar detta i den mening som avses i det sista alternativet i artikel 216.1 FEUF. I motsats till vad parlamentet och kommissionen har gjort gällande påverkas medlemsstaternas befogenheter att lagföra internationella brott som sjöröveri inte alls av avtalet. Föremål för avtalet är enbart samarbetet med myndigheterna i Tanzania, en tredjestat, och detta enbart om medlemsstaternas myndigheter inte själva utövar jurisdiktion.³⁴

65. Det kan förvisso finnas fall där också samarbete med en tredjestat kan bidra till att uppnå målen med området med frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen (se det andra alternativet i artikel 216.1 FEUF) och på så sätt ge detta område en "extern dimension" i ordets rätta bemärkelse. Man kan tänka på att Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz har inbegripits i Schengenområdet eller på Luganokonventionen som ingicks för att några av dessa stater ska delta i vissa aspekter av det civilrättsliga samarbetet. Några sådana återverkningar av yttre åtgärder på det unionsinterna området går dock inte att se när det gäller ett samarbete som det med Tanzania, för vilket de rättsliga grunderna har lagts i det angripna beslutet och det omtvistade avtalet.

66. Genom samarbetet mellan unionen och Tanzania ska bara den *internationella säkerheten* utanför unionens territorium främjas. Det är ett viktigt bidrag till en effektiv och varaktig bekämpning av sjöröveri på världshaven och därmed till en förbättring av det globala säkerhetsläget, om misstänkta pirater på ett effektivt sätt lagförs på ett rättvist sätt i enlighet med rättsstatliga principer.

67. Det går däremot inte att se något specifikt samband med *säkerheten inom Europeiska unionen* eller med medlemsstaternas nationella säkerhet. Om det över huvud taget finns ett sådant samband är det mycket indirekt. Syftet med samarbetet med Tanzania är nämligen inte att bekämpa och lagföra sjöröveri utanför Europas kuster, utan mycket längre bort vid Afrikas horn utanför Somalias kust.

32 — Se dom kommissionen/parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, punkterna 45–50); se, för ett liknande resonemang, beträffande fastställelse av tredjelandsmedborgares rättigheter i unionen, dom Förenade kungariket/rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, punkterna 62–67) och dom Förenade kungariket/rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, punkterna 40–46).

33 — Där talas det om "det straffrättsliga samarbetet *inom unionen*" (artikel 82.1 FEUF) och om "polissamarbete mellan alla behöriga *myndigheter i medlemsstaterna* (artikel 87.1 FEUF) (min kursivering).

34 — Se artikel 12.1 andra strecksatsen i den gemensamma åtgärden.

68. Man kan inte heller dra slutsatsen att det finns en unionsintern dimension enbart av den omständigheten att de misstänkta pirater som Eunavfor ska överföra till myndigheterna i Tanzania tillfälligt befinner sig ombord på unionsmedlemsstaternas krigsfartyg och kvarhålls där. Även om de berörda personerna därmed tillfälligt lyder under medlemsstaternas jurisdiktion och följaktligen också kan komma i åtnjutande av unionsrättsliga garantier, särskilt stadgan om de grundläggande rättigheterna,³⁵ betyder detta nämligen inte att de befinner sig inom unionens territorium och därigenom i det geografiska tillämpningsområdet för utrymmet med frihet, säkerhet och rättvisa.

69. Av samma skäl kan för övrigt det aktuella fallet inte heller jämföras med situationen i samband med ett avtal om återtagande i den mening som avses i artikel 79.3 FEUF. Där rör det sig nämligen – till skillnad från det aktuella fallet – just om överföring till tredjestater av personer som har vistats olagligt *inom* unionens territorium.

Det omtvistade avtalets förankring i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

70. Slutligen förekommer samarbetet med Tanzania i ett genuint utrikes- och säkerhetspolitiskt sammanhang. Det är frågan om ett ”uppdrag utanför unionen” för att ”stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga”, vilket unionen har satt upp som mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, närmare bestämt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (artiklarna 42.1 andra meningen FEU och 43.1 FEU).

