



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 juni 2016 *

”Talan om ogiltigförklaring — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) —
Beslut 2014/198/Gusp — Avtal mellan Europeiska unionen och Förenade republiken Tanzania om villkoren för överföring av misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagttagits från den EU-ledda marina styrkan till Förenade republiken Tanzania — Val av rättslig grund — Skyldighet att omedelbart och fullständigt informera Europaparlamentet i alla skeden av förfarandet för förhandling om och ingående av internationella avtal — Huruvida verkningarna av beslutet ska bestå vid ogiltigförklaring”

I mål C-263/14,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 28 maj 2014,

Europaparlamentet, företrätt av R. Passos, A. Caiola och M. Allik, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Konstantinidis, R. Troosters och D. Gauci, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av F. Naert, G. Étienne, M. Bishop och M.-M. Joséphidès, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, E. Ruffer, J. Vlácil, J. Škeřik och M. Hedvábná, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, M. Rhodin, E. Karlsson och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av J. Kraehling och V. Kaye, båda i egenskap av ombud, biträdda av G. Facenna, barrister,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas (referent), E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund och K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 september 2015

och efter att den 28 oktober 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet har yrkat dels att domstolen ska ogiltigförklara 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 beslagttagits från den EU-ledda marina styrkan till Förenade republiken Tanzania (EUT L 108, 2014, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet), dels att domstolen ska låta verkningarna av detta beslut bestå.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Förenta nationernas havsrättskonvention

- 2 Förenta nationernas havsrättskonvention, undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982 (nedan kallad Förenta nationernas havsrättskonvention), trädde i kraft den 16 november 1994. Konventionen godkändes genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 om Europeiska gemenskapens ingående av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om genomförande av del XI i denna konvention (EGT L 179, 1998, s. 1).
- 3 Del VII i konventionen, som har rubriken "Det fria havet", innehåller ett kapitel 1, med rubriken "Allmänna bestämmelser". I det kapitlet finns artiklarna 100–107, vilka innehåller bestämmelser om piratbekämpning. I artikel 100 i konventionen föreskrivs att alla stater är skyldiga att samarbeta för att bekämpa sjöröveri. I artiklarna 101 och 103 i konventionen definieras begreppen sjöröveri respektive piratfartyg och piratluftfartyg.

- 4 I artikel 105 i Förenta nationernas havsrättskonvention som har rubriken ”Uppbringning av piratfartyg eller piratluftfartyg” föreskrivs följande:

”Varje stat får på det fria havet eller på annan plats utanför någon stats jurisdiktion uppbringa piratfartyg eller piratluftfartyg eller fartyg eller luftfartyg som tagits genom sjöröveri och befinner sig under kontroll av pirater samt gripa de personer och ta i beslag den egendom som finns ombord på fartyget eller luftfartyget. Domstol i den stat som förordnat om åtgärden får bestämma de straff som skall utdömas och även vilka åtgärder som skall vidtas i fråga om fartyg, luftfartyg eller egendom, dock med beaktande av de rättigheter som tillkommer tredje man som handlat i god tro.”

Unionsrätt

Gemensam åtgärd 2008/851

- 5 Rådets gemensamma åtgärd 2008/851/Gusp av den 10 november 2008 om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärijande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust (EUT L 301, 2008, s. 33) i dess lydelse enligt rådets beslut 2012/174/Gusp av den 23 mars 2012 (EUT L 89, 2012, s. 69) (nedan kallad gemensam åtgärd 2008/851) antogs med stöd av artiklarna 14, 25 tredje stycket och 28.3 EU. Denna insats benämns Atalanta-insatsen.
- 6 Artikel 1 i denna gemensamma åtgärd har rubriken ”Uppdrag”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:
- ”Europeiska unionen ... ska genomföra en militär insats till stöd för FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) och 1851 (2008), i enlighet med de åtgärder som tilläts vid piratdåd enligt artiklarna 100 och följande i Förenta nationernas havsrättskonvention ... och särskilt genom de åtaganden som gjorts i förhållande till tredjestater (nedan kallad Atalanta) i syfte att bidra till att
- skydda Världslivsmedelsprogrammets fartyg som transporterar livsmedelsbistånd till fördrivna personer i Somalia i enlighet med mandatet i [FN:s säkerhetsråds] resolution 1814 (2008), och
 - skydda utsatta fartyg som färdas utanför Somalias kust samt till att avvärika, förebygga och bekämpa piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust i enlighet med mandatet i [FN:s säkerhetsråds] resolutioner 1846 (2008) och 1851 (2008).”
- 7 Artikel 2 i nämnda gemensamma åtgärd har rubriken ”Mandat”. Där föreskrivs följande:
- ”Atalanta ska, enligt de villkor som fastställs i tillämplig internationell rätt, särskilt FN:s havsrättskonvention, och genom [FN:s säkerhetsråds] 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,
- ...”

- 8 Artikel 10 i gemensam åtgärd 2008/851 har rubriken ”Deltagande av tredjestater”. Artikelns lydelse:

”1. Utan att det påverkar ... unionens självständiga beslutsfattande och unionens 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 [FEU]. 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.”

- 9 Artikel 12 i denna gemensamma åtgärd har rubriken ”Överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer med tanke på utövandet av rättsliga åtgärder”. I artikeln föreskrivs följande:

”1. På grundval av dels Somalias godkännande av medlemsstaternas eller tredjestaters utövande av sin jurisdiktion, dels artikel 105 i Förenta nationernas 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 inre vatten eller på det fria havet samt de tillgångar som använts för att utföra dessa gärningar, överföras

— till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat eller den tredjestat som deltar i insatsen och vars flagg det fartyg som genomförde tillfångatagandet för, eller

— om den staten inte kan eller önskar utöva sin domsrätt, till en medlemsstat eller varje annan tredjestat som önskar utöva jurisdiktion över de ovannämnda personerna eller tillgångarna.”

2. 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, av Atalanta på territorialvatten, inre vatten eller arkipelagvatten tillhörande andra stater i regionen i överenskommande med dessa stater, samt de tillgångar som använts för att utföra dessa gärningar, kan överföras till de behöriga myndigheterna i den berörda staten, eller, med den berörda statens samtycke, till de behöriga myndigheterna i en annan stat.

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

Avtalet mellan EU och Tanzania

- 10 Artikel 2 i 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, 2014, s. 3) (nedan kallat avtalet mellan EU och Tanzania) har rubriken ”Definitioner”. Den artikeln har följande lydelse:

”I detta avtal avses med

- a) *EU-ledd marin styrka (Eunavfor)*: EU:s militära högkvarter och nationella kontingenter som bidrar till EU-insatsen Atalanta, deras fartyg, luftfartyg, utrustning och tillgångar,

...

