Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 7 juni 2016 *

Förenade målen C-14/15 och C-116/15

Europaparlamentet
mot

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring — Rättslig grund — Polissamarbete och straffrättsligt samarbete — Rådets beslut 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU och 2014/911/EU — Automatiskt utbyte av information — Fordonsregister — Fingeravtrycksuppgifter — Beslutsförfarande — Inverkan av ikraftträdandet av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt — Övergångsbestämmelser — Artikel 9 i protokoll nr 36 — Begreppen grundläggande rättsakter och genomförandeåtgärder — Härledd rättslig grund — Samråd med parlamentet — Initiativ av en medlemsstat eller kommissionen — Omröstningsregler”

1. Europaparlamentets talan om ogiltigförklaring i de aktuella målen avser fyra beslut ** (nedan kallade de angripna besluten) rörande EU-samarbetet på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tidigare avdelning VI i EU-fördraget) (nedan kallad den tredje pelaren) som rådet antog efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Som bekant hade ikraftträdandet av detta fördrag en aldrig förut skådad påverkan på den institutionella och rättsliga ramen för antagandet av åtgärder som avser den tredje pelaren: Genom processen för ”Lissabonisering”, som detta fördrag medförde, införlivades den tredje pelaren i det överstatliga EU-ramverket.

2. För att säkerställa en smidig övergång från till stor del mellanstatligt beslutsfattande till ett nytt rättsligt EU-ramverk, fogades protokoll nr 36 om övergångsbestämmelser till fördragen. De angripna beslutet antogs på grundval av en rättsakt som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9 i protokoll nr 36. *** Enligt denna bestämmelse ska rättsverkan av åtgärder som vidtagits med stöd av den tredje pelaren före ikraftträdandet av Lissabonfördraget bestå så länge de relevanta akterna inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras.

* Originalspråk: engelska.

** Rådets beslut 2014/731/EU av den 9 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister i Malta (EUT L 302, s. 56), rådets beslut 2014/743/EU av den 21 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister med Cypern (EUT L 308, s. 100), rådets beslut 2014/744/EU av den 21 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister med Estland (EUT L 308, s. 102) (mål C-14/15) och rådets beslut 2014/911/EU av den 4 december 2014 om inledande av automatiskt utbyte av fingeravtrycksuppgifter i Lettland (EUT L 360, s. 28) (mål C-116/15).

*** Protokoll om övergångsbestämmelser, fogat till fördragen. Artikel 9 i detta protokoll återfinns i avdelning VII i protokollet, vilken behandlar akter som antagits på grundval av avdelningarna V och VI i fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse före ikraftträdandet av Lissabonfördraget.

3. I nyligen avkunnade domar har domstolen redan avgjort ett antal grundläggande frågor som uppkommer vid tillämpningen av denna övergångsbestämmelse.**** Trots detta och det nära samband som förevarande mål har med dessa mål, aktualiserar talan som väckts av parlamentet även frågor som domstolen ännu inte har tagit ställning till, såsom de angripna beslutens art när dessa beslut tycks ha antagits i enlighet med ett ”hybridbeslutsförfarande”, och lagenligheten av ett sådant förfarande.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Relevanta bestämmelser i fördraget (före Lissabonfördraget)*

4. I artikel 34.2 EU föreskrivs följande:

”Rådet skall på lämpligt sätt och enligt den ordning som anges i denna avdelning vidta åtgärder och främja samarbete som bidrar till att unionens mål uppnås. För detta ändamål får rådet genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen

…

c) fatta beslut för alla andra ändamål som stämmer överens med målen i denna avdelning, dock med uteslutande av tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Dessa beslut skall vara bindande och skall inte ha direkt effekt; rådet skall med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra dessa beslut på unionsnivå

…”

5. I artikel 39.1 EU föreskrivs följande:

”Rådet skall höra Europaparlamentet innan det beslutar om en sådan åtgärd som avses i artikel 34.2 b, 34.2 c och 34.2 d. …”

B – *Protokoll nr 36*

6. I artikel 9 i protokoll nr 36 föreskrivs följande:

”Rättsverkan för de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar på grundval av fördraget om Europeiska unionen före ikraftträdandet av Lissabonfördraget ska bestå så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen. Detta gäller även för de konventioner mellan medlemsstater som ingås på grundval av fördraget om Europeiska unionen.”

**** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, och dom av den 23 december 2015, parlamentet/rådet, C-595/14, EU:C:2015:847.

C – *Relevanta beslut*

1. Beslut 2008/615/RIF *****

7. I artikel 1 i beslut 2008/615 anges följande:

”Genom detta beslut har medlemsstaterna för avsikt att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet i frågor som omfattas av avdelning VI i fördraget, särskilt i fråga om utbyte av information mellan myndigheter som är ansvariga för förebyggande och utredning av brott. Beslutet innehåller därför regler på följande områden:

a) Bestämmelser om villkoren och förfarandet för automatisk överföring av DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter och vissa uppgifter ur nationella fordonsregister (kapitel 2).