71. Enligt ingressen till det omtvistade beslutet och ingressen till det angripna beslutet tjänar avtalet till att genomföra flera av Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner och konkretiserar de rättsliga villkoren för Eunavfors verksamhet inom ramen för ”Operation ATALANTA”³⁶, en gemensam militär insats inom det materiella tillämpningsområdet för Gusp.

72. Den omständigheten att det omtvistade avtalet som grundläggande villkor för samarbetet med Tanzania också föreskriver en människovärdig behandling av de kvarhållna personerna och vissa rättsstatliga principer talar alls inte emot att det hänförs till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rättsstatsprincipen och skyddet för de mänskliga rättigheterna hör nämligen rent generellt till de principer för unionens yttre åtgärder som inte bara ska beaktas och förverkligas, utan också ska beaktas och förverkligas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 21.1 första stycket, 21.2 b och 21.3 FEU).³⁷

73. Rådet har således helt riktigt stött sig på Gusp, närmare bestämt på artikel 37 FEU, som enda rättslig grund för det angripna beslutet.³⁸ Parlamentets talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grunden.

C – Informationen till parlamentet (den andra grunden för talan)

74. Genom den andra grunden har parlamentet gjort gällande att det, i strid med artikel 218.10 FEUF, inte informerades omedelbart och fullständigt i alla skeden av förfarandet om ingåendet av det omtvistade avtalet.

35 — Se, för ett liknande resonemang, rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, särskilt dom av den 4 december 2014, Samatar m.fl. mot Frankrike, ansökan nr 17110/10 m.fl., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, punkterna 41–59) och dom Hassan m.fl. mot Frankrike (ansökan nr 46695/10 m.fl., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, punkterna 60–72 och 86–104), med avseende på artikel 5 i Europakonventionen.

36 — Se särskilt artiklarna 10.6 och 12.3 i den gemensamma åtgärden.

37 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokatens Bots förslag till avgörande parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:50, punkt 64), med avseende på syftet att bevara freden och den internationella säkerheten.

38 — Se dessutom generaladvokaten Bots ingående analys beträffande avtalet mellan EU och Mauritius i förslag till avgörande parlamentet/rådet C-658/11, EU:C:2014:41, punkterna 68–121), där han kom till samma resultat med i stort sett jämförbara argument (se särskilt punkterna 83 och 109–115).

75. Såsom domstolen tidigare har fastslagit är artikel 218.10 FEUF tillämplig på unionens alla internationella avtal, alltså också på avtal som, i likhet med det avtal som är omtvistat i det aktuella fallet, enbart avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.³⁹ Omfattningen av de skyldigheter som rådet har gentemot parlamentet enligt denna bestämmelse är emellertid fortfarande mycket omtvistad.

Allmänna anmärkningar

76. De formuleringar som används i artikel 218.10 FEUF tyder på att rådet har mycket omfattande skyldigheter att informera. Parlamentet ska informeras ”omedelbart”, ”fullständigt” och ”i alla skeden av förfarandet”. Här ges uttryck för en grundläggande demokratisk princip som gäller för alla beslutsprocesser på unionsnivå⁴⁰ (se artikel 2 FEU) inbegripet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

77. Till skillnad från generaladvokaten Bot⁴¹ och några deltagare i förevarande förfarande har jag den bestämda uppfattningen att man inte ska ställa olika stränga krav på informationen till parlamentet enligt artikel 218.10 FEUF beroende på om parlamentet ska ge sitt samtycke till ett internationellt avtal enligt artikel 218.6 FEUF, höras beträffande avtalet eller – som i det aktuella fallet – inte har någon formell medbestämmanderätt beträffande avtalet.

78. Den demokratiska kontrollen går längre än till att utöva formell medbestämmanderätt, och informationen till parlamentet tjänar inte bara till att förbereda utövandet av sådan medbestämmanderätt. Redan den insyn som ges genom omedelbar och fullständig information till parlamentet i alla skeden av förfarandet är en del av den demokratiska kontrollen som inte ska underskattas och har därmed ett värde i sig.