- f) *överförd person*: varje person som misstänks ha för avsikt att begå eller ha begått piratdåd och som överförs av Eunavfor till Tanzania i enlighet med detta avtal.”

- 11 Artikel 1 i avtalet, som har rubriken ”Syfte”, har följande lydelse:

”I detta avtal fastställs villkoren och formaliteterna för överföring från Eunavfor till Tanzania av personer som misstänks ha för avsikt att begå eller som har begått piratdåd och kvarhålls av Eunavfor och av egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av Eunavfor, och för behandling av de personer och den egendom som överförs.”

- 12 I artikel 3 i avtalet fastställs allmänna principer rörande bland annat villkoren och formaliteterna för överföring till Tanzanias myndigheter av personer som misstänks för piratdåd och som kvarhålls av Eunavfor. I den bestämmelsen fastställs även principen att överförda personer ska behandlas i enlighet med internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter. I artikel 4 i avtalet fastställs dessutom villkoren för behandling, åtal och lagföring av överförda personer och i artikel 5 föreskrivs att ingen överförd person ska bli åtalad för ett brott för vilket påföljden är ett maximistraff som är strängare än livstids fängelse.

- 13 Artikel 6 i avtalet mellan EU och Tanzania behandlar det utbyte av handlingar och information som ska äga rum i samband med överföring av berörda personer. I artikel 7.1 i avtalet föreskrivs att ”EU och Eunavfor ... inom ramen för sina medel och resurser [ska] lämna allt bistånd till Tanzania för utredning och åtal av överförda personer”.

- 14 Enligt artikel 8 i avtalet mellan EU och Tanzania är ingenting däri avsett att avvika från rättigheter som en överförd person kan ha enligt tillämplig nationell eller internationell rätt. Artikel 9 i avtalet behandlar kontakterna mellan Tanzanias och unionens myndigheter samt tvistlösning. I artiklarna 10 och 11 i avtalet regleras slutligen avtalets genomförande och ikraftträdande.

Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

- 15 Under år 2008 uttryckte Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet), särskilt i resolutionerna 1814 (2008), 1816 (2008) och 1838 (2008), sin djupa oro över det hot som piratdåd och väpnade rån mot fartyg utgör mot humanitära hjälpsändningar i Somalia, mot säkerheten på sjöhandelsvägar och mot andra utsatta fartyg, däribland fiskefartyg som bedriver sin verksamhet i överensstämmelse med internationell rätt. Säkerhetsrådet påpekade även i preambeln till resolution 1846 (2008) att piratdåd och väpnade rån mot fartyg på Förbundsrepubliken Somalias territorialvatten eller på det fria havet utanför den somaliska kusten förvärrar situationen i landet, vilken fortsätter att hota den internationella freden och säkerheten i regionen.

- 16 Mot den bakgrunden uppmanade säkerhetsrådet, i punkt 14 i den sistnämnda resolutionen, 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 gärningsmännen bakom piratdåd och väpnade rån som begås i farvattnen utanför Somalias kust, i enlighet med tillämplig internationell rätt, inbegripet internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter, samt att vid dessa insatser bistå, bland annat genom att tillhandahålla logistikstöd och stöd för utövande av rättsmedel till personer som omfattas av deras jurisdiktion och kontroll, såsom brottsoffer, vittnen och personer som tagits i förvar under de insatser som genomförs inom ramen för denna resolution.
- 17 I skäl nio i resolution 1851 (2008) noterade säkerhetsrådet med oro 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 i farvattnen utanför Somalias kust och i vissa fall har lett till att pirater har frigetts utan att ha ställts inför rätta. I punkt 3 i nämnda resolution uppmanade säkerhetsrådet även alla stater och regionala organisationer som bekämpar piratdåd i farvattnen utanför Somalias kust att ingå avtal eller särskilda överenskommelser med de länder som är beredda att ta emot pirater i syfte att ta ombord tjänstemän vid brottsbekämpande myndigheter (så kallade shipriders) från de sistnämnda länderna, särskilt inom den berörda regionen, i syfte att underlätta utredning och åtal av personer som tagits i förvar under deras insatser.
- 18 Som svar på dessa olika resolutioner antog unionen gemensam åtgärd 2008/851. Med stöd av denna gemensamma åtgärd genomför unionen, sedan november 2008, Atalanta-insatsen genom vilken unionen bland annat bidrar till kampen mot piratdåd i farvattnen utanför Somalias kust.
- 19 Inom ramen för denna militära insats tillställde Europeiska unionens råd, den 22 mars 2010, parlamentet en skrivelse i vilken rådet underströk nödvändigheten av att förhandla fram och ingå internationella avtal med vissa tredjestater. I den skrivelsen erinrade rådet om att det följer av artikel 12 i gemensam åtgärd 2008/851 att personer som begått eller misstänks ha begått piratdåd och väpnade rån på Förbundsrepubliken Somalias territorialvatten eller på det fria havet och som tillfångatagits och kvarhålls, med tanke på utövandet av rättsliga åtgärder, samt de tillgångar som använts för att utföra dessa gärningar, kan överföras till varje tredjestat som önskar utöva sin domsrätt över dessa personer eller tillgångar, under förutsättning att villkoren för denna överföring har överenskommit med denna tredjestat i enlighet med tillämplig internationell lagstiftning. Rådet informerade vidare parlamentet om att unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) samma dag hade bemyndigats att inleda förhandlingar med stöd av artikel 37 FEU i syfte att ingå avtal om överföring med Republiken Mauritius, Republiken Moçambique, Republiken Sydafrika, Förenade republiken Tanzania och Republiken Uganda.
- 20 I skrivelse av den 19 mars 2014 upplyste rådet parlamentet om att det, efter avslutade förhandlingar med Förenade republiken Tanzania, hade antagit det angripna beslutet den 10 mars 2014.
- 21 Avtalet mellan EU och Tanzania undertecknades i Bryssel den 1 april 2014. Avtalstexten liksom det angripna beslutet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 11 april 2014.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 22 Parlamentet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet, besluta att verkningarna av beslutet ska bestå till dess att det har ersatts av ett nytt beslut och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

- 23 Rådet har i första hand yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna. I andra hand har rådet yrkat att domstolen, för det fall den bifaller yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, ska låta beslutets verkningar bestå till dess att en akt som ersätter beslutet träder i kraft (om beslutet ogiltigförklaras på den första grund som parlamentet åberopat), eller på obestämd tid (om beslutet ogiltigförklaras enbart på den andra grunden).
- 24 Genom beslut av domstolens ordförande av den 3 oktober 2014 tilläts Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden. Europeiska kommissionen har tillåtits att intervensera till stöd för parlamentets yrkanden.

