Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 28. oktober 2015 [1]

Sag C-263/14

Europa-Parlamentet
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål — Rådets afgørelse 2014/198/FUSP — operation ATALANTA — aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania — overførsel af mistænkte pirater og beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Tanzania — valg af det korrekte hjemmelsgrundlag — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP, artikel 37 TEU) — retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde (artikel 82 TEUF og 87 TEUF) — Parlamentets medbestemmelsesret ved »internationale aftaler, der udelukkende vedrører FUSP« (artikel 218, stk. 6, TEUF) — pligt til at underrette Parlamentet straks og fuldt ud (artikel 218, stk. 10, TEUF) — opretholdelse af afgørelsens virkninger«

I – **Indledning**

1. Er overførsel af en pirat af Den Europæiske Union til Den Forenede Republik Tanzanias myndigheder overvejende en udenrigs- og sikkerhedspolitisk handling? Eller har en sådan foranstaltning ikke også en lige så vigtig komponent af internationalt retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde? Dette er kernen i de spørgsmål, som Domstolen er blevet anmodet om at afgøre i denne sag. Domstolen vil i denne forbindelse kunne bygge på det grundlag, som den har lagt i sag C-658/11 [2].

2. Ligesom i sag C-658/11 drejer det sig i den foreliggende sag ligeledes om den militæroperation, hvorved Den Europæiske Union nu gennem længere tid i form af en EU-ledet flådestyrke har deltaget i bekæmpelsen af pirateriet ud for Somalias kyst. De personer, som pågribes af EU-medlemsstaternes krigsskibe, og de genstande, som de beslaglægger, overføres i mange tilfælde til tredjelandene i regionen med henblik på retsforfølgelse. For at fastlægge detaljerne i sådanne overførsler har EU indgået internationale aftaler med disse tredjelande – i sag C-685/11 med Mauritius, i den foreliggende sag med Tanzania.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. I forbindelse med den foreliggende sag strides Europa-Parlamentet nu atter med Det Europæiske Råd om valget af det materielle hjemmelsgrundlag for at indgå sådanne aftaler. Medens Rådet *udelukkende* har støttet sin afgørelse 2014/198/FUSP [3] om godkendelse af aftalen med Tanzania [4] på bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«), dvs. artikel 37 TEUF, er Parlamentet af den opfattelse, at *også* bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde skulle have været lagt til grund, mere præcist artikel 82 TEUF og 87 TEUF.

4. Ved første øjekast kan alt dette se ud som et spørgsmål om en teknisk detalje, som langt fra er nær så spændende som diverse litterære behandlinger af pirattemaet [5]. Ikke desto mindre er den omtvistede problematik i denne sag af stor politisk og sågar forfatningsretlig rækkevidde, da det gælder om at tegne konturerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skarpere op og afgrænse denne i forhold til andre EU-politikker [6]. Valget af materielt hjemmelsgrundlag er i meget høj grad bestemmende for, hvilke beføjelser Europa-Parlamentet har. Hvis det skulle vise sig, at den omtvistede aftale – sådan som det er sket i den foreliggende sag – udelukkende skal henføres til FUSP og derfor kunne indgås alene på grundlag af artikel 37 TEU, ville Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF ikke have nogen form for medbestemmelsesret, end ikke en høringsret. Hvis der derimod skulle have været anvendt en kombination af artikel 37 TEU samt artikel 82, stk. 1 og 2, TEUF og artikel 87, stk. 2, TEUF som hjemmelsgrundlag, ville den omtvistede aftale i henhold til artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a, nr. v), TEUF have krævet Parlamentets godkendelse. Omfanget af Europa-Kommissionens beføjelser i proceduren om indgåelse af en sådan international aftale afhænger ligeledes i et ikke ubetydeligt omfang af valget af hjemmelsgrundlag.

5. Diskussionen om valget af det korrekte hjemmelsgrundlag er da også hovedgenstanden for det foreliggende annullationssøgsmål, som Parlamentet har anlagt mod Rådet. Derudover strides parterne imidlertid også om omfanget af Rådets pligt til i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF fuldt ud og straks at underrette Parlamentet i alle faser af proceduren til indgåelse af en international aftale.

II – **Hjemmelsgrundlag**

6. Den retlige ramme for denne sag udgøres af artikel 216 TEUF og 218 TEUF, som begge findes i EUF-traktatens afsnit V under overskriften »Internationale aftaler«.

7. I artikel 216, stk. 1, TEUF er det sammenfattet, på hvilket materielt hjemmelsgrundlag EU kan indgå internationale aftaler efter Lissabontraktaten:

»Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.«

8. Artikel 218 TEUF regulerer proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler og er (i uddrag) affattet således:

»[…]

3 — Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10.3.2014 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania (EUT L 108, s. 1) (herefter også »den anfægtede afgørelse«).

4 — EUT 2014, L 108, s. 3 (herefter også »den omtvistede aftale«).

5 — Jeg tænker bl.a. på fortællingerne omkring karakteren Long John Silver i *Skatteøen* af Robert Louis Stevenson og på *Livet i Algier* af Miguel de Cervantes, men også på børnefortællinger som *Pippi på de syv have* af Astrid Lindgren samt *Jim Knopf und die Wilde 13* af Michael Ende.

6 — Således også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 4 og 5).

4. Rådet kan give forhandleren direktiver og udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne.

5. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen.

6. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om indgåelse af aftalen.

Medmindre aftalen udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedtager Rådet afgørelsen om indgåelse af aftalen

a) efter godkendelse fra Europa-Parlamentet i følgende tilfælde:

[…]

v) aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller, når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet, den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse.

Europa-Parlamentet og Rådet kan i hastetilfælde aftale en frist for godkendelsen.

b) efter høring af Europa-Parlamentet i de øvrige tilfælde.

[…]

10. Europa-Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud i alle faser af proceduren. […]«

9. I materielretlig henseende er artikel 37 TEU ligeledes af betydning, som i EU-traktaten hører til afsnit V, kapitel 2 med overskriften »Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«, hvor den findes i afdeling 1 med overskriften »Fælles bestemmelser«. Denne bestemmelse er affattet således:

»Unionen kan indgå aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer på de områder, der hører under dette kapitel.«

10. Desuden henvises til artikel 82 TEUF og 87 TEUF, som findes i EUF-traktatens afsnit V om »et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

11. Artikel 82 TEUF omhandler det retlige samarbejde i straffesager. I henhold til denne bestemmelses stk. 1, andet afsnit, kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtage »foranstaltninger« med henblik på:

— »at støtte uddannelse af dommere og anklagere samt andet personale i retsvæsenet« [litra c)] og

— »at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser« [litra d)].

12. Desuden giver artikel 82, stk. 2, andet afsnit, TEUF Europa-Parlamentet og Rådet mulighed for at fastsætte minimumsregler ved direktiver efter den almindelige lovgivningsprocedure, bl.a. vedrørende

— gensidig anerkendelse af bevismidler mellem medlemsstaterne [litra a)] og

— enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen [litra b)].

13. Artikel 87 TEUF omhandler politisamarbejdet. I henhold til denne bestemmelses stk. 2, litra a), kan Europa-Parlamentet og Rådet med henblik på at udvikle dette samarbejde efter den almindelige lovgivningsprocedure fastlægge foranstaltninger vedrørende indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger.

III – **Tvistens baggrund**

14. I betragtning af det stigende antal tilfælde af pirateri ud for den somaliske kyst besluttede Rådet i slutningen af 2008 inden for rammerne af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik en fælles aktion [7], hvormed der blev skabt en fælles militæroperation med betegnelsen »Operation ATALANTA«. Formålet med denne operation var at indsætte en EU-ledet flådestyrke (EUNAVFOR) til at beskytte skibe, som sejler ud for Somalias kyst, samt at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for denne kyst.