…”

8. Kapitel 6 i beslut 2008/615 innehåller de allmänna bestämmelserna om dataskydd i samband med informationsutbyte som sker på grundval av beslutet.

9. I artikel 25.2 i beslut 2008/615 föreskrivs följande:

”Översändande av personuppgifter i enlighet med detta beslut får inledas först när bestämmelserna i detta kapitel har genomförts i lagstiftningen i de medlemsstater som deltar i informationsutbytet. Rådet ska enhälligt besluta om huruvida denna förutsättning är uppfylld.”

10. I artikel 33 i beslut 2008/615 stadgas följande:

”Rådet ska, med kvalificerad majoritet och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta beslut på unionsnivå.”

2. Beslut 2008/616/RIF ******

11. I artikel 20 i beslut 2008/616 föreskrivs följande:

”1. Rådet ska fatta ett beslut enligt artikel 25.2 i beslut 2008/615/RIF på grundval av en utvärderingsrapport som ska grundas på ett frågeformulär.

2. Med beaktande av det automatiska utbytet av uppgifter i enlighet med kapitel 2 i beslut 2008/615/RIF ska utvärderingsrapporten även grundas på ett utvärderingsbesök och en testkörning som ska genomföras när den berörda medlemsstaten har informerat generalsekretariatet enligt artikel 36.2 första meningen i beslut 2008/615/RIF.

3. Närmare uppgifter om förfarandet anges i kapitel 4 i bilagan till detta beslut.”

***** Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT L 210, s. 1).

****** Rådets beslut 2008/616/RIF av den 23 juni 2008 om genomförande av beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (EUT L 210, s. 12).

3. De angripna besluten

12. I skälen 1–3 i de angripna besluten, vilka antogs på grundval av beslut 2008/615 och beslut 2008/616 klargörs följande:

”(1) Enligt [protokoll nr 36] ska rättsverkan för de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar före Lissabonfördragets ikraftträdande bestå så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen.

(2) Således är artikel 25 i beslut [2008/615] tillämplig och rådet måste enhälligt besluta om huruvida medlemsstaterna har genomfört bestämmelserna i kapitel 6 i det beslutet.

(3) I artikel 20 i beslut [2008/616] föreskrivs att beslut enligt artikel 25.2 i beslut [2008/615] ska fattas på grundval av en utvärderingsrapport som ska grundas på ett frågeformulär. För det automatiska utbytet av uppgifter i enlighet med kapitel 2 i beslut [2008/615] ska utvärderingsrapporten grundas på ett utvärderingsbesök och en testkörning.”

13. I artikel 1 i beslut 2014/731 föreskrivs följande:

”Med tanke på den automatiska sökningen av uppgifter ur fordonsregister har Malta fullt ut genomfört de allmänna bestämmelserna om uppgiftsskydd i kapitel 6 i beslut [2008/615] och har rätt att ta emot och lämna ut personuppgifter enligt artikel 12 i det beslutet från och med dagen för det här beslutets ikraftträdande.”

14. I artikel 1 i beslut 2014/743 föreskrivs följande:

”Med tanke på den automatiska sökningen av uppgifter ur fordonsregister har Cypern fullt ut genomfört de allmänna bestämmelserna om uppgiftsskydd i kapitel 6 i beslut [2008/615] och har rätt att ta emot och lämna ut personuppgifter enligt artikel 12 i det beslutet från och med dagen för det här beslutets ikraftträdande.”

15. I artikel 1 i beslut 2014/744 föreskrivs följande:

”Med tanke på den automatiska sökningen av uppgifter ur fordonsregister har Estland fullt ut genomfört de allmänna bestämmelserna om uppgiftsskydd i kapitel 6 i beslut [2008/615] och har rätt att ta emot och lämna ut personuppgifter enligt artikel 12 i det beslutet från och med dagen för det här beslutets ikraftträdande.”

16. I artikel 1 i beslut 2014/911 föreskrivs följande:

”Med tanke på automatisk sökning av fingeravtrycksuppgifter har Lettland fullt ut genomfört de allmänna bestämmelserna om uppgiftsskydd i kapitel 6 i beslut [2008/615] och har rätt att ta emot och lämna ut personuppgifter enligt artikel 9 i det beslutet från och med den dag då det här beslutet träder i kraft.”

II – Förfarandet vid domstolen och yrkandena

17. Genom ansökningar av den 14 januari och den 6 mars 2015 väckte parlamentet talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF, i förevarande mål.

18. Domstolens ordförande beslutade den 8 april 2015 att förena de två målen vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen. Genom beslut av domstolens ordförande den 24 juni 2015 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Sverige att intervenera till stöd för rådets yrkanden i de båda målen. Trots att Förbundsrepubliken Tyskland tilläts intervenera, har den tyska regeringen inte ingett något yttrande i förevarande mål.