Prövning av talan

- 25 Till stöd för sin talan har parlamentet åberopat två grunder. Som första grund har parlamentet gjort gällande att det var fel att anta det angripna beslutet med stöd av endast artikel 37 FEU och att det följaktligen inte borde ha antagits enligt det särskilda förfarandet för avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket införts genom artikel 218.6 andra styckets inledande del FEUF och som är ett förfarande där parlamentet inte alls deltar. Korrekt rättslig grund för ett sådant beslut är artikel 37 FEU och artiklarna 82 och 87 FEUF och det kan endast antas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 andra stycket a led v, varvid parlamentets godkännande krävs. Genom den andra grunden har parlamentet gjort gällande att rådet, i strid med artikel 218.10 FEUF, inte omedelbart och fullständigt informerade parlamentet i alla skeden av förhandlingarna och ingäendet av avtalet mellan EU och Tanzania.

Den första grunden: Felaktigt val av rättslig grund

Parternas argument

- 26 Parlamentet har som första grund gjort gällande att rådet gjorde en oriktig bedömning när den ansåg att det angripna beslutet rörde ett internationellt avtal som "uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken" i den mening som avses i artikel 218.6 andra styckets inledande del FEUF. Beslutet har antagits i strid med fördragets bestämmelser, eftersom det inte har godkänts av parlamentet. Parlamentet har hävdats att avtalet mellan EU och Tanzania har ett dubbelt syfte, eftersom det avser såväl den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete, vilket är ett område som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Parlamentet anser följaktligen att artikel 37 FEU och artiklarna 82 och 87 FEUF borde ha utgjort de rättsliga grunderna för det angripna beslutet, vilket således borde ha antagits enligt det förfarande som fastställs i artikel 218.6 andra stycket a led v FEUF.
- 27 Parlamentet har påpekat att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland särskilt rättsaktens syfte och innehåll. Enligt parlamentet är syftet med avtalet mellan EU och Tanzania att förhindra att berörda medlemsstater blir tvungna att själva genomföra straffrättsliga förfaranden och att underlätta samarbetet mellan nämnda staters myndigheter och myndigheterna i Förenade republiken Tanzania genom att fastställa ett regelverk för överföring av misstänkta personer till denna tredjestat för att den ska genomföra utredningar och väcka åtal. Vidare innehåller avtalet bestämmelser som direkt rör straffrättsligt samarbete och polissamarbete och särskilt behandling av och åtal och rättegång mot överförda personer.
- 28 Avtalet mellan EU och Tanzania rör nämligen inte uteslutande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Parlamentet anser att avtalet inte endast kan betraktas som en aspekt av unionens internationella uppdrag att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet.

Syftet med avtalet är i själva verket även att brottsmisstänkta personer som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion och som befinner sig på unionens territorium ska överföras till de rättsliga och polisiära myndigheterna i en tredjestat för att de ska kunna utöva sina utrednings- och åtalsbefogenheter gentemot de misstänkta personerna.

- 29 Parlamentet har i det avseendet understrukit att de rättsliga och polisiära myndigheterna i medlemsstaterna själva skulle kunna utöva dessa befogenheter. Om de kvarhållna personerna överfördes, inte till Tanzanias myndigheter, utan till behöriga myndigheter i medlemsstaterna, skulle Eunavfor nämligen inte utföra en militär insats, utan styrkan skulle snarast agera i egenskap av förvaltningsmyndighet. Enbart den omständigheten att det har uppdragits åt en marin styrka att genomföra sådana överföringar innebär, enligt parlamentet, inte att överföringarna kan anses utgöra militär verksamhet eller säkerhetsverksamhet och att det således ska anses att överföringarna uteslutande omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 30 Det finns inte heller någon skyldighet vare sig enligt internationell rätt, säkerhetsrådets resolutioner eller enligt det mandat som Atalanta-insatsen getts genom gemensam åtgärd 2008/851 att överföra de pirater som kvarhålls av Eunavfor till tredjestater. Parlamentet har härvidlag gjort gällande att artikel 12.1 i nämnda gemensamma åtgärd i första hand avser överföring av misstänkta pirater till behöriga myndigheter i medlemsstaterna medan överföring till tredjestater är ett andrahandsalternativ.
- 31 Till stöd för sin uppfattning att det finns ett direkt och nära samband mellan avtalet och området med frihet, säkerhet och rättvisa, i den mening som avses i avdelning V i EUF-fördraget, har parlamentet angett att tillfångatagna och kvarhållna personer som misstänkts för piratdåd, liksom beslagtagna tillgångar, omfattas av jurisdiktionen för de medlemsstater som deltar i Eunavfor. En överföring av dessa personer och tillgångar från unionen till en tredjestat, i det aktuella fallet Förenade republiken Tanzania, skulle nämligen få till följd att behöriga myndigheter i dessa medlemsstater fräntas rätten att utöva sina utrednings-, åtals- och lagföringsbefogenheter i enlighet med nationell rätt. Piratdåd omfattas av kampen mot internationell brottslighet, vilken kamp rör området för frihet, säkerhet och rättvisa och särskilt de bestämmelser avseende detta område som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Mot denna bakgrund kan det inte i ett sådant internationellt avtal som avtalet mellan EU och Tanzania införs instrument för samarbete som rör nämnda område om det inte därvid används en rättslig grund som rör det området.
- 32 Parlamentet har medgett att Atalanta-insatsen och avtalet mellan EU och Tanzania bidrar till förverkligandet av vissa av de mål med unionens yttre åtgärder som avses i artikel 21.1 och 21.2 FEU. Enbart den omständigheten att dessa mål eftersträvas med en viss åtgärd innebär emellertid, enligt parlamentet, inte nödvändigtvis att de målen uteslutande omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. På samma sätt har parlamentet anfört att stärkandet av internationell säkerhet visserligen också är ett specifikt mål med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men innehållet i avtalet mellan EU och Tanzania rör inte någon av den politikens specifika uppgifter som avses i artiklarna 42.1 och 43.1 FEU. Anledningen till att medlemsstaterna deltar i kampen mot piratdåd är i själva verket att sådana dåd utgör ett hot mot unionens inre säkerhet.
- 33 Rådet har i sitt svaromål hävdade att det var helt korrekt att anta det angripna beslutet med stöd av artikel 37 FEU och artikel 218.5 och 218.6 andra styckets inledande del FEUF och att det inte var nödvändigt att inhämta parlamentets godkännande för att anta avtalet mellan EU och Tanzania, vilket uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 34 För det första fann domstolen i dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), vilken meddelades efter det att förevarande talan om ogiltigförklaring väcktes, att 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 beslagtogs av den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring (EUT L 254, 2011, s. 1) –

som till sitt innehåll är i stort sett identiskt med det angripna beslutet och som avser undertecknande av ett avtal vars lydelse är mycket lik lydelsen i avtalet mellan EU och Tanzania – kunde antas med stöd av enbart artikel 37 FEU.