79. Denna insyn är ett uttryck för den mycket grundläggande princip enligt vilken beslut i Europeiska unionen ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt (artikel 1.2 FEU). Den principen bidrar till att befärja att alla aktörer som medverkar i unionens yttre åtgärder handlar på ett ansvarsfullt sätt. Dessutom säkerställer den att unionsmedborgarnas valda företrädare får möjlighet att offentligt debattera utrikespolitiska frågor av allmänt europeiskt intresse med full kännedom om sakläget och att genom spontana yttranden kritiskt följa hela förfarandet fram till dess att ett internationellt avtal ingås.⁴² Härigenom kan de också på ett helt legitimt sätt försöka påverka innehållet i det planerade avtalet, och detta även när avtalet i fråga formellt sett får ingås utan att de ger sitt samtycke eller höras. Många omdiskuterade exempel från senare tid visar mycket åskådligt hur viktig den demokratiska kontrollen är på området för unionens yttre åtgärder och hur viktigt det är att parlamentet informeras på lämpligt sätt.⁴³

39 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, särskilt punkt 85).

40 — Dom Roquette Frères/rådet (138/79, EU:C:1980:249, punkt 33), dom parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 81) och dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 81).

41 — Generaladvokaten Bots förslag till avgörande parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, särskilt punkterna 142–144).

42 — Parlamentet skulle till exempel i ett fall som det förevarande vara intresserat av att veta om det förbud mot dödsstraff som gäller i unionen (artikel 2.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna) har beaktats i tillräcklig utsträckning. Vad skulle hända om rådet hade försummat att vidta åtgärder i det avseendet i det omtvistade avtalet? Och är det tillräckligt att det i det omtvistade avtalet inte anges något uttryckligt förbud mot dödsstraff, utan bara ett underförstått förbud? Jag vill erinra om att risken för dödsstraff uttryckligen nämns i artikel 12.3 i den gemensamma åtgärden som hinder för att överföra misstänkta pirater till tredjeländer, medan denna punkt bara tas upp indirekt och med ringa symbolvärde i artikel 5 i det omtvistade avtalet. Där anges att ingen överförd person ska bli åtalad ”för ett brott för vilket påföljden är ett maximistraff som är strängare än livstids fängelse”.

43 — Jag tänker särskilt på det planerade frihandelsavtalet ”TTIP” med USA, på Swiftavtalet och på avtalet om överföring av passageraruppgifter (”Passenger Name Records”) och även på unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i enlighet med artikel 6 andra stycket FEU och artikel 218.6 och 218.8 FEUF.

80. Denna tolkning av artikel 218.10 FEUF innebär inte någon ”utökad roll” för Europaparlamentet som inte är förenlig med förklaringen om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken⁴⁴. Samma principer för demokratisk kontroll och insyn som nu kommer till uttryck i artikel 218.10 FEUF var nämligen redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft fast förankrade i unionsfördragen för alla politikområden – också för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.⁴⁵

81. Bortsett från detta är det bara omedelbar och fullständig information i alla skeden av förfarandet i enlighet med artikel 218.10 FEUF som säkerställer att parlamentet kan göra en kritisk granskning av rådets val av – formell och materiell – rättslig grund och eventuellt yttra sig över frågan.⁴⁶ Bara om parlamentet har tillräcklig information om avtalets föremål och om hur förhandlingarna om ett planerat internationellt avtal framskrider kan det i god tid bilda sig en egen uppfattning om valet av korrekt rättslig grund och på ett effektivt sätt försvara sin eventuella medbestämmanderätt. Ju mindre information rådet lämnar till parlamentet, desto större möjligheter har rådet självt att utan större politiskt motstånd bestämma sig för en rättslig grund som passar detta.

82. Mot denna bakgrund ska jag i det följande undersöka huruvida parlamentet i det aktuella fallet informerades på det sätt som krävs enligt artikel 218.10 FEUF, det vill säga *i alla skeden av förfarandet, fullständigt och omedelbart*.