19. Parlamentet har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara de angripna besluten, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Rådet har – med stöd av den svenska regeringen – yrkat att domstolen ska

— ogilla talan i de båda målen såvitt avser den första grunden (rättslig grund) och den andra grundens första del och de två första leden av den andra grundens andra del (formföreskrifter). Vad beträffar det tredje ledet av den andra grundens andra del (samråd med parlamentet), har rådet överlåtit på domstolen att avgöra saken,

— alternativt, om domstolen skulle ogiltigförklara de angripna besluten, låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå till dess att de kan ersättas av nya beslut, och

— förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

21. I enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler hölls inte någon muntlig förhandling.

III – Bedömning

A – *Inledande synpunkter*

22. Inom ramen för talan om ogiltigförklaring i dessa mål har parlamentet ifrågasatt lagenligheten av de angripna besluten som antogs av rådet. I dessa beslut fastslås det i huvudsak att vissa medlemsstater har genomfört de allmänna bestämmelserna om uppgiftsskydd som föreskrivs i kapitel 6 i beslut 2008/615 och besluten tillåter att uppgifter som omfattas av beslut 2008/615 får tas emot och lämnas ut från och med ett bestämt datum. Enkelt uttryckt är den praktiska konsekvensen av de angripna besluten att de berörda medlemsstaterna får tillgång till ett system som möjliggör informationsutbyte rörande DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter (fingeravtryck) och vissa uppgifter ur nationella fordonsregister.*******

23. Parlamentet har huvudsakligen gjort gällande att rådet, i vart och ett av fallen, använde en felaktig rättslig grund. Parlamentet har dessutom hävdat att vissa formföreskrifter åsidosattes i det beslutsförfarande som utmynnade i antagandet av dessa beslut.

24. Rådet anser, å sin sida, att de angripna besluten, mot bakgrund av artikel 9 i protokoll nr 36, antogs på den korrekta rättsliga grunden, nämligen artikel 25.2 i beslut 2008/615. Även om rådet har bestritt merparten av de argument som parlamentet har åberopat avseende formföreskrifter, har rådet medgett att det borde ha samrått med parlamentet under beslutsförfarandet.

******* Detta system infördes ursprungligen genom det så kallade Prümfördraget. Vissa av bestämmelserna i detta internationella fördrag införlivades senare med unionsrätten genom beslut 2008/615.

25. För att fatta ett avgörande avseende parlamentets talan i dessa mål, ska domstolen bland annat fastställa de angripna beslutens art, en fråga som parterna är oeniga om. Den frågan har viktiga följder för hur man ska gripa sig an invändningen om rättsstridighet, som föreskrivs i artikel 277 FEUF och som parlamentet har framställt med avseende på artikel 25.2 i beslut 2008/615, och den andra grunden om ett påstått åsidosättande av formföreskrifter.

B – *Rättslig grund*

26. Parlamentet har som första grund hävdat att rådet använde en felaktig rättslig grund vid antagandet av de angripna besluten. Till stöd för sitt påstående har parlamentet åberopat en rad argument.

27. Å ena sidan har parlamentet hävdat att rådet borde ha använt en rättslig grund som föreskrivs i EUF-fördraget. Skälet till detta är, enligt parlamentet, att de angripna besluten utgör grundläggande rättsakter som är likställda med beslut 2008/615 och borde som sådana ha antagits i enlighet med samma rättsliga grund som nämnda beslut, i dess lydelse enligt Lissabonfördraget. Parlamentet anser att artiklarna 82.1 d FEUF och 87.2 a FEUF borde ha använts.

28. Å andra sidan anser denna institution att om det skulle anses att de angripna besluten inte utgör grundläggande rättsakter utan åtgärder avsedda att införliva beslut 2008/615, utgör artikel 25.2 i beslut 2008/615 i vilket fall som helst en härledd rättslig grund som är rättsstridig. Parlamentet anser att så är fallet på grund av att det i denna bestämmelse föreskrivs ett beslutsförfarande som är oförenligt med primärrätt (artikel 34.2 c EU jämförd med artikel 39.1 EU) som var i kraft vid tidpunkten för antagandet av beslut 2008/615.

29. Innan jag tar ställning till den första grunden, är det nödvändigt att ta upp två andra frågor. Den första frågan rör artikel 9 i protokoll nr 36, och den andra frågan avser de angripna beslutens art.

1. Artikel 9 i protokoll nr 36

30. Inom ramen för den första grunden har parlamentet hävdat att artikel 9 i protokoll nr 36 endast omfattar materiella rättsakter, men inte rättsakter som föreskriver formföreskrifter för att vidta andra åtgärder. Enligt parlamentets uppfattning kunde därför artikel 25.2 i beslut 2008/615 inte utgöra en självständig rättslig grund för de angripna besluten.