- 35 För det andra anser rådet att det inte finns stöd för den grund för ogiltigförklaring som avser felaktigt val av materiell rättslig grund för det angripna beslutet. Parlamentet har enligt rådet hävdade att avtalet mellan EU och Tanzania har två syften som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete och att det angripna beslutet följaktligen borde ha antagits med stöd av artiklarna 82 och 87 FEUF samt artikel 37 FEU. Parlamentet har emellertid inte angett huruvida det sistnämnda syftet är av underordnad betydelse. Rådet har gjort gällande att i och med att parlamentet i det mål som avgjordes genom dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025) medgav att de syften med avtalet av den 14 juli 2011 mellan EU och Mauritius som inte omfattades av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken endast var av underordnad betydelse, så måste identiska syften som eftersträvas med avtalet mellan EU och Tanzania också vara av underordnad betydelse. Följaktligen ska det angripna beslutet ha artikel 37 FEU som rättslig grund.
- 36 För det tredje har rådet gjort gällande att det angripna beslutet och avtalet mellan EU och Tanzania uteslutande omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och inte tjänar något syfte av underordnad betydelse som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Avtalet mellan EU och Tanzania har ingåtts i samband med en militär krishanteringsinsats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och avtalet syftar till bekämpning av piratdåd i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner och det rör därför inte området med frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen. Kvarhållande och överföring av personer som misstänks för piratdåd är nämligen enbart en följd av Atalanta-insatsens säkerhetsuppdrag. Därutöver syftar avtalet, genom sitt innehåll, till att främja rättsstatsprincipen och respekten för mänskliga rättigheter och det omfattas därför fullt ut av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 37 Dessutom omfattas kampen mot internationell brottslighet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I det avseendet är syftet med avtalet mellan EU och Tanzania, enligt rådets uppfattning, inte att bevara området med frihet, rättvisa och säkerhet, vare sig inom eller utanför unionen. I synnerhet innebär inte avtalet att behöriga myndigheter i medlemsstaterna fråntas vare sig sina utredningsbefogenheter eller sina befogenheter att åtala och lagföra personer som tillfångatagits av Atalanta-insatsens styrkor. Avtalet är i stället avsett att förhindra straffrihet genom att göra det möjligt att överföra nämnda personer till en stat i den region där insatsen genomförs när ingen behörig myndighet i någon medlemsstat är villig att åtala dem.
- 38 Parlamentet har i repliken gjort gällande att domstolen, i dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), inte tog ställning till frågan huruvida beslut 2011/640 borde ha haft artikel 37 FEU som enda rättslig grund eller om det borde ha antagits med stöd av även andra fördragsbestämmelser. Parlamentet har visserligen medgett att eliminering av piratverksamheten för att skydda fartyg obestriddligen utgör det främsta syftet med Atalanta-insatsen, i överensstämmelse med gemensam åtgärd 200/851, men har hävdade att alla åtgärder som är en följd av den insatsen inte i samtliga fall omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Överföring av personer som misstänks för piratdåd och åtal av dem med stöd av avtalet mellan EU och Tanzania kan inte likställas med militära åtgärder om det inte ska anses att samtliga internationella avtal som unionen ingår om överföring av brottsmisstänkta personer som tillfångatas av medlemsstaternas väpnade styrkor uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Mot denna bakgrund anser parlamentet att avtalet mellan EU och Tanzania tjänar två syften och följaktligen borde ha haft två rättsliga grunder.
- 39 I sin duplik har rådet tillagt att Atalanta-insatsen syftar till att stärka internationell säkerhet, att den genomförs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och att avtalet mellan EU och Tanzania har ingåtts med tillämpning av artikel 12 i gemensam åtgärd 2008/851. Kvarhållande

och överföring av personer som misstänks för piratdåd är således en följd av att denna insats genomförs och utgör inte en separat åtgärd för polissamarbete eller rättsligt samarbete. Enligt artikel 2 i gemensam åtgärd 2008/851 består nämligen Atalanta- insatsens huvudsakliga uppdrag i att skydda Världslivsmedelsprogrammets fartyg och andra utsatta fartyg, övervakning av vissa områden, och åtgärder, inklusive användning av våld, för att avvärja, förebygga och bekämpa de piratdåd och väpnade rån som kan komma att begås till havs. Kvarhållande och överföring av de personer som misstänks för piratdåd, insamling av deras personuppgifter, översändande av sådana uppgifter till Interpol och tillhandahållande av insamlade uppgifter avseende fiskeverksamhet är däremot åtgärder av underordnad betydelse.

- 40 Rådet har preciserat att åtgärder som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa, oavsett om de rör unionen internt eller om de har en extern dimension, ska vidtas i syfte att främja frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen eller vid dess gränser. Avtalet mellan EU och Tanzania har emellertid inget samband med nämnda område. När en person som misstänks för piratdåd överförs till Förenade republiken Tanzania utövar nämligen ingen medlemsstat sin jurisdiktion. Ett krigsfartyg som uteslutande omfattas av sin flaggstats jurisdiktion kan vidare inte anses utgöra en del av den statens territorium. Enligt rådet har parlamentet inte heller förklarat på vilket sätt piratverksamhet utgör ett hot mot unionens inre säkerhet.
- 41 Vid förhandlingen hävdade parlamentet, som svar på en fråga från domstolen, att artiklarna 82 och 87 FEUF ensamma borde utgöra rättslig grund för det angripna beslutet för det fall de rättsliga grunder som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive området med frihet, säkerhet och rättvisa inte kan användas gemensamt på grund av att de relevanta förfarandena är oförenliga.

Domstolens bedömning

- 42 När det gäller rättsakter som antas med stöd av en bestämmelse rörande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken åligger det domstolen, enligt artikel 275 andra styckets inledande del FEUF och artikel 40 FEU, att särskilt se till att genomförandet av den politiken inte påverkar tillämpningen av de förfaranden eller omfattningen av de befogenheter för institutionerna som anges i fördragen för utövandet av unionens befogenheter enligt EUF-fördraget. Valet av rättslig grund för en unionsrättsakt är av konstitutionell betydelse. Om fel rättslig grund används kan detta nämligen medföra att rättsakten blir ogiltig särskilt när den korrekta rättsliga grunden medför att ett annat förfarande ska användas för antagande av rättsakten än det som faktiskt har tillämpats (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/00 av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 5).
- 43 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt, inbegripet rättsakter som antas inför ingåendet av ett sådant internationellt avtal som det som är aktuellt i förevarande mål, grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 1987, kommissionen/rådet, 45/86, EU:C:1987:163, punkt 11, dom av den 11 juni 1991, kommissionen/rådet, kallad Titanoxid, C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 10, yttrande 2/00 av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 22, och dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 42).
- 44 Om bedömningen av en unionsrättsakt visar att den tjänar två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet eller den huvudsakliga beståndsdelan. Om det däremot fastställs att rättsakten har flera målsättningar eller innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra och olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, ska en sådan rättsakt i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 10 januari 2006, kommissionen/parlamentet, C-178/03, EU:C:2006:4, punkterna 42 och 43, och dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 43).