Skyldigheten att informera parlamentet i alla skeden av förfarandet

83. Vad till att börja med beträffar skyldigheten att informera parlamentet *i alla skeden av förfarandet* omfattar den skyldigheten utan tvivel information om förfarandets inledande och avslutning. I det avseendet fullgjorde rådet sin skyldighet enligt artikel 218.10 FEUF, eftersom det inledningsvis informerade parlamentet om att avtalsförhandlingar skulle inledas med Tanzania genom skrivelse av den 22 mars 2010 och därefter om att det avtal som hade förhandlats fram hade godkänts genom skrivelse av den 19 mars 2014.

84. Rådet har emellertid fler skyldigheter gentemot parlamentet. Det framgår tydligt redan av formuleringen ”i alla skeden av förfarandet” enligt artikel 218.10 FEUF att parlamentet inte endast ska informeras när förfarandet för ingående av ett internationellt avtal inleds och avslutas. Det ska också informeras om hur förfarandet framskrider *under* det pågående förfarandet – och med viss regelbundenhet. Rådet har till och med i princip självt medgett detta vid den muntliga förhandlingen i domstolen.

85. Informationen till parlamentet i enlighet med artikel 218.10 FEUF kan naturligtvis inte vara av samma kvalitet och omfattning som exempelvis information i enlighet med artikel 218.4 FEUF till en särskild kommitté med vilken unionens förhandlare ska ”samråda” hela tiden medan förhandlingarna med ett tredjeland pågår. Parlamentet behöver inte heller informeras om rent förberedande interna procedurer inom unionens andra institutioner, till exempel om diskussioner i rådets arbetsgrupper eller i Ständiga representanternas kommitté.

86. Till skillnad från vad rådet anser kan informationen till parlamentet dock inte begränsas enbart till de etapper i förfarandet under vilka formella beslut fattas – det vill säga när förhandlingsmandat ges och direktiv för förhandlaren antas. Tvärtom ska parlamentet också informeras om eventuella preliminära resultat och viktiga framsteg i förhandlingarna samt om beaktansvärda problem som kan

44 – I förklaring nr 14 om slutakten från regeringskonferensen genom vilken Lissabonfördraget, som undertecknades den 13 december 2007, antogs (EUT C 115, 2008, s. 343) betonas i andra stycket att bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i Lissabonfördraget inte ”ger Europaparlamentet en utökad roll”.

45 – Se särskilt artiklarna 1.2 EU och 21 EU.

46 – Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 86).

ha uppkommit under förhandlingarna. Informationen ska alltid – med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet och i förekommande fall med lämpliga åtgärder för konfidentiell behandling av känslig information – lämnas på ett sådant sätt att parlamentet får tillräckligt utrymme för att effektivt utöva sin kontrollfunktion.

87. Bara genom sådan fortlöpande information kan parlamentet fullgöra sin demokratiska kontrollfunktion och dessutom vaka över att den rättsliga grund som rådet inledningsvis valde fortfarande är den rätta. Denna funktion som parlamentet har är av särskild betydelse inte minst på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, eftersom domstolskontrollen – såsom nämnts ovan – är mycket begränsad där (artikel 24.1 andra stycket sjätte meningen jämförd med artikel 275 FEUF). Om parlamentet inte kunde utöva sin roll förrän vid slutet av förfarandet utifrån ett framförhandlat eller rentav redan godkänt internationellt avtal skulle dess demokratiska kontroll vara mycket mindre verkningsfull.

88. Eftersom parlamentet i det aktuella fallet inte fick någon som helst information om saken medan förfarandet pågick har artikel 218.10 FEUF helt klart åsidosatts.