31. Den frågan har redan avgjorts av domstolen. Domstolen har slagit fast att en restriktiv tolkning av artikel 9 i protokoll nr 36 skulle medföra att artikeln förlorade sin ändamålsenliga verkan. Så skulle vara fallet om det godtogs att denna bestämmelse endast innebär att akter som omfattas av polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inte automatiskt upphävs till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande.******** En aspekt som det inte får bortses från är att artikel 9 i protokoll nr 36 ska förstås så, att den bland annat avser att säkerställa att de akter som antagits inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet kan fortsätta att tillämpas effektivt oaktat de förändringar som har skett av den institutionella ramen för samarbetet.********* Akter som korrekt antagits på grundval av EU-fördraget före Lissabonfördragets ikraftträdande, och som föreskriver det sätt på vilket andra åtgärder ska antas, fortsätter följaktligen att ha rättsverkningar.**********

******** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 56.

********* Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 44.

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 57.

32. Enligt artikel 9 i protokoll nr 36 ska således verkan av artikel 25.2 i beslut 2008/615 (och för den delen artikel 33 i beslut 2008/615) kvarstå även efter upphävandet av artikel 34 EU (på grundval av vilken beslut 2008/615 antogs). Det betyder även att de formföreskrifter som föreskrivs i artikel 25.2 (och artikel 33) fortsätter att finnas och vara verksamma, oaktat de förändringar som sedan dess har skett av Europeiska unionens konstitutionella ramar.

33. Frågan kvarstår dock huruvida de angripna besluten utgör grundläggande rättsakter, såsom parlamentet har hävdat, eller genomförandeåtgärder, såsom rådet har hävdat.

2. De angripna beslutens art

34. Parlamentet har hävdat att de angripna besluten snarare utgör grundläggande rättsakter än genomförandeåtgärder. I det avseendet har parlamentet påpekat att det förfarande som föreskrivs i artikel 25.2 i beslut 2008/615 kräver enhällighet i rådet för att anta de angripna besluten. Vid tidpunkten för antagandet av beslut 2008/615 föreskrevs det i artikel 34.2 c EU två skilda förfaranden för att anta grundläggande rättsakter och genomförandeåtgärder: endast grundläggande rättsakter krävde enhällighet i rådet. Vidare anser parlamentet att det är talande att artikel 33 i beslut 2008/615 innefattar en separat grund för att anta genomförandeåtgärder. Trots att denna bestämmelse fanns, valde rådet inte att anta de angripna besluten på grundval av denna. Med beaktande av detta val, kan de angripna besluten inte anses utgöra genomförandeåtgärder, utan snarare grundläggande rättsakter som är likställda med beslut 2008/615. I rubrikerna till de angripna besluten omnämns inte heller ordet ”genomförande”, vilket också tyder på att de angripna besluten i själva verket utgör grundläggande rättsakter. Parlamentet anser att de angripna besluten kompletterar beslut 2008/615 vad beträffar det datum från och med vilket en medlemsstat får tillgång till systemet för automatiskt utbyte av uppgifter.

35. Rådet har hävdat att artikel 25.2 i beslut 2008/615 ger det möjlighet att utöva sina genomförandebefogenheter och att de angripna besluten därför utgör genomförandeåtgärder. Rådet anser att ordalydelsen i artikel 25.2 och den omständigheten att de angripna besluten endast har till syfte att genomföra målen med beslut 2008/615 klart tyder på att de angripna besluten utgör genomförandeåtgärder. Enligt rådets mening tar parlamentets argument inte hänsyn till domstolens fasta praxis, enligt vilken den rättsliga grunden avgör vilket förfarande som ska tillämpas, och inte tvärtom.

36. Som jag kommer att förklara närmare nedan, anser jag inte att de argument som parlamentet har åberopat är övertygande.

37. Domstolens praxis är användbar för att förstå avgränsningen mellan ”grundläggande rättsakter” och ”genomförandeåtgärder”. Grundläggande rättsakter omfattas av lagstiftarens behörighet, eftersom de innehåller regler som är centrala på det aktuella området och, i den meningen, kräver politiska val. Sådana centrala regler kan inte bli föremål för delegering. ********** Av rättspraxis framgår även att dessa centrala delar ska fastställas på grundval av objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning och med beaktande av det berörda områdets kännetecknande och särskilda egenskaper. ********** Även lagstiftningssammanhanget ska tas i beaktande. **********

********** Dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 63–65 och där angiven rättspraxis.

********** Dom av den 5 september 2012, parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 67 och 68. Se även dom av den 6 maj 2014, kommissionen/parlamentet och rådet, C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 29, och dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet, C-137/12, EU:C:2013:675, punkt 52 och där angiven rättspraxis.

********** Dom av den 8 september 2009, kommissionen/parlamentet och rådet, C-411/06, EU:C:2009:518, punkterna 64 och 65.