- 45 Vad inledningsvis gäller innehållet i avtalet mellan EU och Tanzania, konstaterar domstolen att avtalet, enligt artikel 1 i detta, innehåller bestämmelser om villkoren och formaliteterna för överföring till Förenade republiken Tanzania av personer som misstänks ha för avsikt att begå eller ha begått piratdåd och kvarhålls av Eunavfor och av egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av Eunavfor, samt för behandling av dessa personer efter att de har överförts.
- 46 Enligt artiklarna 3 och 4 i avtalet ingår bland dessa villkor och formaliteter skyldigheten att iakttå allmänna principer, särskilt principen om behandling i enlighet med internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter. I avtalet regleras även behandlingen av överförda personer samt åtal och rättegång mot dem, och i artikel 5 föreskrivs att ingen överförd person får bli åtalad för ett brott för vilket påföljden är ett maximistraff som är strängare än livstids fängelse. I avtalet föreskrivs därutöver, i artikel 6, att det ska föras register och att handlingar rörande de överförda personerna ska överlämnas och, i artikel 7, att unionen och Eunavfor inom ramen för sina medel och resurser ska lämna allt bistånd till Förenade republiken Tanzania för utredning och åtal av överförda personer.
- 47 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, förefaller det visserligen, vid första påseendet, som om vissa av de skyldigheter som föreskrivs i avtalet mellan EU och Tanzania, betraktade var och en för sig, rör gränsöverskridande straffrättsligt samarbete och gränsöverskridande polissamarbete. I likhet med vad generaladvokaten också har angett, räcker emellertid inte enbart den omständigheten att bestämmelserna i det avtalet, separat betraktade, är av liknande slag som de bestämmelser som kan antas inom ett av unionens politikområden, för att fastställa den korrekta grunden för det angripna beslutet. Vad särskilt gäller de bestämmelser i avtalet mellan EU och Tanzania som rör respekten för rättsstatsprincipen och principen om respekt för de mänskliga rättigheterna ska det understrykas att unionen ska iakttå dessa principer vid alla åtgärder från unionens sida, även på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i enlighet med vad som följer av en jämförelse av bestämmelserna i artiklarna 21.1 första stycket, 21.2 b och 21.3 och 23 FEU. Mot denna bakgrund finns det skäl att pröva avtalet även med beaktande av dess syfte.
- 48 Vad gäller detta syfte framgår det av bland annat skäl 3 i det angripna beslutet att avtalet har ingåtts med tillämpning av artikel 12 i gemensam åtgärd 2008/851, vilken omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i syfte att inom ramen för Atalanta-insatsen möjliggöra överföring av personer som tillfångatogs och kvarhålls av Eunavfor samt av beslagtagna tillgångar till en tredjestat, i förevarande fall Förenade republiken Tanzania, som önskar utöva sin jurisdiktion. Det framgår av själva titeln på den gemensamma åtgärden att den särskilt syftar till att bidra till bekämpande av piratdåd och väpnade rån i farvattnen utanför Somalias kust.
- 49 Avtalet mellan EU och Tanzania är således avsett att inrätta en mekanism som på ett väsentligt sätt kan bidra till att målet med Atalanta-insatsen verkligen uppfylls särskilt i och med att avtalet varaktigt förstärker det internationella samarbetet för bekämpande av piratdåd genom att fastställa ett regelverk för överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer som gör det möjligt att förhindra att dessa personer undgår straff, i enlighet med det mandat som fastställts i relevanta resolutioner som antagits av säkerhetsrådet.
- 50 Det ska i detta avseende erinras om att säkerhetsrådet bland annat i punkt 14 i resolution 1846 (2008) uppmanade alla stater att samarbeta för att fastställa jurisdiktionen och att utreda och åtala personer som är ansvariga för piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust. Det angripna beslutet återspeglar det samarbete som avses i artikel 100 i Förenta nationernas havsrättskonvention, enligt vilken de avtalsslutande staterna är skyldiga att samarbeta för att bekämpa piratdåd på det fria havet

och det är således som ett led i dessa internationella åtgärder för att bekämpa piratdåd och särskilt straffriheten för de personer som begår sådana dåd som det angripna beslutet antogs inför undertecknandet och ingäendet av avtalet mellan EU och Tanzania.

- 51 Det avtalet, som ingicks enligt artikel 12 i gemensam åtgärd 2008/851, har nära samband med Atalanta-insatsen och skulle därför förlora sitt syfte om den insatsen inte existerade. Avtalet mellan EU och Tanzania existerar endast som ett komplement till Eunavfors uppdrag och kommer därför att förlora sitt syfte den dag då den styrkan upphör med sin verksamhet.
- 52 Parlamentets argument att medlemsstaterna, om avtalet mellan EU och Tanzania inte existerade, själva skulle kunna vidta straffrättsliga åtgärder mot tillfångatagna personer är inte relevant, eftersom avtalet särskilt syftar till att göra sådana åtgärder mer effektiva genom att säkerställa att berörda personer överförs till Förenade republiken Tanzania just i den situationen där den medlemsstat som är behörig inte kan eller önskar utöva sin jurisdiktion. Om sådana överföringsavtal, till vilka det uttryckligen hänvisas i artikel 12.3 i gemensam åtgärd 2008/851, inte ingås i förväg i syfte att garantera att överförda personer behandlas i enlighet med kraven i internationell lagstiftning om mänskliga rättigheter, skulle i praktiken ingen av de personer som tillfångatas av Eunavfor kunna överföras till tredjestater i den region där Atalanta-insatsen äger rum. Detta skulle kunna försvåra, eller rent av hindra, att den insatsen genomförs effektivt och uppnår de uppställda målen.
- 53 För övrigt får Eunavfor endast överföra sådana för piratdåd misstänkta personer som den styrkan själv har tillfångatagit och kvarhåller inom ramen för Atalanta-insatsen. Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att det saknas fog för det argument som parlamentet anfört i syfte att visa att de åtgärder som denna marina styrka vidtar kan likställas med de åtgärder som vidtas av medlemsstaternas rättsliga och polisära myndigheter. Nämda åtgärder vidtas nämligen uteslutande inom ramen för en specifik insats som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de är ouplösligen förbundna med genomförandet av denna politik.
- 54 Prövningen av syftet med avtalet mellan EU och Tanzania bekräftar således att det förfarande för överföring av personer som tillfångatagits eller kvarhålls av Eunavfor som inrättas genom avtalet utgör ett instrument med hjälp av vilket unionen söker uppnå de mål som eftersträvas med Atalanta-insatsen, nämligen att bevara fred och internationell säkerhet särskilt genom att förhindra att personer som begått piratdåd undgår straff.
- 55 Nämda avtal omfattas således till övervägande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och inte av polissamarbetet eller det straffrättsliga samarbetet. Det angripna beslutet kunde följaktligen antas med stöd av enbart artikel 37 FEU. Det var således korrekt att anta det angripna beslutet i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 andra styckets inledande del FEUF.
- 56 Av det ovanstående framgår att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 218.10 FEUF