89. Mot detta kan inte invändas att det inte är rådet, utan unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik som agerar under det pågående förfarandet. Dels bär rådet som beslutsfattande organ nämligen ansvaret för att förfarandet i sin helhet genomförs på föreskrivet sätt, dels ska rådet bära ansvaret för eventuella försummelse från den höga representantens sida, eftersom denna inte bara är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor (artikel 18.3 FEU), utan dessutom har till uppgift att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken på uppdrag av rådet (artikel 18.2 andra meningen FEU). I synnerhet hade den höga representanten i det aktuella fallet faktiskt bemyndigats att inleda förhandlingarna med Tanzania⁴⁷ (artikel 218.3 FEUF).

Skyldigheten att lämna fullständig information till parlamentet

90. Vad vidare beträffar skyldigheten att lämna *fullständig* information finns det i det aktuella fallet en del att anmärka på i rådets båda skrivelser till parlamentet.

91. För det första fanns det inga som helst uppgifter om eventuella förhandlingsdirektiv i den mening som avses i artikel 218.4 FEUF i skrivelsen av den 22 mars 2010, genom vilken parlamentet informerades om att avtalsförhandlingar skulle inledas med Tanzania.

92. Detta är inte förenligt med artikel 218.10 FEUF. För att informationen till parlamentet ska vara fullständig krävs det logiskt sett att det inte bara lämnas ett enkelt meddelande om att avtalsförhandlingar har inletts utan också uppgifter om vilket innehåll unionen eftersträvar i det planerade internationella avtalet. Bara på så sätt är en effektiv demokratisk kontroll möjlig.

93. Såsom rådet självt har medgett med hänvisning till tidigare fall finns det inga oöverstigliga hinder för att vidarebefordra förhandlingsdirektiv till parlamentet. I synnerhet kan om det är nödvändigt lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa konfidentiell behandling av känslig information, till exempel av uppgifter om unionens förhandlingsstrategi eller av uppgifter som rör de utrikespolitiska intressena eller unionens och dess medlemsstaters säkerhet.

94. För det andra hade varken texten i det angripna beslutet eller texten i det omtvistade avtalet bifogats med den skrivelse av den 19 mars 2014 genom vilken parlamentet informerades om att förfarandet hade avslutats. Inte heller senare överlämnade rådet formellt de båda texterna till parlamentet.

47 — Detta angavs uttryckligen i skrivelsen av den 22 mars 2010.

95. Detta uppfyller inte heller kraven i artikel 218.10 FEUF.⁴⁸

96. Mot detta kan inte invändas att parlamentet kände till det sammanhang där det planerade avtalet med Tanzania förekom, särskilt som två liknande avtal redan hade ingåtts med andra tredjeländer. Parlamentet har helt riktigt framhållit att det inte är acceptabelt att unionsmedborgarnas valda företrädare måste utöva sin demokratiska kontroll utifrån antaganden om det troliga innehållet i ett planerat internationellt avtal.

97. Till skillnad från vad rådet har hävdad ankommer det inte heller på parlamentet självt att begära information. Till skillnad från andra bestämmelser, exempelvis artikel 319.2 FEUF, åläggs inte parlamentet i artikel 218.10 FEUF någon skyldighet att själv ta sådana initiativ. En sådan skyldighet skulle vara mycket negativ för parlamentet redan av den anledningen att det inte känner till detaljerna eller hur avtalsförhandlingarna framskrider, och försvåra dess utövande av den demokratiska kontrollen. Enligt artikel 218.10 FEUF ska rådet utan anmodan informera parlamentet. Slutligen kräver den institutionella jämvikten och principen om lojalt samarbete mellan institutionerna detta (artikel 13.2 FEU).