38. I skälen till beslut 2008/615 anges att dess syfte är att införliva innebörden av bestämmelserna i Prümfördraget********** med Europeiska unionens lagstiftning. Närmare bestämt är beslutet avsett att förbättra informationsutbytet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att upptäcka och utreda brott.

39. I artikel 25.2 i beslut 2008/615 föreskrivs att översändande av personuppgifter får inledas först när dataskyddsbestämmelser har genomförts i nationell lagstiftning och rådet ska enhälligt besluta om huruvida denna förutsättning är uppfylld beträffande varje medlemsstat och varje kategori av uppgifter som utbyts (DNA-profiler, fingeravtrycksuppgifter, uppgifter ur fordonsregister). Enligt artikel 20 i beslut 2008/616 ska rådet fatta ett sådant beslut på grundval av en utvärderingsrapport som utarbetas av experter från de redan verksamma medlemsstaterna. Rapporten grundas på ett frågeformulär, ett utvärderingsbesök och en testkörning av den relevanta databasen. På grundval av denna rapport kan slutsatsen dras huruvida den berörda medlemsstaten har inrättat ett dataskyddssystem och tekniska och rättsliga krav för att göra automatiska sökningar och erhålla uppgifter från andra medlemsstater, och huruvida dess databas är kompatibel med databaserna i andra medlemsstater.

40. Mot denna bakgrund innebär de angripna besluten i huvudsak att i) det konstateras att de aktuella medlemsstaterna med framgång har avslutat den preliminära bedömningsfasen, såsom den specificeras i artikel 20 i beslut 2008/616, och ii) på grundval av detta konstaterande ges dessa medlemsstater tillgång till systemet för automatiskt utbyte av uppgifter från och med ett bestämt datum.

41. Även om de angripna besluten utgör ett nödvändigt steg innan något informationsutbyte kan ske, innebär dock inte detta att de utgör grundläggande rättsakter som själva liknar beslut 2008/615. Jag anser att innehållet i de angripna besluten inte kan anses ha någon inverkan på de policyval som inrättandet av ett system för informationsutbyte medför.

42. Som rådet helt riktigt har påpekat är det dessutom den rättsliga grunden som avgör vilket förfarande som ska tillämpas, och inte tvärtom.********** I det hänseendet är jag inte övertygad om att det går att dra några långtgående slutsatser om de angripna beslutens art av det förfarande som föreskrivs i artikel 25.2 i beslut 2008/615.

43. Om parlamentets ståndpunkt godtogs, skulle det även innebära att varje gång en medlemsstat har avslutat den preliminära utvärderings- och testfas som krävs för det informationsutbyte som föreskrivs i beslut 2008/615, skulle lagstiftaren vara inblandad när det beslutas huruvida de dataskyddsåtgärder som avses i kapital 6 i nämnda beslut har iakttagits och när det bekräftas att den aktuella medlemsstaten kan få direkt tillgång till uppgifter som omfattas av beslut 2008/615. Jag anser att en sådan extensiv tolkning av begreppet grundläggande rättsakt skulle minska tillämpningsområdet för genomförande så att det blir så gott som obefintligt.

44. Slutligen har inte parlamentet åberopat något övertygade argument som förklarar på vilket sätt de angripna besluten skulle kunna betraktas som självständiga beslut med ett mål som på ett eller annat sätt skiljer sig från målet med beslut 2008/615. Som redan har förklarats utgör dessa beslut tvärtom en integrerad och nödvändig del av det förfarande som leder till förverkligandet av målen med beslut 2008/615. I det avseendet kan underlåtenheten att nämna ordet ”genomförande” enligt min mening inte medföra att de angripna besluten utgör grundläggande rättsakter.

45. Jag drar därför slutsatsen att de angripna besluten utgör genomförandeåtgärder och att parlamentets argument för motsatsen inte kan godtas. Detsamma gäller argumenten om att de angripna besluten inte kunde grundas på beslut 2008/615 och att de angripna besluten i stället borde ha grundats på befintliga bestämmelser i EUF-fördraget.

********** Se fotnot 7 ovan.

********** Se, bland annat, dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80, och dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57.

46. Med beaktande av denna slutsats, ska jag nu pröva den invändning om rättsstridighet som parlamentet har framställt avseende artikel 25.2 i beslut 2008/615.

3. Huruvida artikel 25.2 i beslut 2008/615 är lagenlig

47. Parlamentet har hävdat att det i artikel 25.2 i beslut 2008/615 föreskrivs ett förenklat förfarande som inte avses i artikel 34.2 c EU, vilken kräver ett föregående initiativ av en medlemsstat eller kommissionen, liksom samråd med parlamentet vid antagandet av grundläggande rättsakter. Även om domstolen skulle anse att de angripna besluten utgör genomförandeåtgärder, har parlamentet hävdat att det förfarande som anges i artikel 25.2 i beslut 2008/615 skiljer sig från det förfarande som föreskrivs i artikel 34.2 c EU: Skälet till detta är inte bara att artikel 25.2 inte kräver ett föregående initiativ av en medlemsstat eller kommissionen eller samråd med parlamentet, utan även att denna bestämmelse kräver enhällighet i rådet. Som en följd av detta bör de angripna besluten ogiltigförklaras på grund av att artikel 25.2 i beslut 2008/615 är rättsstridig.