Parternas argument

- 57 Enligt parlamentet utgör bestämmelsen i artikel 218.10 FEUF, enligt vilken parlamentet ”omedelbart och fullständigt [ska] informeras i alla skeden av förfarandet”, en väsentlig formföreskrift som är tillämplig på alla internationella avtal som ingås av unionen, även de som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rådet har åsidosatt denna föreskrift, eftersom det endast informerade parlamentet om att förhandlingarna om avtalet mellan EU och Tanzania hade inletts, den 22 mars 2010, och om att det angripna beslutet hade antagits, den 19 mars 2014, nio dagar efter beslutets antagande. Inte heller höll vare sig den höga representanten eller rådet parlamentet

informerat om de överläggningar som föregick nämnda antagande. Slutligen överlämnade inte rådet förhandlingsdirektiven eller beslutstexten och inte ens texten till avtalet mellan EU och Tanzania till parlamentet.

- 58 Parlamentet har anfört att denna avsaknad av information har hindrat det från att anta en politisk linje angående innehållet i avtalet mellan EU och Tanzania och rent allmänt från att utöva en parlamentarisk kontroll över rådets förehavanden. Parlamentet har hävdad att den skyldighet som införts genom artikel 218.10 FEUF måste gälla utöver den separata skyldighet till samråd med parlamentet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som följer av artikel 36 FEU om inte skyldigheten enligt den förstnämnda bestämmelsen ska förlora sin bindande verkan. Dessutom skulle den ändamålsenliga verkan av artikel 218.10 FEUF påverkas om parlamentet enbart informerades om förhandlingen och ingåendet av internationella avtal genom deras offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 59 Rådet har inte bestritt att den sistnämnda bestämmelsen är tillämplig även på internationella avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men har samtidigt hävdad att bestämmelsen inte har åsidosatts i förevarande fall. Rådet har härvidlag förklarat att parlamentet informeras om samtliga relevanta beslut som rådet antar enligt artikel 218 FEUF i fråga om bland annat bemyndigande att inleda förhandlingar, förhandlingsdirektiv, undertecknande och ingående av ett internationellt avtal samt, i förekommande fall, provisorisk tillämpning av ett sådant avtal.
- 60 Vad gäller avtalet mellan EU och Tanzania har rådet angett att det översände förhandlingsdirektiven till parlamentet i vederbörlig ordning. Den 22 mars 2010, det datum då beslutet om bemyndigande att inleda förhandlingarna antogs, sände rådet en skrivelse till parlamentet i vilket det förklarades att avtal om överföring behövde ingås med vissa tredjestater i enlighet med artikel 12 i gemensam åtgärd 2008/851 och att den höga representanten hade bemyndigats att inleda förhandlingar, med stöd av artikel 37 FEU, med ett visst antal stater, däribland Förenade republiken Tanzania. Vad gäller innehållet i utkastet till avtal mellan EU och Tanzania hade parlamentet, utifrån den kunskap det hade om avtal som dessförinnan ingåtts med andra stater inom ramen för Atalanta-insatsen, möjlighet att utöva sina befogenheter, vilka under alla omständigheter är begränsade när det gäller internationella avtal som uteslutande omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 61 Vad vidare gäller översändandet av texten till det angripna beslutet och till avtalet mellan EU och Tanzania till parlamentet har rådet hävdad att syftet med parlamentets begränsade befogenheter under förfarandet för förhandling om och ingående av internationella avtal på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken främst är att möjliggöra för parlamentet att kontrollera den rättsliga grunden för dessa avtal. Enligt rådet har detta syfte uppnåtts i förevarande fall, eftersom parlamentet har kunnat genomföra en sådan kontroll efter att det mottagit rådets skrivelse av den 22 mars 2010 med underrättelse om att förhandlingarna inletts. Vidare underrättades parlamentet med nödvändighet om texten till det angripna beslutet och till avtalet mellan EU och Tanzania genom offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* den 11 april 2014, vilket är det datum då den frist under vilken parlamentet kunde väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF började löpa.
- 62 Slutligen har rådet anfört att i den mån parlamentet ska informeras om hur förhandlingarna avlöper, är det en uppgift som ankommer på den höga representanten. Enligt rådet kan följaktligen den grund som avser åsidosättande av artikel 218.10 FEUF inte leda till bifall för talan. För fullständighetens skull har rådet anfört att det i praktiken är omöjligt att, under pågående förhandlingar avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, hålla parlamentet informerat om förhandlingarnas ibland snabba och oväntade förlopp. Rådet har påpekat att parlamentet i vart fall har fått information inom den vidare ramen för Atalanta-insatsen som det angripna beslutet ingår i.