98. Parlamentet får i synnerhet inte, som i det aktuella fallet, vara hänvisat till att i *Europeiska unionens officiella tidning* ta del av innehållet i ett rådsbeslut och det avtal som har godkänts genom detta beslut. Såsom domstolen tidigare har betonat tjänar offentliggörande i den officiella tidningen nämligen inte samma syfte som information till parlamentet enligt artikel 218.10 FEUF.⁴⁹

99. Genom offentliggörande i officiella tidningen skulle parlamentet visserligen fortfarande ha tillräckligt med tid för att få till stånd en prövning av lagenligheten av beslutet och därigenom indirekt också av det omtvistade avtalet genom en talan om ogiltigförklaring (artikel 263 andra stycket FEUF). Därvid rör det sig emellertid om en *domstolskontroll* som en annan unionsinstitution genomför och som dessutom är begränsad till rättsfrågor. Den demokratiska kontroll som parlamentet självt utövar och där politiska bedömningar och frågor om ändamålsenlighet står i förgrunden ska noga skiljas från en domstolskontroll. Om denna demokratiska kontroll kan ske först i efterhand blir den oundvikligen mycket mindre verkningsfull än under det pågående förfarandet om ingående av ett internationellt avtal. Om den däremot kan genomföras så tidigt som möjligt kan detta eventuellt också bidra till att senare rättstvister mellan institutionerna undviks.

Skyldigheten att omedelbart informera

100. Slutligen ska parlamentet informeras *omedelbart* enligt artikel 218.10 FEUF. Särskilt om man ser på andra språkversioner (franska: "immédiatement", engelska: "immediately") framgår det av formuleringen att parlamentet ska informeras genast eller åtminstone så snabbt som möjligt.⁵⁰

101. Rådet fullgjorde utan tvivel denna skyldighet när den informerade om det förestående inledandet av avtalsförhandlingar, eftersom det skickade sin skrivelse den 22 mars 2010, alltså samma dag som det hade gett sitt bemyndigande till att inleda förhandlingar med Tanzania.

102. Det förhåller sig dock på annat sätt med informationen om att förfarandet avslutats. Att rådet hade godkänt det omtvistade avtalet genom det angripna beslutet fick parlamentet inte meddelande om förrän en vecka senare, genom en skrivelse av den 19 mars 2014. Detta är visserligen en relativt kort fördröjning jämfört med situationen i mål C-658/11, där rådet lät det gå tre månader,⁵¹ men det

48 — Se, för ett liknande resonemang, även generaladvokaten Bots förslag till avgörande parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 155).

49 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 79).

50 — I tysk rätt utgår man från att uttrycket "unverzüglich" kräver ett handlande "utan rättsstridig försening" (se 121 § stycke 1 första meningen i civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch)).

51 — Se dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 77 och 15–17).

är ändå en beaktansvärd fördröjning, särskilt i den moderna kommunikationens tidsålder. Rådet har inte gjort något försök att rättfärdiga fördröjningen vare sig utanför domstol eller i förfarandet vid domstolen.⁵² Under sådana omständigheter tyder redan en dryg veckas fördröjning som är aktuell här, på bristande respekt för den folkvalda församlingen som varken är förenlig med ordalydelsen eller med andan i artikel 218.10 FEUF eller med ett lojalt samarbete mellan institutionerna (artikel 13.2 andra meningen FEU).

Slutsats i denna del

103. Rådet har således i det aktuella fallet i flera avseenden åsidosatt sin skyldighet enligt artikel 218.10 FEUF att omedelbart och fullständigt informera parlamentet i alla skeden av förförandet. Parlamentets talan kan följaktligen bifallas såvitt avser den andra grunden.

D – *Sammanfattning*

104. Det kan således fastslås att parlamentet endast kan vinna framgång såvitt avser den andra grunden. Eftersom rådet emellertid åsidosatte en väsentlig formföreskrift, närmare bestämt artikel 218.10 FEUF, motiverar denna andra grund redan i sig att det angripna beslutet ogiltigförklaras⁵³ (artikel 263.1 och 263.2 FEUF jämförd med artikel 264 första stycket FEUF).

E – *Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå*

105. Om domstolen i enlighet med mitt förslag till avgörande ogiltigförklarar det angripna beslutet enbart med anledning av den andra grunden ska den enligt artikel 264 andra stycket FEUF förordna om att beslutets verkningar ska bestå i överensstämmelse med parternas och andra deltagares samstämmiga uppfattning.

106. Verkningarna av det angripna beslutet ska vidmakthållas med hänsyn till kraven på rättssäkerhet, så att de personer som gripits såsom misstänkta för piratdåd blir föremål för åtal och rättegång. På detta sätt omöjliggörs nämligen mot bakgrund av artiklarna 10.6 och 12.3 i den gemensamma åtgärden⁵⁴ från första början alla försök att ifrågasätta Eunavfors mandat när det gäller att till Tanzania överföra personer som har tillfångatagits utanför Somalias kust och misstänkts för sjöröveri. Rättsverkan av åtgärder som redan har vidtagits med tillämpning av det omtvistade avtalet kan då inte heller ifrågasättas. Genom att verkningarna av det omtvistade beslutet på internationell nivå består undviks dessutom rent allmänt alla oklarheter beträffande giltigheten av de folkrättsliga förpliktelser som unionen har påtagit sig genom att godkänna och underteckna det omtvistade avtalet.

107. Eftersom det angripna beslutet inte ogiltigförklaras såvitt avser den andra grunden på grund av en felaktig materiell eller formell rättslig grund, utan bara på grund av att skyldigheten att informera parlamentet åsidosatts, ska verkningarna av beslutet bestå inte bara tillfälligt utan på obestämd tid.⁵⁵ Enligt artikel 218.6 andra stycket första ledet FEUF skulle rådets bristande information som sådan nämligen inte ha gett parlamentet någon medbestämmanderätt ens om försummelsen hade åtgärdats på rätt sätt. Parlamentet skulle inte ens ha rätt att yttra sig. Det skulle under sådana omständigheter verka överdrivet formalistiskt att kräva att rådet ändå på nytt skulle fatta beslut inom rimlig tid.

52 — Rådet har i synnerhet inte hänvisat till översättningsproblem. Om ett internationellt avtal eller det radsbeslut genom vilket detta godkänns inte föreligger på unionens alla officiella språk ska rådet först översända de språkversioner som finns tillhands till parlamentet och utan dröjsmål komplettera i efterhand med de översättningar som ännu återstår.

53 — Se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, särskilt punkterna 80, 86 och 87).

54 — Ett villkor för att överföra personer till en tredjestat är som bekant enligt dessa båda bestämmelser att ett avtal i vilket villkoren för överföringen fastställs dessförinnan har ingåtts med denna tredjestat.

55 — Dom parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, särskilt punkt 91).

108. Det skulle bara förhålla sig på annat sätt om domstolen (också) biföll parlamentets talan på den första grunden och fastställde felaktig rättstillämpning vid valet av rättslig grund för det överklagade beslutet. Ett sådant tillvägagångssätt skulle påverka parlamentets medbestämmanderätt. Då skulle domstolen i enlighet med sin senare praxis⁵⁶ inte förordna om att det angripna beslutets verkningar ska bestå under obegränsad tid, utan bara för den tid som rådet rimligtvis skulle behöva för att ändra det felaktiga valet av rättslig grund och göra parlamentet delaktigt i föreskriven ordning. En tidsfrist på tio månader skulle vara rimlig i det aktuella fallet för att göra det möjligt för rådet att inhämta parlamentets samtycke i enlighet med artikel 218.6 andra stycket a punkt v FEUF och anta ett nytt beslut som var baserat på korrekta rättsliga grunder.

VII – Rättegångskostnader

109. Enligt artikel 138.1 domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom rådet har tappat målet enligt den av mig föreslagna lösningen och parlamentet har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, ska parlamentets yrkande bifallas. Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige, Förenade kungariket och Europeiska kommissionen ska emellertid, i egenskap av intervenienter, enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

VIII – Förslag till avgörande

110. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar enligt följande:

1. Rådets beslut 2014/198/Gusp av den 10 mars 2014 ogiltigförklaras.
- 2) Rättsverkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå.
- 3) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europaparlamentets rättegångskostnader.
- 4) Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

56 — Dom parlamentet/rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 90), dom kommissionen/rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, särskilt punkt 81) och dom kommissionen/parlamentet och rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 56).