48. Rådet har, å andra sidan, hävdat att mot bakgrund av domstolens praxis********** kan lagenligheten av artikel 25.2 i beslut 2008/615 inte ifrågasättas enbart på grund av den onekligen olyckliga terminologi som används i den bestämmelsen. Enligt rådets mening går den omtvistade bestämmelsen att förena med de relevanta bestämmelserna i EU-fördraget (artikel 34.2 c EU jämförd med artikel 39.1 EU) även om den inte hänvisar till samråd med parlamentet eller identifierar de olika stegen i förfarandet för att inkludera en medlemsstat i det system som införts genom beslut 2008/615.

49. I det avseendet har rådet på nytt bekräftat sin ståndpunkt att de angripna besluten utgör genomförandeåtgärder och det har påpekat att artikel 34.2 c EU i vilket fall som helst inte kräver ett föregående initiativ av kommissionen eller av en medlemsstat för antagandet av genomförandeåtgärder. Vad beträffar kravet att samråd ska ske med parlamentet, kan på samma sätt avsaknaden av ett uttryckligt krav med den innebörden inte vara avgörande med hänsyn till att en konform tolkning ändå är möjlig enligt domstolens praxis.

50. Slutligen har rådet tagit upp kravet på enhällighet i artikel 25.2 i beslut 2008/615. Rådet har hävdat att ordalydelsen i detta beslut, ”enhälligt besluta” i stället för ”anta ett beslut genom enhällighet”, lämnar utrymme för tolkning och att det följaktligen ska tas hänsyn till det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och dess mål. Enligt rådet omfattar kravet på enhällighet i själva verket två skilda steg i beslutsförfarandet. Först ska medlemsstaterna enhälligt utröna (på grundval av resultatet från de preliminära bedömningar som gjorts, se punkt 39 ovan) huruvida den aktuella medlemsstaten med framgång har fullgjort utvärderingen. Med hänsyn till strukturen i systemet för utbyte av uppgifter, som ger deltagande medlemsstater direkt tillgång till andra medlemsstaters nationella databaser, krävs det med nödvändighet samtycke från varje medlemsstat för ett framgångsrikt resultat av de preliminära bedömningarna. Därefter fattas ett formellt beslut med kvalificerad majoritet beträffande medlemsstatens tillträde och det datum då utbytet av uppgifter kan börja. Rådet har hävdat att dessa två steg har övergått i ett beslut enligt artikel 25.2 i beslut 2008/615.

51. Som båda parterna har medgett, är det viktigt att reglerna för beslutsprocessen inom EU-institutionerna definieras i fördragen. Det står varken medlemsstaterna eller EU-institutionerna fritt att bestämma dessa regler. Följaktligen får det inte inrättas några härledda rättsliga grunder som stärker eller försvagar de bestämmelser som föreskrivs i fördragen.********** Denna viktiga princip gäller även antagandet av genomförandeåtgärder.**********

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, och dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224.

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 42, och dom av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkterna 54–56.

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 43.

52. Det ska även erinras om att lagenligheten av en unionsrättsakt ska bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då detta beslut antogs.**********

53. Jag har ovan redan dragit slutsatsen att de angripna besluten bör betraktas som genomförandeåtgärder. Lagenligheten av artikel 25 i beslut 2008/615 ska följaktligen bedömas mot bakgrund av de bestämmelser som den dag då detta beslut antogs reglerade antagandet av genomförandeåtgärder enligt den tredje pelaren: artiklarna 34.2 c EU och 39.1 EU.********** I enlighet med dessa bestämmelser får rådet, med kvalificerad majoritet och efter att ha hört parlamentet, besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra beslut som hör till den tredje pelaren.

54. Enligt ordalydelsen i artikel 25.2 i beslut 2008/615 krävs inte ett initiativ av kommissionen eller en medlemsstat, och denna bestämmelse uppställer inte heller någon skyldighet för rådet att samråda med parlamentet. Vidare avviker den från artikel 34.2 c EU genom att kräva enhällighet i rådet.

55. Även om jag instämmer med rådet att det går att förena artikel 25.2 i beslut 2008/615 med artiklarna 34.2 c EU och 39.1 EU vad beträffar frågorna om initiativ********** och samråd med parlamentet,********** är jag ändå inte övertygad om att detsamma gäller kravet på enhällighet i artikel 25.2 i beslut 2008/615. Det kravet avviker klart från artikel 34.2 c EU, i vilken det föreskrivs att kvalificerad majoritet krävs vid omröstning i samband med antagandet av genomförandeåtgärder.

56. Det är visserligen riktigt, som rådet har hävdat, att det vid tolkningen av en bestämmelse är nödvändigt att beakta bestämmelsens mål och lagstiftningssammanhang.********** Domstolen har dessutom slagit fast att en bestämmelse i möjligaste mån ska tolkas på ett sätt som inte påverkar dess lagenlighet.********** Dessa tolkningsprinciper får dock inte tänjas alltför långt, särskilt inte i en situation där en annan princip av grundläggande betydelse står på spel, nämligen principen att beslutsförfarandet definieras i fördragen (se vidare punkt 51 ovan).**********

57. För det första har rådet varit av den åsikten att kravet på enhällighet i artikel 25.2 i beslut 2008/615 ska förstås som att det omfattar ett beslutsförfarande i två steg som resulterar i ett beslut och att kravet på enhällighet endast är tillämpligt på det första preliminära steget. Det formella beslutet antas med kvalificerad majoritet. Om rådets tolkning av denna artikel godtogs, skulle denna bestämmelse faktiskt skapa en härledd rättslig grund som ändrar de bestämmelser som föreskrivs i fördraget. Skälet till detta är, såsom rådet har förklarat, att förfarandet i två steg resulterar i ett beslut, vilket innebär att kravet på kvalificerad majoritet vid omröstningen skulle inskränkas till ett teoretiskt krav och att rådet i själva verket skulle anta genomförandeakten med enhällighet.

********** Se, bland annat, dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 45 och där angiven rättspraxis.

********** Se, i det avseendet, dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 45, dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 35, och dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, punkt 59.

********** Domstolen har bekräftat att såvitt avser genomförandeåtgärder kräver artikel 34.2 c EU inte ett föregående initiativ av kommissionen eller en medlemsstat, se dom av den 10 september 2015, parlamentet/rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, punkterna 58–67.

********** Domstolen har, i ett mål som omfattade en liknande invändning om rättsstridighet, slagit fast att genom att tolka bestämmelsen mot bakgrund av artikel 39.1 EU (enligt vilken samråd ska ske med parlamentet), medför den omständigheten att det i den aktuella bestämmelsen inte anges att samråd ska ske med parlamentet inte att bestämmelsen är rättsstridig, se dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkterna 47–50 och där angiven rättspraxis.

********** Dom av den 21 maj 2015, Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punkt 43 och där angiven rättspraxis.

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 49 och där angiven rättspraxis.

********** Dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 43, och dom av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkterna 54–56.

58. Med hänsyn till att det i artikel 25.2 i beslut 2008/615 uttryckligen anges att enhällighet krävs vid omröstningen, anser jag dessutom att det inte är möjligt att, genom en konform tolkning, tolka detta omröstningskrav som att det avser ”kvalificerad majoritet”. En sådan tolkning skulle strida mot ordalydelsen i artikel 25.2 i beslut 2008/615.**********

59. Jag vill göra ett sista påpekande, nämligen följande. Jag förstår rådets argument om varför det krävs att varje medlemsstat – som en förutsättning för att anta ett senare genomförandebeslut – ska utröna huruvida den anslutande medlemsstaten med framgång har fullgjort den preliminära bedömningsfasen. Det kan dock inte betyda att rådet kan anta det senare genomförandebeslutet på grundval av artikel 25.2 i beslut 2008/615, eftersom denna bestämmelse utgör en härledd rättslig grund som är rättsstridig, genom att den kräver enhällighet vid omröstningen. Som parlamentet korrekt har påpekat, finns det en annan bestämmelse i beslut 2008/615, nämligen artikel 33, som ger rådet behörighet att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga för att genomföra detta beslut.

60. Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag att det i artikel 25.2 i beslut 2008/615 föreskrivs ett förfarande som skiljer sig från det som föreskrivs i artikel 34.2 c EU och att förstnämnda artikel således utgör en härledd rättslig grund som är rättsstridig. Härav följer att talan ska bifallas helt såvitt avser parlamentets första grund och att de angripna besluten ska ogiltigförklaras.

61. För det fall domstolen inte delar min uppfattning, utan slår fast att talan ska ogillas såvitt avser parlamentets första grund, ska jag pröva parlamentets andra grund som avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

C – *Väsentliga formföreskrifter*

62. Inom ramen för den andra grunden har parlamentet på nytt upprepat att de angripna besluten borde ha antagits på grundval av artiklarna 82.1. d FEUF och 87.2 a FEUF. Jag har redan behandlat den frågan ovan.

63. Parlamentet har i andra hand hävdat att det förfarande som utmynnade i antagandet av de angripna besluten stred mot artikel 34.2 EU av tre skäl. Av artikel 34.2 EU jämförd med artikel 39.1 EU framgår följande förfarande: enhälligt antagande av rådet (eller med kvalificerad majoritet i fråga om genomförandeakter) på föregående initiativ av kommissionen eller en medlemsstat och efter samråd med parlamentet. Detta förfarande tillämpades inte av rådet.