- 63 I repliken har parlamentet medgett att rådet informerat parlamentet "omedelbart", i den mening som avses i artikel 218.10 FEUF, om sitt beslut om bemyndigande att inleda förhandlingarna samma dag som det beslutet antogs. Parlamentet har emellertid hävdats att så inte skedde i fråga om det angripna beslutet, eftersom det delgavs parlamentet först nio dagar efter dess antagande. Därutöver har rådet inte vid något tillfälle översänt texten till det beslutet respektive till avtalet mellan EU och Tanzania. Kravet på att parlamentet ska informeras "fullständigt", i den mening som avses i artikel 218.10 FEUF, kan inte anses vara uppfyllt endast på grund av att rådet tidigare har ingått liknande avtal. I vart fall kunde parlamentet inte kontrollera den rättsliga grunden för det angripna beslutet utan att ha erhållit en text med hjälp av vilken det kunde fastställa relevanta omständigheter i det avseendet, exempelvis syftet med och innehållet i det planerade avtalet. Enligt parlamentet borde rådet ha översänt utkastet till rådets beslut och utkastet till avtal senast den 4 april 2012 då rådets arbetsgrupp med råd för yttre förbindelser efter avslutade förhandlingar enades om dessa texter. Efter den tidpunkten inväntade rådet endast Förenade republikens Tanzanias godkännande av utkastet till avtal, vilket delgavs rådet i februari 2014.
- 64 Slutligen har parlamentet ifrågasatt den åtskillnad som rådet har gjort mellan rådets ansvar och det ansvar som åvilar den höga representanten på grund av att denna är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor, vilket är den rådskonstellation som är ansvarig för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Med hänvisning till dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025) har parlamentet gjort gällande att det krävs att artikel 218.10 FEUF har följts för att ett beslut om ingående av internationella avtal ska vara giltigt och att det åligger rådet att, före ingåendet av avtalen, förvissa sig om att parlamentet har informerats i vederbörlig ordning.
- 65 I dupliken har rådet – samtidigt som det uttryckt uppfattningen att ett dröjsmål med flera månader eller flera veckor inte uppfyller kravet på "omedelbar" information till parlamentet, enligt artikel 218.10 FEUF, – likväl anfört att ett dröjsmål med några dagar, i förevarande fall nio dagar motsvarande sju arbetsdagar, inte kan anses vara oskäligt.
- 66 Vad gäller den förhandlingsprocess som föregick ingåendet av avtalet mellan EU och Tanzania anser rådet att parlamentet genom rådets skrivelse av den 22 mars 2010 fick tillräcklig information för att åtminstone kunna bilda sig en första uppfattning av huruvida den rättsliga grund som rådet angett var lämplig och i förekommande fall ge uttryck för sina tvivel i det avseendet. Rådet har tillagt att den omständigheten att det tidigare ingått liknande avtal visserligen inte i sig är tillräcklig för att det ska anses att de krav som följer av artikel 218.10 FEUF är uppfyllda, men har gjort gällande att nämnda omständighet tillsammans med de uppgifter som återfinns i skrivelsen av den 22 mars 2010 är tillräckliga för att så ska anses vara fallet. Rådet har vidare angett att det förhandlingsmandat som beskrivs i nämnda skrivelse inte ändrades.
- 67 Vad gäller fördelningen av ansvar mellan rådet och den höga representanten har rådet förvisso medgett att den sistnämnda är ordförande i rådet i konstellationen utrikes frågor men har samtidigt hävdats att den höga representanten inte handlar i denna egenskap när denna företräder rådet vid förhandlingar om avtal på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I den mån det är den höga representanten och inte rådet som har ansvaret för att föra förhandlingar är det följaktligen endast den höga representanten som kan vara skyldig att informera parlamentet därom. Rådet anser vidare att skyldigheten att ge information under förhandlingarnas gång inte kan avse varje handling som utarbetas eller varje förhandlingsomgång eller, för den delen, det förberedande arbete som sker inom rådet. Slutligen anser rådet att det inte är skyldigt att, innan det antar ett beslut om ingående av ett internationellt avtal, undersöka huruvida artikel 218.10 FEUF verkligen har iakttagits och huruvida parlamentet således har informerats i vederbörlig ordning om de förhandlingar som har föregått avtalets ingående.

Domstolens bedömning

- 68 Enligt domstolens praxis är kravet enligt artikel 218.10 FEUF att parlamentet ”omedelbart och fullständigt [ska] informeras i alla skeden av förfarandet” för förhandling om och ingående av internationella avtal tillämpligt på alla förfaranden för ingående av ett internationellt avtal, däribland avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 85). För att tillgodose kraven på tydlighet, enhetlighet och rationalisering föreskrivs i artikel 218 FEUF ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal på samtliga av unionens verksamhetsområden, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som till skillnad från andra områden inte omfattas av något särskilt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 52 och 72).
- 69 Parlamentets roll inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är visserligen allttjämt begränsad, eftersom det inte ska delta i förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men parlamentet saknar för den skull inte helt rätt till insyn i unionens politik på detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 83 och 84).
- 70 Det ska erinras om att parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är ett uttryck, på unionsnivå, för en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en representativ församling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères/rådet, 138/79, EU:C:1980:249, punkt 33, dom av den 11 juni 1991, Titanoxid, C-300/89, EU:C:1991:244, punkt 20 och dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 81). När det gäller förfarandet för förhandling om och ingående av internationella avtal är kravet på information i artikel 218.10 FEUF ett uttryck för denna demokratiska princip som ligger till grund för unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 81).
- 71 Detta krav på information syftar till att säkerställa, bland annat, att parlamentet ges möjlighet att utföra en demokratisk kontroll av unionens yttre åtgärder och att, mer specifikt, kontrollera att valet av rättslig grund för ett beslut om ingående av ett avtal har gjorts med iakttagande av dess befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 79). Kravet på att parlamentet ska informeras fullständigt och omedelbart syftar visserligen inte till att ge parlamentet möjlighet att delta i förhandlingarna om och ingående av avtal rörande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, men genom detta krav ges parlamentet möjlighet att – utöver kontrollen av huruvida åtgärder inom detta politikområde har korrekt rättslig grund – utöva sina egna befogenheter med full kännedom om unionens yttre åtgärder som helhet.
- 72 Unionen ska enligt artikel 21.3 FEU sörja för samstämmigheten mellan de olika områden som omfattas av dess yttre åtgärder, och den informationskyldighet som övriga institutioner har gentemot parlamentet enligt artikel 218.10 bidrar till att säkerställa enhetlighet och konsekvens i dessa åtgärder (se, analogt, med avseende på samarbetet mellan unionsinstitutionerna och medlemsstaterna, dom av den 2 juni 2005, kommissionen/Luxemburg, C-266/03, EU:C:2005:341, punkt 60, yttrande 1/08 av den 30 november 2009, EU:C:2009:739, punkt 136, och dom av den 20 april 2010, kommissionen/Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 75).
- 73 Rådets argument att skyldigheten att informera parlamentet om hur förhandlingarna fortlöper åligger den höga representanten och inte rådet självt, ska omedelbart underkännas. I och med att det i artikel 218.2 FEUF föreskrivs att rådet ska ge bemyndigande att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv, bemyndiga undertecknande och ingå avtal ankommer det även på den institutionen att, bland annat i fråga om avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, säkerställa att den skyldighet som föreskrivs i artikel 218.10 FEUF iakttas.