15. Det fremgår af den fælles aktions artikel 1, stk. 1, at EU med denne militæroperation, som i sin tid blev vedtaget på grundlag af artikel 14, EUT, artikel 25, stk. 3, EUT [8], støtter målsætningerne i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner 1814, 1816, 1838, 1846 og 1851 fra 2008 og desuden henviser til FN's havretskonventions artikel 100 ff. [9].

16. Ifølge den fælles aktions artikel 2, litra e), kan EUNAVFOR bl.a., »med henblik på de kompetente staters eventuelle foretagelse af retsforfølgning [...] pågribe, tilbageholde og overføre personer, der som omhandlet i artikel 101 og 103 i De Forenede Nationers havretskonvention mistænkes for at have til hensigt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed eller væbnede røverier«, og desuden »tilbageholde fartøjer tilhørende personer, der begår piratvirksomhed eller væbnede røverier, eller fartøjer, der holdes til fange som følge af piratvirksomhed eller væbnede røverier, og som er i piraters besiddelse, samt de værdier, der befinder sig om bord.«

17. I henhold til den fælles aktions artikel 10, stk. 3, første punktum, fastlægges »detaljerede bestemmelser vedrørende tredjestaters deltagelse« i EUNAVFOR's aktiviteter »i aftaler, der indgås efter proceduren i traktatens artikel 37«. Videre fastsættes det i den fælles aktions artikel 10, stk. 6:

»Betingelserne for overførsel af pågrebne og tilbageholdte personer til en tredjestat, der deltager i operationen, med henblik på denne stats udøvelse af domstolskompetencen fastlægges ved indgåelsen eller gennemførelsen af de i stk. 3 omhandlede aftaler vedrørende tredjestaters deltagelse.«

18. I tilknytning hertil opstilles i den fælles aktions artikel 12 de generelle forudsætninger for EUNAVFOR's overførsel af pågrebne personer til EU-medlemsstater eller tredjelande, hvis den medlemsstat eller det tredjeland, under hvis flag det pågældende EUNAVFOR-skib sejler, ikke kan eller vil påtage sig domstolskompetencen. Målet er en retsforfølgning under overholdelse af visse minimumsstandarder. Overførsel af personer til et tredjeland forudsætter i henhold til den fælles aktions artikel 12, stk. 3, at »betingelserne for en sådan overførsel er aftalt med den pågældende tredjestat under iagttagelse af gældende international ret, navnlig de internationale menneskerettigheder, særligt for at sikre, at ingen underkastes dødsstraf, tortur eller anden form for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling«.

7 — Rådets fælles aktion 2008/851/FUSP af 10.11.2008 om Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster (EUT L 301, s. 33), som ændret ved fælles aktion 2010/766/FUSP (EUT L 327, s. 49) og fælles aktion 2012/174/FUSP (EUT L 89, s. 69) (herefter »fælles aktion«).

8 — Traktaten om Den Europæiske Union, som ændret ved Nicetraktaten.

9 — FN's Havretskonvention blev undertegnet i Montego Bay den 10.12.1982. EU har ligesom alle EU's medlemsstater tilsluttet sig denne konvention. I henhold til havretskonventionens artikel 100 skal alle stater i størst muligt omfang samarbejde om bekæmpelsen af sørøveri på det åbne hav eller på andre steder uden for nogen stats jurisdiktion. Havretskonventionens artikel 105 tillader opbringning af sørøverskibe eller piratluftfartøjer samt anholdelse af personer og beslaglæggelse af ejendom om bord. Denne bestemmelse fastsætter desuden, at domstolene i den stat, som har foretaget opbringningen, kan fastsætte de straffe, der skal idømmes. Endelig regulerer havretskonventionens artikel 107, hvilke skibe og luftfartøjer der er berettiget til at foretage opbringning for sørøveri.

19. På denne baggrund forhandlede Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik på grundlag af Rådets bemyndigelse af 22. marts 2010 den omtvistede aftale med Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Tanzania [10].

20. Med den anfægtede afgørelse, som er baseret på artikel 37 TEU som eneste materielle hjemmelsgrundlag samt på artikel 218, stk. 5 og 6, TEUF som formelt hjemmelsgrundlag [11] godkendte Rådet denne aftale på EU's vegne uden Parlamentets godkendelse eller høring af Parlamentet og godkendte aftalens underskrivelse. Aftalen blev derefter underskrevet den 1. april 2014.

21. Parlamentet er af den opfattelse, at den anfægtede aftale foruden i henhold til de materielle hjemmelsgrundlag i artikel 37 TEU burde have været indgået i henhold til artikel 82 TEUF og 87 TEUF, og at denne afgørelse derfor skulle have været godkendt af Europa-Parlamentet i medfør af artikel 218, stk. 6, litra a), nr. v), TEUF.

22. Hvad angår underrettelsen af Parlamentet informerede Rådet ved skrivelse af 22. marts 2010 dette organ om det af Rådet tildelte mandat til at indlede forhandlinger med henblik på en aftale i henhold til artikel 37 TEUF. Rådet oplyste ikke Parlamentet om forhandlingernes videre forløb. Først da proceduren var afsluttet, meddelte Rådet ved skrivelse af 19. marts 2014 Parlamentet, at det havde godkendt den omtvistede aftale og dens underskrivelse, uden dog at informere Parlamentet om den anfægtede afgørelses ordlyd og den omtvistede aftales tekst. Parlamentet fik først mulighed for at få kendskab til indholdet på grundlag af offentliggørelsen af afgørelsen og aftalen i *Den Europæiske Unions Tidende*, som skete den 11. april 2014.

23. Efter Parlamentets opfattelse har Rådet dermed tilsidesat sin pligt til straks og fuldt ud at underrette Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF.

IV – **Sagens behandling ved Domstolen og parternes påstande**

24. Ved processkrift af 28. maj 2014 har Parlamentet anlagt det foreliggende annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF.

25. I henhold til procesreglementets artikel 131, stk. 2, har Domstolens præsident givet tilladelse til, at Europa-Kommissionen indtræder som intervenient til støtte for Parlamentets påstande, samt at Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland indtræder som intervenienter til støtte for Rådets påstande.

26. Parlamentet har, støttet af Kommissionen, nedlagt følgende påstande:

— Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10. marts 2014 annulleres.

— Virkningerne af denne afgørelse opretholdes, indtil den erstattes af en ny afgørelse.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. Rådet har, ligeledes støttet af sine intervenienter, nedlagt påstand om frifindelse. Desuden har Rådet, ligesom Den Tjekkiske Republik, nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 — Parallelt med forhandlingerne med Tanzania blev der desuden indledt forhandlinger med Mauritius, Mozambique, Sydafrika og Uganda.

11 — Jf. den første henvisning i præamblen til den anfægtede afgørelse.

28. I tilfælde af, at den anfægtede afgørelse annulleres, anmoder Rådet desuden Domstolen om at opretholde virkningerne af denne afgørelse,

— enten indtil den erstattes af ny afgørelse, dersom annullationen baseres på, at det fastslås, at der er valgt et forkert hjemmelsgrundlag i henhold til Parlamentets første anbringende

— eller uden tidsbegrænsning, dersom annullationen alene baseres på, at det fastslås, at der ikke er sket tilstrækkelig underretning af Parlamentet i henhold til Parlamentets andet anbringende.

29. Også Den Tjekkiske Republik og Det Forenede Kongerige har i tilfælde af, at den anfægtede afgørelse annulleres, udtrykkeligt [12] nedlagt påstand om, at afgørelsens virkninger opretholdes, idet Den Tjekkiske Republik ligeud opfordrer Domstolen til at gøre brug af sin beføjelse i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF, hvorimod Det Forenede Kongerige anmoder Domstolen om at anvende samme fremgangsmåde som i Domstolens dom i sag C-658/11.

30. I den af Parlamentet anlagte sag blev der forhandlet skriftligt for Domstolen [13], og den 22. september 2015 blev der afholdt retsmøde i sagen.

V – **De vigtigste bestemmelser i den omtvistede aftale**

31. Det fremgår af den omtvistede aftales artikel 1, at den fastlægger betingelserne og de nærmere bestemmelser for overførsel fra EUNAVFOR til Tanzania af formodede pirater, som tilbageholdes af EUNAVFOR, og tilknyttede genstande, som EUNAVFOR har beslaglagt, og for deres behandling efter en sådan overførsel.

32. I aftalens artikel 3, stk. 1, andet punktum, fastlægges det, at Tanzania indgår aftale om accept af en af EUNAVFOR foreslået udlevering med udgangspunkt i den enkelte sag under hensyn til alle relevante omstændigheder, herunder stedet, hvor hændelsen fandt sted.

33. I henhold til aftalens artikel 3, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, behandler parterne både før og efter overførslen de pågældende personer humant og i overensstemmelse med internationale menneskerettighedsforpligtelser, herunder forbud mod tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, forbud mod ulovlig tilbageholdelse og i overensstemmelse med kravet om en retfærdig rettergang. Det fremgår desuden af aftalens artikel 4, stk. 1, andet led, at overførte personer får rimelig logi og ernæring og adgang til lægebehandling og kan udøve deres religion.

34. Yderligere rettigheder for de overførte personer fremgår af aftalens artikel 4, stk. 2-7, navnlig retten til en retfærdig rettergang samt til at få deres sag pådømt inden for en rimelig frist eller blive løsladt.

35. Af aftalens artikel 5 følger, at ingen overført person må stilles for en domstol for en forbrydelse, der har en maksimumsstraf, som er hårdere end fængsel på livstid.

36. I aftalens artikel 6 er det reguleret, hvilke registreringsforpligtelser EUNAVFOR er underlagt for så vidt angår de berørte personer og genstande, og hvordan disse oplysninger skal overgives til de tanzaniske myndigheder.

12 — Hvad Kongeriget Sverige angår har det ganske vist ikke udtrykkeligt nedlagt påstand om opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger, men det kan dog udledes af dets bemærkninger, at det støtter Rådets begæring herom.

13 — Mens de fleste procesdeltagere i deres processkrifter tager stilling til begge anbringender, begrænser Den Tjekkiske Republik sine bemærkninger til andet anbringende, hvorimod Kongeriget Sverige og Kommissionen koncentrerer sig om første anbringende.

37. Aftalens artikel 7 omhandler EU's og EUNAVFOR's forpligtelse til at understøtte det tanzaniske retsvæsens efterforskning og retsforfølgning.

38. Endelig skal der henvises til aftalens præambel, hvori der udtrykkeligt refereres til den fælles aktion. Endvidere henvises der i præamblen til diverse folkeretlige instrumenter, navnlig de relevante resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og FN's havretskonvention.

VI – **Retlig vurdering**

39. Parlamentets annullationssøgsmål er støttet på to anbringender, hvoraf det første omhandler valget af det korrekte hjemmelsgrundlag for den anfægtede afgørelse (jf. nedenfor, afsnit B), hvorimod det andet omhandler Rådets pligt til straks og fuldt ud at underrette Parlamentet i alle faser af proceduren til indgåelse af en international aftale (jf. nedenfor, afsnit C).

40. Før jeg vender mig mod den indholdsmæssige vurdering af disse to anbringender, vil jeg kort diskutere Domstolens kompetence i den foreliggende sag (jf. nedenfor, afsnit A).

A – *Domstolens kompetence*

41. Principielt har Den Europæiske Unions Domstols kompetence siden Lissabontraktaten omfattet alle EU-rettens områder, idet Unionens retsinstanser har kompetence til at fortolke samtlige EU-retsakter samt at prøve lovligheden af Unionens organers, kontorers og agenturers retsakter (artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU, artikel 263, stk. 1, TEUF og artikel 267, stk. 1, TEUF).

42. Som undtagelse til dette princip har Den Europæiske Unions Domstol ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser (jf. artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU, sammenholdt med artikel 275, stk. 1, TEUF). Artikel 275, stk. 2, TEUF er dog en undtagelse hertil, idet den fastsætter, at Domstolen har kompetence til bl.a. at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU.

43. Netop den sidstnævnte undtagelse berører Parlamentets første anbringende, som omhandler valget af det korrekte hjemmelsgrundlag. For selv om Parlamentet beklageligvis intetsteds udtrykkeligt henviser til artikel 40 TEU, sigter det dog indholdsmæssigt entydigt til den heri regulerede problematik vedrørende afgrænsningen mellem FUSP på den ene side og de politikområder, som er »fællesskabsanliggender«, på den anden side. Dersom Rådet som anført af Parlamentet med urette alene har støttet den anfægtede afgørelse på FUSP uden også at ty til bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, har det tilsidesat de øvrige organers beføjelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvilket er forbudt i henhold til artikel 40, stk. 1, TEU og kan prøves af Domstolen i henhold til artikel 275, stk. 2, TEUF.

44. Hvad angår Parlamentets andet anbringende er dette støttet på den generelle underretningspligt i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF, dvs. på en bestemmelse, der – som Domstolen allerede fastslog i sag C-658/11[14] – i sig selv *ikke* hører til de primærretlige bestemmelser om FUSP i kapitel 2 i EU-traktatens afsnit V, men som gælder på tværs af områder for alle Unionens procedurer til indgåelse af internationale aftaler. I overensstemmelse hermed er denne bestemmelse *ikke* omfattet af den indsnævring af Domstolens kompetence, der i medfør af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU, sammenholdt med artikel 275, stk. 1, TEUF, gælder for FUSP.

14 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 72 og 73); jf. også generaladvokat Bots forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2014:41, punkt 137 og 138).

45. Den Tjekkiske Republik opfordrer i den foreliggende sag Domstolen til at genoverveje og eventuelt nuancere sin retspraksis vedrørende artikel 218, stk. 10, TEUF, som fastlagt i dommen i sag C-658/11.

46. I modsætning til Den Tjekkiske Republiks opfattelse kan det imidlertid på ingen måde konkluderes af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU, sammenholdt med artikel 275, stk. 1, TEUF, at Domstolen kun skulle have begrænset kompetence for et søgsmål støttet på artikel 218, stk. 10, TEUF, f.eks. således, at den kun skulle kunne *fastslå*, at pligten til at underrette Parlamentet var tilsidesat, men ikke skulle kunne *annullere* den anfægtede afgørelse.

47. Enten har Domstolen kompetence, eller også har den ikke kompetence. Undtagelser fra Domstolens kompetence kræver en udtrykkelig regel og skal fortolkes snævert. Der er ikke belæg for differentieringer med hensyn til Unionens retsinstansers beføjelser til at behandle annullationssøgsmål vedrørende artikel 40 TEU eller artikel 218, stk. 10, TEUF, hverken i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU eller i artikel 275, stk. 1, TEUF [15].

48. Bortset fra dette ville afsigelse af en anerkendelsesdom, som det synes at foresvæve Den Tjekkiske Republik, være uforenelig med annullationssøgsmålets natur. Det ville være i strid med artikel 264 TEUF, som regulerer retsvirkningerne af en berettiget klage og udtrykker annullationssøgsmålets kassatoriske karakter. Hverken i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU eller i artikel 275, stk. 1, TEUF findes der holdepunkter for at fravige denne artikel 264 TEUF.

49. Alt i alt har Domstolen således den fulde kompetence for det foreliggende søgsmål og kan eventuelt annullere den anfægtede afgørelse [16].

B – *Valget af det korrekte hjemmelsgrundlag (første anbringende)*

50. Med sit første anbringende, som er det centrale punkt i denne sag, sætter Parlamentet spørgsmålstegn ved det hjemmelsgrundlag, som Rådet har valgt for den anfægtede afgørelse.

51. Parlamentet gør gældende, at det var udtryk for urigtig retsanvendelse at støtte denne afgørelse alene på FUSP, nærmere betegnet på artikel 37 TEU. Efter Parlamentets opfattelse burde man have anvendt artikel 82 TEUF og 87 TEUF, altså to bestemmelser vedrørende det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet, som supplerende hjemmelsgrundlag. Parlamentet gør sig dermed i sidste ende til talsmand for et dobbelt materielt hjemmelsgrundlag, som kombinerer beføjelser i medfør af FUSP med beføjelser fra området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvis det ikke skulle være muligt at kombinere hjemmelsgrundlag fra disse to politikområder, fordi de enkelte procedurer ikke kan forenes med hinanden, er det Parlamentets opfattelse – som blev præciseret i retsmødet – at alene artikel 82 TEUF og 87 TEUF er relevante [17].

15 — Kun for så vidt angår prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger er Domstolens kompetence i henhold til andet alternativ i artikel 275, stk. 2, TEUF udtrykkeligt begrænset til søgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF.

16 — Således også dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, navnlig præmis 87).

17 — Kommissionen går endnu længere og er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse udelukkende hører under anvendelsesområdet for det retlige samarbejde i straffesager, således at alene artikel 82 TEUF kommer i betragtning som eneste beføjelsesnorm for afgørelsen.

Indledende bemærkning

52. I retspraksis er det allerede præciseret, at en EU-retsakt – også en afgørelse om godkendelse af en international aftale [18] – kan være støttet på et dobbelt materielt hjemmelsgrundlag. Dette er altid nødvendigt, hvis det viser sig, at den pågældende retsakt samtidig forfølger flere formål eller har flere led, som uløseligt hænger sammen, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaten finder anvendelse [19].

53. I modsætning til hvad Rådet og dets intervenienter fremfører, har Domstolen på ingen måde forkastet muligheden for et sådant dobbelt hjemmelsgrundlag i et tilfælde som det foreliggende. Navnlig har dommen i sag C-658/11 ikke leveret nogen præjudiciel afgørelse på dette punkt.

54. Denne dom omhandlede ganske vist en international aftale – aftalen med Mauritius – hvis indhold i det væsentlige var sammenligneligt med indholdet i den omtvistede aftale i den foreliggende sag. I denne dom tog Domstolen imidlertid ikke endelig stilling til spørgsmålet om det rette hjemmelsgrundlag, fordi det sagsøgende Parlament i sin tid – til forskel fra nærværende sag – ikke betvivlede, at alene artikel 37 TEU fandt anvendelse, og sågar anerkendte, at godkendelsen af aftalen mellem EU og Mauritius »kunne gyldigt udelukkende baseres på artikel 37 TEU med udelukkelse af ethvert andet materielt hjemmelsgrundlag« [20]. Følgelig koncentrerede Domstolen sig i sag C-658/11 med udgangspunkt i Parlamentets klagepunkter om fortolkningen af den særlige procedurebestemmelse i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF.

55. Selv hvis man ville følge Rådet og dets intervenienter og antage, at Domstolen i det mindste implicit også havde taget stilling til spørgsmålet om det korrekte hjemmelsgrundlag i sag C-658/11 [21], ville dette i den foreliggende sag ikke give grundlag for en endelig bedømmelse af Parlamentets klagepunkt. For så vidt angår prøvelsen af hjemmelsgrundlaget for den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag spiller det nemlig efter fast retspraksis ingen rolle, hvilken hjemmel der er anvendt ved vedtagelsen af andre EU-retsakter, der eventuelt har lignende kendetegn [22].

56. Derfor skal valget af det materielle hjemmelsgrundlag for den anfægtede afgørelse – herunder muligheden for eventuelt at støtte denne afgørelse på et dobbelt hjemmelsgrundlag – i den foreliggende sag underkastes en selvstændig prøvelse.

57. Det er på ingen måde udelukket at ty til hjemmelsgrundlag uden for FUSP, når det gælder EU's udenrigspolitik, sådan som Parlamentet og Kommissionen her har gjort gældende. Det anerkendes f.eks. udtrykkeligt i artikel 21, stk. 3, TEU, at også EU's øvrige politikker kan omfatte »eksterne aspekter«. I overensstemmelse hermed er det principielt absolut muligt med henblik på godkendelsen af en international aftale for Unionen at anvende kompetencer fra området med frihed, sikkerhed og retfærdighed eller ved inddragelse af sådanne kompetencer at støtte den på et dobbelt materielt hjemmelsgrundlag.

18 — Jf. især domme Kommissionen mod Rådet (C-94/03, EU:C:2006:2, præmis 55 og 56) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 35).

19 — Domme Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 43 og 44), Kommissionen mod Rådet (C-377/12, EU:C:2014:1903, præmis 34) og Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 43).

20 — Se Domstolens bemærkninger om parternes anbringender i dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 44 og 45).

21 — Rådet og dets intervenienter påberåber sig i denne forbindelse navnlig præmis 58, 59 og 62 i dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Domme Kommissionen mod Rådet (C-94/03, EU:C:2006:2, præmis 50), Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 48) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 36); jf. også dom Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, præmis 66).

58. Det er ikke til hinder for dette, at der i de primærretlige bestemmelser om området for frihed, sikkerhed og retfærdighed – navnlig i de to kapitler i EUF-traktaten, som er aktuelle i denne sag, nemlig kapitlerne om det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet – ikke findes udtrykkelige beføjelsesnormer for optræden udadtil [23]. Som bekendt kan EU's organer under visse omstændigheder også tillægges implicitte eksterne kompetencer. Oprindelig blev sådanne beføjelser i overensstemmelse med den såkaldte AETR-doktrin udledt af de eksisterende kompetencer til intern optræden [24]. I dag er sådanne kompetencer sågar udtrykkeligt forankret i traktaterne ved artikel 216, stk. 1, TEUF. Hvis man i dag ønsker at anvende AETR-doktrinen, skal der altså i den pågældende EU-retsakt desuden udtrykkeligt henvises til artikel 216, stk. 1, TEUF [25].

59. Bedømmelsen af, hvorvidt der i det foreliggende tilfælde skulle have været inddraget hjemmelsgrundlag fra områderne retligt samarbejde i straffesager (artikel 82 TEUF) og politisamarbejdet (artikel 87 TEUF), skal i overensstemmelse med fast retspraksis ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder navnlig retsaktens formål og indhold [26], men også på grundlag af den sammenhæng, hvori den omhandlede retsakt indgår [27].

Utilstrækkelig forbindelse til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

60. Hvis man alene ser på indholdet i den omtvistede aftale, må det medgives Parlamentet og Kommissionen, at den indeholder talrige bestemmelser, som er typiske for et grænseoverskridende retligt samarbejde i straffesager og grænseoverskridende politisamarbejde. Aftalen drejer sig om overførsel af personer og genstande med henblik på retsforfølgning [28] samt om de pågældende personers rettigheder med hensyn til menneskeværdig behandling i henhold til retsstatens principper [29]. Desuden reguleres det i aftalen, hvilke registrerings- og underretningspligter EU og EUNAVFOR er underlagt [30], og i hvilken form de skal støtte Tanzanias kompetente myndigheder i deres efterforskning mod overførte personer og retsforfølgningen af disse [31].

61. På denne baggrund er indholdet i den omtvistede aftale utvivlsomt i en vis grad beslægtet med de sagsområder, som er reguleret på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, især med hensyn til myndighedssamarbejdet i forbindelse med retsforfølgning [artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra d), TEUF], indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger [artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF], gensidig anerkendelse af bevismidler [artikel 82, stk. 2, andet afsnit, litra a), TEUF], enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen [artikel 82, stk. 2, andet afsnit, litra b), TEUF] samt uddannelse af dommere og anklagere samt andet personale i retsvæsenet [artikel 82, stk. 1, andet afsnit, litra c), TEUF].

23 — En undtagelse er artikel 79, stk. 3, TEUF – som ikke er relevant i det foreliggende tilfælde – som indeholder et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for at indgå aftaler om tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold i deres oprindelseslande.

24 — AETR-doktrinen er baseret på dom Kommissionen mod Rådet (C22/70, EU:C:1971:32, præmis 15-19); en sammenfatning af nyere dato findes f.eks. i udtalelse 1/03 (EU:C:2006:81, præmis 114-133).

25 — Jf. mit forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2114, punkt 104); i samme retning allerede tidligere mit forslag til afgørelse Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:187, punkt 64-70).

26 — Domme Kommissionen mod Rådet (C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 10), Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 35).

27 — Domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, præmis 48), Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-656/11, EU:C:2014:97, præmis 50) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 38).

28 — Den omtvistede aftales artikel 3, stk. 1 og 2.

29 — Den omtvistede aftales artikel 3, stk. 3, og artikel 4 og 5.

30 — Den omtvistede aftales artikel 6.

31 — Den omtvistede aftales artikel 7.

62. Det ville imidlertid være forhastet alene ud fra dette indholdsmæssige slægtskab at konkludere, at det i det foreliggende tilfælde var nødvendigt at inddrage artikel 82 TEUF og 87 TEUF som supplerende hjemmelsgrundlag for den anfægtede afgørelse. Det er nemlig ikke i alle tilfælde, hvor der skal vedtages foranstaltninger med en vis relation til det retlige samarbejde i straffesager eller politisamarbejdet, at det nødvendigvis er bestemmelserne om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som er sedes materiae [32].

63. Det afgørende er, som Rådet og Kongeriget Sverige meget rigtigt har fremhævet, at de omhandlede bestemmelser i artikel 82 TEUF og 87 TEUF kun handler om samarbejdet *inden for Unionen*. For det første fremgår dette allerede ved at kaste et blik på ordlyden i de to bestemmelser [33], for det andet følger det også af konceptet om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som de har til formål at gennemføre. Det er *Unionen*, som tilbyder *sine borgere* et sådant område, og det er *Unionen*, som *udgør* dette område (artikel 67, stk. 1, TEUF), idet vægten ligger på *et område uden indre grænser* (artikel 3, stk. 2, TEU, og artikel 67, stk. 2, TEUF).

64. Derimod regulerer den anfægtede afgørelse – henholdsvis den omtvistede aftale, som den godkender – netop ikke det retlige eller politimæssige samarbejde internt i Unionen. Den indskrænker eller ændrer heller ikke disse som omhandlet i sidste variant i artikel 216, stk. 1, TEUF. Tværtimod forbliver medlemsstaternes straffekompetence for internationale forbrydelser som pirateri helt uberørt af aftalen, i modsætning til Parlamentets og Kommissionens påstand. Aftalens genstand er alene samarbejdet med Tanzanias myndigheder, et tredjeland, og netop kun i tilfælde af, at medlemsstaternes myndigheder ikke udøver deres domstolskompetence [34].

65. Ganske vist kan der bestemt være tilfælde, hvor også samarbejdet med et tredjeland kan være egnet til at bidrage til gennemførelsen af målene for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed inden for Unionen (jf. anden variant i artikel 216, stk. 1, TEUF) og på denne måde give dette område en »ekstern dimension« i ordets egentlige forstand. Man kan f.eks. tænke på inddragelsen af Norge, Island, Liechtenstein og Schweiz i Schengenområdet eller på Luganokonventionen om inddragelse af nogle af disse lande i visse aspekter af det retlige samarbejde i civilsager. Sådanne effekter af den eksterne optræden på det EU-interne område ses imidlertid ikke i forbindelse med et samarbejde som det med Tanzania, som den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale skaber det retlige grundlag for.

66. Det nævnte samarbejde mellem EU og Tanzania skal alene fremme den *internationale sikkerhed* uden for Unionens område. Det er et vigtigt bidrag til effektiv og bæredygtig bekæmpelse af pirateri på verdenshavene og dermed til at forbedre den globale sikkerhedssituation på verdensplan, hvis formodede pirater på effektiv vis bliver retsforfulgt i en retfærdig rettergang efter retsstatens principper.

67. Derimod ses der ikke nogen specifik sammenhæng med *sikkerheden inden for EU* eller med medlemsstaternes nationale sikkerhed. Hvis sammenhængen overhovedet findes, vil den kun være meget indirekte. Samarbejdet med Tanzania handler nemlig netop ikke om at bekæmpe og retsforfølge pirateri ud for europæiske kyster, men ved Afrikas Horn, som ligger meget længere væk, ud for Somalias kyster.

32 — Jf. dom Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 45-50); i samme retning – i forhold til fastlæggelse af tredjelandsstatsborgeres rettigheder i Unionen – domme Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-431/11, EU:C:2013:589, præmis 62-67) og Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 40-46).

33 — Der tales her om »det retlige samarbejde i straffesager *i Unionen*« (artikel 82, stk. 1, TEUF) og om »et politisamarbejde, der inddrager alle *medlemsstaternes kompetente myndigheder*« (artikel 87, stk. 1, TEUF); min fremhævelse.

34 — Jf. den fælles aktions artikel 12, stk. 1, andet led.

68. Lige så lidt kan man uddrage en EU-intern dimension af den blotte omstændighed, at de formodede pirater, som af EUNAVFOR skal overføres til de tanzaniske myndigheder, midlertidigt befinder sig om bord på medlemsstaternes krigsskibe og tilbageholdes dér. For selv om de berørte personer dermed midlertidigt kan være underlagt medlemsstaternes suverænitet og følgelig også være omfattet af EU-retlige garantier – navnlig chartret om grundlæggende rettigheder [35] – er dette ikke ensbetydende med, at de befinder sig inden for Unionens område og dermed i det geografiske anvendelsesområde for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

69. Af samme grund kan det foreliggende tilfælde i øvrigt heller ikke sammenlignes med situationen vedrørende en tilbagetagelsesaftale i henhold til artikel 79, stk. 3, TEUF. Her drejer det sig nemlig – til forskel fra den foreliggende sag – netop om overførsel af personer, som opholder sig ulovligt *inden for* Unionens område, til tredjelande.

Den omtvistede aftales forankring i FUSP

70. Endelig indgår samarbejdet med Tanzania i en reel udenrigs- og sikkerhedspolitisk kontekst. Der er tale om en »opgave uden for Unionens område« med henblik på »styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt«, som Unionen har sat sig som mål at gennemføre inden for rammerne af FUSP, mere præcist inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (artikel 42, stk. 1, andet punktum, TEU og artikel 43, stk. 1, TEU).

71. Det fremgår af aftalens præambel samt af præamblen til den anfægtede afgørelse, at den omtvistede aftale tjener til gennemførelse af flere resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd og konkretiserer de retlige betingelser for EUNAVFOR's aktiviteter inden for rammerne af »Operation ATALANTA« [36], en fælles militæraktion inden for FUSP's materielle anvendelsesområde.

72. Det forhold, at den omtvistede aftale som rammebetingelser for samarbejdet med Tanzania også foreskriver en menneskeværdig behandling af de tilbageholdte personer samt visse af retsstatens principper, taler på ingen måde imod at henføre den til FUSP. Retsstatens principper og beskyttelse af menneskerettighederne hører nemlig helt generelt til principperne for Unionens optræden udadtil, som skal overholdes og gennemføres, ikke kun, men også i forbindelse med FUSP [artikel 21, stk. 1, første afsnit, stk. 2, litra b), og stk. 3, TEU] [37].

73. Alt i alt har Rådet således med rette støttet sig på FUSP, mere præcist på artikel 37 TEU, som eneste hjemmelsgrundlag for den anfægtede afgørelse [38]. Parlamentets første anbringende er følgelig ugrundet.

C – *Underretning af Parlamentet (andet anbringende)*

74. Med andet anbringende gøres det gældende, at Parlamentet i strid med artikel 2218, stk. 10, TEUF ikke straks og fuldt ud er blevet underrettet i alle faser af processen til indgåelse af den omtvistede aftale.

35 — Jf. i samme retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, navnlig domme af 4.12.2014, Samatar m.fl. mod Frankrig, klage-nr. 17110/10, bl.a., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, præmis 41-59) og Hassan m.fl. mod Frankrig (klage-nr. 46695/10 m.fl., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, præmis 60-72 og 86-104), begge vedrørende EMRK's artikel 5.

36 — Jf. hertil især den fælles aktions artikel 10, stk. 6, og artikel 12, stk. 3.

37 — Se i samme retning generaladvokat Bots forslag til afgørefalse Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:50, punkt 64) vedrørende målsætningerne om bevaring af verdensfreden og den internationale sikkerhed.

38 — Jf. supplerende generaladvokat Bots indgående analyse vedrørende aftalen mellem EU og Mauritius i forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 68-121), som med i det væsentlige sammenlignelige argumenter når frem til samme resultat (jf. navnlig punkt 83 og 109-115).

75. Domstolen har tidligere fastslået, at artikel 218, stk. 10, TEUF finder anvendelse på alle procedurer for vedtagelsen af en international aftale, herunder aftaler, der udelukkende vedrører FUSP [39]. Det er imidlertid fortsat meget omtvistet, hvilket omfang Rådets forpligtelser over for Parlamentet i henhold til denne bestemmelse har.

Generelt

76. Formuleringerne i artikel 218, stk. 10, TEUF tyder på en meget vidtgående oplysningspligt for Rådet: Parlamentet skal underrettes »straks«, »fuldt ud« og »i alle faser af proceduren«. Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen på EU-plan afspejler et grundlæggende demokratisk princip [40] (jf. artikel 2 TEU), også på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

77. Til forskel fra generaladvokat Bot [41] og nogle af procesdeltagerne i den foreliggende sag er jeg umiddelbart ikke af den opfattelse, at der skal stilles forskelligt strenge krav til underretning af Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF alt efter, om Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF skal godkende en international aftale, skal høres om den eller – som i det foreliggende tilfælde – ikke har nogen formel medbestemmelsesret vedrørende denne aftale.

78. Den demokratiske kontrol består ikke kun i udøvelsen af formelle medbestemmelsesrettigheder, og underretningen af Parlamentet har ikke kun til formål at forberede udøvelsen af sådanne medbestemmelsesrettigheder. Tværtimod er den gennemsigtighed, som etableres ved at underrette Parlamentet straks og fuldt ud i alle faser af proceduren, i sig selv et element i den demokratiske kontrol, som ikke må undervurderes, og dermed en værdi i sig selv.

79. Denne gennemsigtighed følger af det meget grundlæggende princip, hvorefter EU's beslutninger træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt (artikel 1, stk. 2, TEU). Den bidrager til at anspore alle aktører, som deltager i Unionens optræden udadtil, til at handle ansvarsbevidst. Desuden sikrer den, at EU-borgernes valgte repræsentanter får lejlighed til ud fra et fuldt kendskab til situationen at debattere udenrigspolitiske anliggender af generel europæisk interesse offentligt samt til kritisk at deltage i hele proceduren om indgåelse af en international aftale ved spontane udtalelser [42]. På denne måde kan de i øvrigt også på fuldt lovlig vis forsøge at få indflydelse på indholdet af den planlagte aftale, selv i tilfælde, hvor den pågældende aftale formelt set kan indgås uden deres godkendelse, eller uden at de bliver hørt. Mange kontroversielle eksempler fra den nære fortid viser meget illustrativt, hvor vigtigt det er med demokratisk kontrol i forbindelse med Unionens optræden udadtil, og hvor stærkt denne afhænger af en passende underretning af Parlamentet [43].

39 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, især præmis 85).

40 — Domme Roquette Frères mod Rådet (C-138/79, EU:C:1980:249, præmis 33), Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 81) og Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 81).

41 — Generaladvokat Bots forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, især punkt 142-144).

42 — Eksempelvis kunne Parlamentet i et tilfælde som det foreliggende være interesseret i, om der er taget tilstrækkeligt hensyn til det forbud mod dødsstraf, som gælder i EU (artikel 2, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder). Hvad nu, hvis Rådet havde forsømt at træffe forholdsregler herom i den omtvistede aftale? Og er det tilstrækkeligt, hvis den omtvistede aftale ikke indeholder et udtrykkeligt forbud mod dødsstraf, men kun i form af en omskrivning? Jeg henviser til, at den fælles aktion i artikel 12, stk. 3, udtrykkeligt ophøjer risikoen for dødsstraf til en hindring for at overføre formodede pirater til tredjelande, hvorimod artikel 5 i den omtvistede aftale kun omtaler dette punkt indirekte og med ringe symbolstyrke, nemlig derved, at »ingen overført person må stilles for en domstol for en forbrydelse, der har en maksimumsstraf, som er hårdere end fængsel på livstid«.

43 — Jeg tænker især på den planlagte frihandelsaftale »TTIP« med USA, på SWIFT-aftalen og aftalen om udlevering af oplysninger om flypassagerer (»Passenger Name Records«), men også på EU's tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder i henhold til artikel 6, stk. 2, TEU samt artikel 218, stk. 6 og 8, TEUF.

80. Denne forståelse af artikel 218, stk. 10, er ikke forbundet med en »udvidelse af Europa-Parlamentets rolle«, som ville være uforenelig med erklæringen om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik [44]. De samme principper for demokratisk kontrol og gennemsigtighed, som nu findes i artikel 218, stk. 10, TEUF, var nemlig allerede før Lissabontraktatens ikrafttræden fast forankret i det europæiske traktatsystem for alle politikområder, også for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik [45].

81. Bortset fra det er det først ved underretning straks og fuldt ud i alle faser af proceduren som fastsat i artikel 218, stk. 10, TEUF, at det sikres, at Parlamentet kan foretage en kritisk kontrol af Rådets valg af – formelt og materielt – hjemmelsgrundlag og eventuelt gøre sin holdning til dette spørgsmål gældende [46]. Kun hvis Parlamentet har tilstrækkelige oplysninger om genstanden for og forløbet af forhandlingerne om en planlagt international aftale, kan det hurtigt danne sig et selvstændigt billede af valget af det korrekte hjemmelsgrundlag og effektivt forsvare sine eventuelle medbestemmelsesrettigheder. I jo mindre grad Rådet underretter Parlamentet, i jo større grad kan Rådet selv uden større politisk modstand lægge sig fast på et hjemmelsgrundlag, som passer det.

82. På denne baggrund skal det i det følgende prøves, om Parlamentet i den foreliggende sag er blevet underrettet på den måde, som det forlanges ved artikel 218, stk. 10, TEUF, nemlig *i alle faser af proceduren*, *straks* og *fuldt ud*.

Pligten til at underrette Parlamentet i alle faser af proceduren

83. Hvad angår for det første pligten til at underrette Parlamentet *i alle faser af proceduren*, omfatter denne pligt uden nogen tvivl underretning om procedurens indledning og afslutning. Hvad dette angår har Rådet opfyldt sin pligt i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF, idet det først ved skrivelse af 22. marts 2010 informerede Parlamentet om den forestående indledning af forhandlinger om en aftale med Tanzania og derefter ved skrivelse af 19. marts 2014 om godkendelsen af den færdigforhandlede aftale.

84. Dermed er Rådets forpligtelser over for Parlamentet imidlertid på ingen måde udtømt. Som det uden besvær allerede kan udledes af ordlyden i artikel 218, stk. 10, TEUF med formuleringen »i alle faser af proceduren«, skal Parlamentet ikke kun underrettes ved begyndelsen og afslutningen af proceduren til indgåelse af en international aftale, men også – og med en vis regelmæssighed – *under* den løbende procedure om, hvordan den forløber. Dette har Rådet sågar selv principielt medgivet i retsmødet.

85. Det er klart, at underretningen af Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF ikke kan være af samme kvalitet og intensitet som f.eks. underretningen af et særligt udvalg i henhold til artikel 218, stk.4, TEUF, som Unionens forhandler skal »føre samråd« med under forhandlingerne med et tredjeland. Parlamentet skal heller ikke underrettes om rent forberedende interne begivenheder i de andre EU-organer, f.eks. om drøftelserne i Rådets arbejdsgrupper eller i medlemsstaternes Faste Repræsentanters Komité.

86. Til forskel fra Rådets opfattelse kan underretningen af Parlamentet imidlertid heller ikke være begrænset til de trin i proceduren, hvor Rådet træffer formelle beslutninger i en eller anden form – navnlig tildeling af forhandlingsmandatet og vedtagelse af retningslinjer for forhandleren. Tværtimod skal Parlamentet derudover informeres om eventuelle opnåede mellemresultater og væsentlige fremskridt i forhandlingerne og desuden om nævneværdige vanskeligheder, som måtte optræde under

44 — I erklæring nr. 14 til slutakten for regeringskonferencen, der vedtog Lissabontraktaten, som blev undertegnet den 13.12.2007 (EUT 2008 C 115, s. 343), påpeges det i andet afsnit, at Lissabontraktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik »ikke udvider Europa-Parlamentets rolle«.

45 — Jf. især artikel 1, stk. 2, EU og artikel 21 EU.

46 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 86).

forhandlingerne. Denne underretning skal altid – under hensyntagen til alle forhold i det enkelte tilfælde og eventuelt med egnede foranstaltninger til at sikre fortrolig behandling af følsomme oplysninger – ske på en sådan måde, at Parlamentet får tilstrækkelig mulighed for effektivt at udøve sin kontrolfunktion.

87. Kun med en sådan løbende underretning kan Parlamentet leve op til sin demokratiske kontrolfunktion og desuden holde øje med, om det hjemmelsgrundlag, som Rådet oprindeligt har valgt, fortsat er det rette. Denne funktion for Parlamentet har særlig betydning ikke mindst i forbindelse med FUSP, fordi domstolskontrollen på dette område som allerede nævnt er stærkt begrænset (artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU, sammenholdt med artikel 275 TEUF). Hvis Parlamentet først kunne udøve sin rolle ved procedurens afslutning på grundlag af en færdigforhandlet eller sågar allerede godkendt international aftale, ville dets demokratiske kontrol være langt mindre effektiv.

88. Da Parlamentet i det foreliggende tilfælde ikke har modtaget nogen form for underretning om situationen under den løbende procedure, foreligger der således en klar tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF.

89. Heroverfor kan det ikke indvendes, at det ikke er Rådet, men Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, der er tovholder under den løbende procedure. For det første er det nemlig Rådet, der som besluttende organ har ansvaret for, at hele proceduren forløber korrekt. For det andet må Rådet tage eventuelle forsømmelser fra den højtstående repræsentants side på sin kappe, da denne ikke kun er formand for Rådet for Udenrigsanliggender (artikel 18, stk. 3, TEU), men desuden som Rådets bemyndigede gennemfører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 18, stk. 2, andet punktum, TEU). Specielt i det foreliggende tilfælde var den højtstående repræsentant helt konkret af Rådet blevet bemyndiget til at indlede forhandlingerne med Tanzania [47] (artikel 218, stk. 3, TEUF).

Pligten til at underrette Parlamentet fuldt ud

90. Hvad dernæst angår pligten til *fuldt ud* at underrette Parlamentet, lader Rådets to skrivelser til Parlamentet i det foreliggende tilfælde en del tilbage at ønske.

91. For det første indeholdt skrivelsen af 22. marts 2010, hvormed Parlamentet blev informeret om den forestående påbegyndelse af forhandlingerne om aftalen med Tanzania, ingen oplysninger om eventuelle forhandlingsdirektiver i henhold til artikel 218, stk. 4, TEUF.

92. Dette er ikke i overensstemmelse med artikel 218, stk. 10, TEUF. Når Parlamentet skal underrettes fuldt ud, forudsætter det nødvendigvis, at man foruden den blotte meddelelse om, at der indledes forhandlinger om en aftale, også fremsender detaljer om det indhold, som fra EU's side tilstræbes i den planlagte internationale aftale. Kun hvis dette sker, er en effektiv demokratisk kontrol mulig.

93. Som Rådet selv har medgivet med henvisning til tidligere tilfælde, er der ingen uovervindelige barrierer, som forhindrer, at forhandlingsdirektiver videregives til Parlamentet. Navnlig kan der om nødvendigt træffes egnede foranstaltninger til at sikre, at følsomme oplysninger bliver behandlet fortroligt, f.eks. oplysninger om EU's forhandlingsstrategi eller oplysninger, som berører EU's eller medlemsstaternes udenrigspolitiske interesser eller sikkerhed.

94. For det andet var skrivelsen af 19. marts 2014, hvormed Parlamentet blev informeret om procedurens afslutning, ikke vedlagt hverken den anfægtede afgørelses eller den omtvistede aftales ordlyd. End ikke på et senere tidspunkt har Rådet officielt tilsendt Parlamentet disse to tekster.

47 — Således udtrykkeligt i skrivelse af 22.3.2010.

95. Dette er heller ikke i overensstemmelse med kravene i artikel 218, stk. 10, TEUF [48].

96. Heroverfor kan det ikke anføres, at Parlamentet kendte konteksten for den planlagte aftale med Tanzania, især fordi der allerede var indgået to lignende aftaler med andre tredjelande. Som Parlamentet meget rigtigt har påpeget, går det ikke an, at EU-borgernes valgte repræsentanter skal udøve deres demokratiske kontrol på grund af formodninger om det sandsynlige indhold af en tilstræbt international aftale.

97. Det er heller ikke, som Rådet har hævdet, op til Parlamentet selv at rekvirere yderligere oplysninger. I modsætning til andre bestemmelser, f.eks. artikel 319, stk. 2, TEUF, pålægger artikel 218, stk. 10, TEUF nemlig ikke Parlamentet nogen form for pligt til selv at tage initiativ på dette punkt. En sådan forpligtelse ville stille Parlamentet i en langt dårligere position allerede på grund af dets manglende kendskab til detaljerne og fremskridtene i forhandlingerne om aftalen og gøre det betydeligt vanskeligere for Parlamentet at udøve den demokratiske kontrol. I henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF skal Rådet underrette Parlamentet uden at være blevet anmodet herom. Dette følger i sidste ende af princippet om ligevægt mellem institutionerne og om loyalt samarbejde mellem institutionerne (artikel 13, stk. 2, TEU).

98. Parlamentet må slet ikke som i det foreliggende tilfælde være henvist til at erfare indholdet af en rådsafgørelse og den derved godkendte aftale fra *Den Europæiske Unions Tidende*. Som Domstolen allerede har fremhævet, har en offentliggørelse i Tidende i henhold til artikel 297 TEUF ikke samme formål som underretningen af Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF [49].

99. Ganske vist ville Parlamentet også med offentliggørelsen i Tidende stadig have tid til at få prøvet afgørelsens og dermed indirekte også den omtvistede aftales lovlighed ved et annullationssøgsmål (artikel 263, stk. 2, TEUF). Dette er imidlertid en *domstolskontrol* udøvet af en anden EU-institution, som desuden er begrænset til retlige spørgsmål. Der må skelnes skarpt mellem denne kontrol og den *demokratiske kontrol*, som Parlamentet selv foretager, og hvor politiske vurderinger samt spørgsmål om hensigtsmæssigheden står i forgrunden. Hvis denne demokratiske kontrol først kan finde sted ex post, vil den nødvendigvis være langt mindre effektiv end under den løbende procedure til indgåelse af en international aftale. Hvis der derimod åbnes mulighed for at foretage den på et tidligt tidspunkt, kan dette eventuelt sågar være med til at undgå senere retssager mellem institutionerne.

Pligten til at underrette straks

100. Endelig skal Parlamentet i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF også underrettes *straks*. Som det navnlig fremgår af andre sprogversioner (fransk: »immédiatement«, engelsk: »immediately«), sigter denne formulering på en omgående, eller i det mindste så hurtig som mulig underretning af Parlamentet [50].

101. Rådet har med den fremsendte oplysning om den forestående påbegyndelse af forhandlinger om en aftale uden tvivl opfyldt denne pligt, idet det sendte sin skrivelse den 22. marts 2010, altså samme dag, som det gav bemyndigelsen til at indlede forhandlinger med Tanzania.

48 — I denne retning også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:41, punkt 155).

49 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 79).

50 — I tysk ret antages det, at formuleringen »unverzüglich« (»straks«) kræver en handling »uden ugrundet ophold« (jf. BGB's § 121, stk. 1, første punktum).

102. Det forholder sig imidlertid anderledes med underretningen om procedurens afslutning. Den omstændighed, at Rådet ved den anfægtede afgørelse havde godkendt den omtvistede aftale, blev først meddelt Parlamentet over en uge senere ved skrivelse af 19. marts 2014. Dette er ganske vist en forholdsvis kort forsinkelse i sammenligning med sag C-658/11, hvor Rådet lod tre måneder gå [51]. Alligevel er der tale om en nævneværdig forsinkelse, især i den moderne kommunikations tidsalder. Hverken udenretligt eller i sagen for Domstolen har Rådet anført så meget som et tilløb til en retfærdiggørelse af denne forsinkelse [52]. Under disse omstændigheder vidner selv en sådan forsinkelse på godt en uge, som i det foreliggende tilfælde, om manglende respekt for den folkevalgte forsamling, som er uforenelig med såvel ordlyden som ånden i artikel 218, stk. 10, TEUF og det loyale samarbejde mellem institutionerne (artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU).

Mellemkonklusion

103. Alt i alt har Rådet altså i det foreliggende tilfælde i flere henseender tilsidesat sin pligt i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF til fuldt ud og straks at underrette Parlamentet i alle faser af proceduren. Parlamentets andet anbringende tages således til følge.

D – *Sammenfatning*

104. Sammenfattende kan det således konstateres, at kun Parlamentets andet anbringende har udsigt til at få medhold. Da Rådet imidlertid med artikel 218, stk. 10, TEUF har tilsidesat et væsentligt formelt krav, berettiger dette andet anbringende i sig selv, at den anfægtede afgørelse annulleres [53] (artikel 263, stk. 1 og 2, TEUF, sammenholdt med artikel 264, stk. 1, TEUF).

E – *Opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger*

105. Hvis Domstolen følger mit forslag og annullerer afgørelsen alene på grundlag af andet anbringende, bør den opretholde afgørelsens virkninger i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF i overensstemmelse med alle procesdeltageres enstemmige opfattelse.

106. Denne opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger er nødvendig af hensyn til retssikkerheden for ikke at forringe den fulde virkning af retsforfølgelsen og domfældelsen af formodede pirater. På denne måde fjernes med henblik på den fælles aktions [54] artikel 10, stk. 6, og artikel 12, stk. 3, på forhånd grundlaget for ethvert forsøg på at rejse tvivl om EUNAVFOR's mandat med hensyn til at overføre personer, som pågribes ud for Somalias kyster og mistænkes for pirateri, til Tanzania. Ligeledes vil der ikke kunne rejses tvivl om retsvirkningerne af handlinger, som allerede er udført under anvendelse af den omtvistede aftale. Ved at opretholde den anfægtede afgørelses virkninger undgås helt generelt enhver uklarhed på internationalt niveau om, hvorvidt de internationale forpligtelser, som EU har påtaget sig ved godkendelsen og underskrivelsen af den omtvistede aftale, fortsat består.

51 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 15-17 og 77).

52 — Navnlig har Rådet ikke påberåbt sig oversættelsesproblemer i denne forbindelse. Hvis en international aftale eller den rådsafgørelse, som godkender den, ikke straks foreligger på alle EU's officielle sprog, skal Rådet i første omgang sende Parlamentet de sprogversioner, der er til rådighed, og senere uden forsinkelse eftersende eventuelle manglende oversættelser.

53 — I samme retning dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, navnlig præmis 80, 86 og 87).

54 — Som bekendt forudsætter overførsel af personer til et tredjeland i henhold til disse to bestemmelser, at der forudgående er indgået en aftale med det pågældende tredjeland, som fastlægger betingelserne for overførslen.

107. Da den anfægtede afgørelse i forbindelse med andet anbringende ikke bliver annulleret på grund af et urigtigt materielt eller formelt hjemmelsgrundlag, men kun på grund af tilsidesættelse af pligten til at underrette Parlamentet, bør afgørelsens virkninger opretholdes, ikke kun midlertidigt, men på ubestemt tid [55]. I henhold til artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF ville Rådets manglende underretning af Parlamentet nemlig, selv hvis den blev indhentet på korrekt vis, ikke være forbundet med nogen form for medbestemmelsesret for Parlamentet, end ikke en høringsret. Under disse omstændigheder ville det være overdrevet formalistisk alligevel at forlange af Rådet, at det skulle gentage sin beslutningstagning inden for en rimelig frist.

108. Det ville kun forholde sig anderledes, hvis Domstolen (også) skulle give Parlamentet medhold i dets første anbringende og fastslå, at der er sket urigtig retsanvendelse ved valget af hjemmelsgrundlag for den anfægtede afgørelse. En sådan fremgangsmåde ville have indflydelse på Parlamentets medbestemmelsesret. I så fald kunne opretholdelsen af den anfægtede afgørelses virkninger ifølge Domstolens nyere retspraksis [56] ikke kunne indrømmes på ubestemt tid, men kun for den periode, som Rådet fornuftigvis skal bruge til at afhjælpe den konstaterede retlige mangel med hensyn til valg af hjemmelsgrundlag og inddrage Parlamentet korrekt heri. I det foreliggende tilfælde synes en frist på ti måneder at være passende til at give Rådet mulighed for at indhente Parlamentets godkendelse i henhold til artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. v), TEUF samt at vedtage en ny afgørelse baseret på de korrekte hjemmelsgrundlag.

VII – **Sagens omkostninger**

109. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet ifølge mit forslag til afgørelse er den tabende part, og da Parlamentet har nedlagt påstand herom, pålægges det Rådet at betale sagens omkostninger. Dog bærer Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige og Europa-Kommissionen som intervenienter deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1.

VIII – **Forslag til afgørelse**

110. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10. marts 2014 annulleres.

2) Den annullerede afgørelses virkninger opretholdes.

3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Parlamentets omkostninger.

4) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.«

55 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, især præmis 91).

56 — Domme Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 90), Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, navnlig præmis 81) og Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 56).