64. Rådet har hävdat att parlamentets huvudargument grundar sig på en felaktig uppfattning om den korrekta rättsliga grunden för de angripna besluten. Rådet har vidare anfört att det lagenligt antog de angripna besluten enligt artikel 25.2 i beslut 2008/615, vilken kräver enhällighet i rådet, men inte ett föregående initiativ eller samråd med parlamentet. Rådet har dock även medgett att det, mot bakgrund av domstolens dom i målet parlamentet/rådet,********** borde ha samrått med parlamentet innan det antog de angripna besluten.

65. Mot bakgrund av bedömningen ovan avseende lagenligheten av artikel 25.2 i beslut 2008/615, räcker det att påpeka följande.

********** Det kan här göras en distinktion i förhållande till den situation som har beskrivits ovan i fotnot 22, där *inget angavs* i den aktuella bestämmelsen beträffande nödvändigheten av samråd med parlamentet, jämför dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223.

********** Dom av den 16 april 2015, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 53.

66. Som rådet har medgett, borde det ha samrått med parlamentet. Avsaknaden av samråd med parlamentet medför med nödvändighet att besluten ska ogiltigförklaras.********** Genom att anta de angripna besluten med enhällighet, åsidosatte rådet även omröstningsreglerna i artikel 34.2 c EU. Parlamentets argument om ett föregående initiativ inom ramen för den andra grunden kan dock inte godtas. Skälet till detta är, såsom har förklarats ovan, att artikel 34.2 c EU inte kräver ett föregående initiativ av en medlemsstat eller av kommissionen.

67. Jag finner följaktligen att talan ska bifallas även såvitt avser parlamentets andra grund. De angripna besluten ska till följd därav ogiltigförklaras.

D – *Rättsverkningarna av de angripna besluten*

68. Rådet har, med stöd av Konungariket Sverige, yrkat att domstolen ska låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå för det fall de ogiltigförklaras i enlighet med artikel 264.2 FEUF. Parlamentet har inte invänt mot denna begäran.

69. Jag har ovan dragit slutsatsen att de angripna besluten bör ogiltigförklaras. Att ogiltigförklara dessa beslut utan att föreskriva att deras rättsverkningar ska bestå skulle dock utan tvivel få viktiga följder för det gränsöverskridande samarbetet för att bekämpa terrorism, allvarlig brottslighet och illegal invandring. Det skulle avsevärt hindra de brottsbekämpande myndigheternas tillgång (både i de medlemsstater som berörs av de angripna besluten och i de andra deltagande medlemsstaterna) till DNA-profiler, fingeravtryck och uppgifter ur fordonsregister. Att inte låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå skulle i det avseendet äventyra upprätthållandet av lag och ordning och göra det gränsöverskridande samarbetet på detta område mindre effektivt.********** Skälet till detta är att ogiltigförklaringen av de angripna besluten kommer att medföra att grunden för detta samarbete upphör för de berörda medlemsstaterna. Enligt min mening utgör detta skäl nog för att låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå till dess att de har ersatts av nya rättsakter. Det ska dessutom påpekas att även om parlamentet har yrkat att de angripna besluten ska ogiltigförklaras, har det inte bestritt syftet med eller innehållet i besluten.

70. Jag anser därför att det är nödvändigt att låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå till dess att nya rättsakter som ska ersätta dessa träder i kraft.

IV – Rättegångskostnader

71. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I dessa båda mål har parlamentet yrkat ersättning för rättegångskostnaderna och rådet är tappande part.

72. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Sverige ska därför bära sina rättegångskostnader.

V – Förslag till avgörande

73. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

********** Se, senast, dom av den 23 december 2015, parlamentet/rådet, C-595/14, EU:C:2015:847, punkterna 35–43.

********** Se även dom av den 16 april 2015, parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkterna 61–64, och dom av den 23 december 2015, parlamentet/rådet, C-595/14, EU:C:2015:847, punkterna 45–49.

— ogiltigförklara de fyra angripna besluten, nämligen rådets beslut 2014/731/EU av den 9 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister i Malta, rådets beslut 2014/743/EU av den 21 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister med Cypern, rådets beslut 2014/744/EU av den 21 oktober 2014 om inledande av automatiskt utbyte av uppgifter ur fordonsregister med Estland och rådets beslut 2014/911/EU av den 4 december 2014 om inledande av automatiskt utbyte av fingeravtrycksuppgifter i Lettland,

— låta rättsverkningarna av de angripna besluten bestå till dess att nya rättsakter som ska ersätta dessa träder i kraft,

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna, och

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland och Konungariket Sverige att bära sina rättegångskostnader.