- 74 I förevarande fall har parlamentet kritiserat rådet, för det första, för att inte ha informerat parlamentet om hur förhandlingarna avlöpte, för det andra, för att inte ha översänt den slutliga texten till vare sig avtalet mellan EU och Tanzania eller till det angripna beslutet och, för det tredje, för att ha informerat parlamentet om det beslutets antagande först nio dagar därefter.
- 75 Vad gäller anmärkningen att rådet inte informerade parlamentet om hur förhandlingarna avlöpte, konstaterar domstolen att rådet endast informerade parlamentet i samband med bemyndigandet att inleda förhandlingar och då dessa slutfördes. I punkt 86 i dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), slog domstolen emellertid fast att skyldigheten enligt artikel 218.10 FEUF att säkerställa att parlamentet omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet för ingående av ett internationellt avtal även omfattar de skeden som föregår avtalets ingående och således även förhandlingsskedet.
- 76 Vad gäller omfattningen av den information som avses i nämnda bestämmelse omfattar det förfarande för förhandling om och ingående av internationella avtal som föreskrivs i artikel 218 FEUF, bland annat, bemyndigande att inleda förhandlingarna, utfärdande av förhandlingsdirektiv, utseende av unionens förhandlare och, i förekommande fall, av en särskild kommitté, förhandlingarnas slutförande, bemyndigande att underteckna avtalet, i förekommande fall beslut om provisorisk tillämpning av avtalet före dess ikraftträdande, och avtalets ingående.
- 77 Samtidigt som parlamentet enligt artikel 218.10 FEUF ska informeras i alla skeden av förfarandet innebär den omständigheten att parlamentet inte ska delta i förhandlingarna om och ingåendet av avtal som uteslutande omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken att detta krav på information inte gäller de skeden som är en del av en intern förberedande process inom rådet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 86 i sitt förslag till avgörande, kan kravet på information till parlamentet emellertid inte begränsas till att endast avse de skeden i förfarandet som nämns i föregående punkt, utan måste också utsträckas till preliminära resultat av förhandlingarna. Såsom parlamentet har gjort gällande, innebär detta krav på information att rådet borde ha tillställt parlamentet de utkast till avtal och till beslut som den arbetsgrupp med råd för yttre förbindelser som ansvarade för förhandlingarna hade enats om, i den utsträckning som dessa utkast sändes till myndigheterna i Tanzania inför avtalets ingående.
- 78 I förevarande fall har rådet inte alls informerat parlamentet om hur den förhandlingsprocess som föregick ingåendet av avtalet mellan EU och Tanzania avlöpte, förutom genom skrivelsen av den 22 mars 2010 vari parlamentet upplystes om att förhandlingarna skulle inledas. Parlamentet kan endast utöva sin rätt till insyn på grundval av innehållet i det planerade avtalet och inte utifrån innehållet i andra avtal som eventuellt är av liknande beskaffenhet (se, analogt, dom av den 6 november 2008, parlamentet/rådet C-155/07, EU:C:2008:605, punkt 74). Förekomsten av andra avtal som ingåtts med andra stater och som parlamentet eventuellt har kännedom om saknar således betydelse härvidlag. Rådets argument att parlamentet, på grund av förekomsten av sådana äldre liknande avtal, hade fått tillräcklig information om de förhandlingar som ledde till ingåendet av avtalet mellan EU och Tanzania ska under dessa omständigheter underkännas.
- 79 Vad vidare gäller anmärkningen att rådet inte översände texten till avtalet mellan EU och Tanzania respektive till det angripna beslutet till parlamentet underkänner domstolen rådets argument att parlamentet hade möjlighet att utöva sina befogenheter då det fick kännedom om innehållet i de antagna akterna i samband med att de offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 80 Såsom domstolen redan har framhållit, kan inte offentliggörandet av ett beslut om undertecknande och ingående av ett avtal i *Europeiska unionens officiella tidning* avhjälpa ett åsidosättande av artikel 218.10 FEUF. Ett sådant offentliggörande föreskrivs nämligen i artikel 297 FEUF och svarar mot de krav på offentliggörande som måste uppfyllas för att en unionsrättsakt ska kunna träda i kraft. Det krav på information som följer av artikel 218.10 FEUF syftar däremot till att säkerställa att parlamentet ges möjlighet att utföra en demokratisk kontroll av unionens yttre åtgärder och att, mer specifikt,

kontrollera att dess befogenheter iakttas, just med anledning av valet av rättslig grund för ett beslut om ingående av ett avtal (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 79).

- 81 Vad slutligen gäller anmärkningen att rådet har åsidosatt artikel 218.10 FEUF av det skälet att rådet informerade parlamentet för sent, närmare bestämt nio dagar efter det angripna beslutets antagande, konstaterar domstolen att ett sådant dröjsmål i princip inte motsvarar kravet på att parlamentet ska informeras "omedelbart", i den mening som avses i nämnda bestämmelse.
- 82 Det kan visserligen inte uteslutas att information som lämnas till parlamentet efter några dagar, under vissa omständigheter, kan anses ha lämnats "omedelbart", i den mening som avses i nämnda bestämmelse. I förevarande fall underlät rådet emellertid att översända texten såväl till det angripna beslutet som texten till avtalet mellan EU och Tanzania, och det kan således konstateras att rådet i vart fall inte informerade parlamentet omedelbart och fullständigt under förfarandet för förhandling om och ingående av avtalet.
- 83 Av ovanstående överväganden följer att rådet har överträtt artikel 218.10 FEUF.
- 84 För det fall parlamentet inte omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet, i enlighet med artikel 218.10 FEUF, kan parlamentet inte utöva den rätt till insyn i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som det ges i fördragen och kan, i förekommande fall, inte yttra sig över, i synnerhet, den korrekta rättsliga grunden för rättsakten i fråga. Underlåtenhet att uppfylla detta informationskrav försvårar, under dessa omständigheter, för parlamentet att fullgöra sina uppgifter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och utgör följaktligen ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 86).
- 85 Talan ska således bifallas såvitt avser den andra grunden, varför det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå

- 86 Parlamentet och rådet har, med stöd av Förenade kungarikets regering och kommissionen, yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska låta dess verkningar bestå till dess att det ersatts av ett nytt beslut.
- 87 Domstolen kan enligt artikel 264 andra stycket FEUF, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av den ogiltigförklarade rättsakten som ska betraktas som bestående.
- 88 En ogiltigförklaring av det angripna beslutet utan att låta dess verkningar bestå skulle kunna förhindra genomförandet av den verksamhet som bedrivs med stöd av avtalet mellan EU och Tanzania och, i synnerhet, att de personer som gripits av Eunavfor såsom misstänkta för piratdåd blir föremål för åtal och rättegång.
- 89 Det finns följaktligen skäl att låta verkningarna av det angripna beslutet, som ogiltigförklaras genom denna dom, bestå.

Rättegångskostnader

- 90 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska emellertid vardera parten bära sina rättegångskostnader enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna.
- 91 Eftersom parlamentet och rådet i förevarande fall båda delvis har tappat målet ska de bära sina rättegångskostnader.
- 92 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige, Förenade kungariket och kommissionen, vilka tillåtits att intervensera i förevarande mål, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **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 ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningarna av beslut 2014/198 ska bestå.**
- 3) **Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**
- 4) **Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter