



Discussienota van het Hof van Justitie van de Europese Unie over bepaalde aspecten van de toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

1 Het programma van Stockholm, vastgesteld door de Europese Raad op 11 december 2009, schrijft voor dat de Europese Unie „snel” toetreedt tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”). Ter uitvoering van dit programma heeft de Europese Commissie onlangs een ontwerp voor een besluit van de Raad van de Europese Unie houdende machtiging van de Commissie om te onderhandelen over de toetreding van de Unie tot het EVRM voorgelegd. Dit ontwerp wordt thans grondig onderzocht door de bevoegde instanties van de Raad.¹ Om bij te dragen aan de inspanningen om deze toetreding, waarbij een aantal vrij ingewikkelde juridische vragen rijzen, tot een goed einde te brengen, formuleert het Hof van Justitie de volgende overwegingen over een bijzonder aspect dat verband houdt met de werking van het rechtsplegingstelsel van de Unie.

I.

2 Het Verdrag van Lissabon, dat in werking is getreden op 1 december 2009, is een belangrijke stap in de evolutie van de bescherming van de grondrechten in Europa. Enerzijds heeft het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie thans de status van een juridisch dwingende handeling, zodat het Hof van Justitie en de nationale rechterlijke instanties thans beschikken over een basistekst voor het vervullen van hun taak van toezicht op de inachtneming van de grondrechten in het kader van de uitlegging en de toepassing van het recht van de Unie. Anderzijds wordt in het Verdrag van Lissabon bepaald dat de Unie toetreedt tot het EVRM. Door het juridische kader voor de bescherming van de grondrechten op het niveau van de Unie aldus te onderbouwen, wordt deze bescherming, waarvan de eerste

¹ De eerdere fasen zijn beschreven in de nota van het Voorzitterschap aan de Coreper/Raad, [doc. 6582/10](#), van 17 februari 2010 „Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”.



jurisprudentiële fundamenten meer dan veertig jaar geleden zijn gelegd², bevestigd en versterkt.

3 Wat met name het EVRM betreft, trachten de instellingen en organen van de Unie immers reeds lange tijd, onder toezicht van het Hof van Justitie, de inachtneming te verzekeren van de rechten van de mens zoals die door het EVRM zijn gewaarborgd, en dit zelfs zonder dat daartoe een uitdrukkelijke verplichting bestaat. Zoals uit zijn rechtspraak blijkt, geeft het Hof van Justitie regelmatig toepassing aan het EVRM en in het kader daarvan verwijst het de laatste jaren steeds nauwkeuriger naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Dit heeft ertoe geleid dat de laatstgenoemde rechterlijke instantie, wegens het bestaan van een gelijkwaardige bescherming van de rechten van de mens in het recht van de Unie, in bepaalde omstandigheden is uitgegaan van een vermoeden van overeenstemming met het EVRM (rechtspraak Bosphorus)³.

II.

4 De toetreding van de Unie, als organisatie van regionale integratie, is onderworpen aan bijzondere voorwaarden, die verschillen van de voorwaarden voor toetreding van een staat. In artikel 6 VEU wordt immers bepaald dat de toetreding „de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen niet wijzigt”⁴, en in een bij de Verdragen gevoegd protocol, dat dus dezelfde waarde heeft als de Verdragen, wordt bepaald dat het akkoord betreffende de toetreding „voorziet in de instandhouding van de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie.”⁵

5 Een van de specifieke kenmerken van de Unie en de rechtsorde van de Unie is dat handelingen van de Unie in de regel slechts via nationale maatregelen ter uitvoering of

² Arrest van het Hof van Justitie van 12 november 1969, *Stauder*, 29/69, Jurispr. blz. 419.

³ Arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/ Ierland* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Artikel 6, lid 2, VEU.

⁵ Artikel 1 van het protocol (nr. 8) betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „protocol nr. 8”).



toepassing daarvan gevolgen sorteren jegens particulieren. Om hun grondrechten tegen handelingen van de Unie te doen beschermen moeten particulieren zich dus normaliter tot de nationale instanties en met name tot de rechterlijke instanties van de lidstaten wenden. Indien in een concreet geval een particulier niet tevreden is met de bescherming die hem op het nationale niveau is geboden, kan hij, na uitputting van de interne rechtsmiddelen, bij het Europees Hof voor de rechten van de mens een beroep instellen tegen de betrokken lidstaat. Op die manier kunnen particulieren handelingen van de Unie indirect in geding brengen door op te komen tegen nationale maatregelen tot toepassing of uitvoering van het recht van de Unie.

6 In het vooruitzicht van de toetreding van de Unie tot het EVRM moet dit specifieke kenmerk van het rechtsplegingstelsel van de Unie in de context worden geplaatst van de beginselen die de werking van de door het EVRM ingestelde controlemechanismen beheersen, met name van het subsidiariteitsbeginsel. Volgens dit beginsel dienen de staten die het EVRM hebben geratificeerd, de inachtneming van de in het EVRM geformuleerde rechten op het nationale niveau te waarborgen, en dient het Europees Hof voor de rechten van de mens na te gaan of deze staten hun verplichtingen daadwerkelijk zijn nagekomen. Het staat dus in de eerste plaats aan de nationale autoriteiten en aan de nationale rechterlijke instanties om schendingen van het EVRM te voorkomen en, indien dat niet is gebeurd, deze schendingen te onderzoeken en te bestraffen.⁶

7 Op grond van het subsidiariteitsbeginsel en om in het kader van de voorbereiding van de toetreding de tenuitvoerlegging van dat beginsel te verzekeren, dient te Unie te onderzoeken of ter zake van haar handelingen die het voorwerp van een beroep bij het Europees Hof voor de rechten van de mens kunnen zijn, de externe controle door de organen van het EVRM kan worden voorafgegaan door een doeltreffende interne controle door de rechterlijke instanties van de lidstaten en/of van de Unie.

⁶ Zie blz. 4 van het Memorandum van de president van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 3 juli 2009, opgesteld in het vooruitzicht van de conferentie van Interlaken [conferentie over de toekomst van het Europees Hof voor de rechten van de mens, georganiseerd te Interlaken in februari 2010], beschikbaar op de website van de Europees Hof voor de rechten van de mens.



III.

8 In het kader van het rechtsplegingstelsel van de Unie, zoals dat door de Verdragen is vastgesteld, heeft het Hof van Justitie tot taak, de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen te verzekeren⁷, en is het uit hoofde van zijn toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen, bij uitsluiting bevoegd om in voorkomend geval een handeling van de Unie ongeldig te verklaren. Het is immers vaste rechtspraak dat elke nationale rechterlijke instantie bevoegd is om de geldigheid van een handeling van een orgaan van de Unie te onderzoeken, maar de nationale rechterlijke instanties zijn, ongeacht of hun beslissingen naar nationaal recht vatbaar zijn voor beroep, niet bevoegd om zelf de ongeldigheid van dergelijke handelingen vast te stellen. Om de eenvormige toepassing van het recht van de Unie te bewaren en de noodzakelijke samenhang van het stelsel van rechterlijke bescherming in de Unie te waarborgen, is dus uitsluitend het Hof van Justitie bevoegd om in voorkomend geval de ongeldigheid van een handeling van de Unie vast te stellen.⁸ Dit prerogatief is een wezenlijk bestanddeel van de bevoegdheden van het Hof van Justitie en dus van de „bevoegdheden” van de instellingen van de Unie, die overeenkomstig protocol nr. 8 door de toetreding onverlet moeten worden gelaten.⁹

9 Om dit kenmerk van het stelsel van rechterlijke bescherming in de Unie te handhaven dient te worden vermeden dat het Europees Hof voor de rechten van de mens uitspraak dient te doen over de overeenstemming van een handeling van de Unie met EVRM zonder dat het Hof van Justitie daarover vooraf een definitieve uitspraak heeft kunnen doen.

IV.

10 Wat inzonderheid de in artikel 267 VWEU geregelde prejudiciële procedure betreft, dient er in dit verband op te worden gewezen dat deze, wegens de decentrale aard ervan, die inhoudt dat de nationale rechterlijke instanties de algemene rechters van de Unie zijn, reeds

⁷ Artikel 19, lid 1, eerste alinea, VEU.

⁸ Zie arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Jurispr. blz. 4199.

⁹ Artikel 2, laatste zin, van protocol nr. 8.



meer dan halve eeuw op zeer bevredigende wijze werkt, ook al bestaat de Unie thans uit 27 lidstaten. Het is echter niet zeker dat in alle gevallen waarin de vraag van de overeenstemming van een handeling van de Unie met de grondrechten aan de orde is, bij het Hof van Justitie een verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend. Het is weliswaar zo dat de nationale rechterlijke instanties bij het Hof van Justitie een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging, en in voorkomend geval, de geldigheid van een handeling van de Unie kunnen, en in sommige geval moeten, indienen, doch de partijen hebben geen vat op de inleiding van die procedure. Bovendien kan deze procedure moeilijk worden beschouwd als een rechtmiddel waarvan de aanwending, volgens de regel van de uitputting van de interne rechtmiddelen, een *conditio sine qua non* voor het instellen van een beroep bij het Europees Hof voor de rechten van de mens is.

11 Het bij het EVRM ingevoerde stelsel stelt weliswaar niet als voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een beroep bij het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat in alle gevallen vooraf een van de hoogste rechterlijke instanties is aangezocht om uitspraak te doen over de gestelde schending van de grondrechten door de betrokken handeling, doch het gaat er in het hierboven uiteengezette geval niet om, het Hof van Justitie als hoogste rechterlijke instantie van de Unie in te schakelen, maar het gaat erom, het rechtsplegingstelsel van de Unie aldus in te richten dat wanneer een handeling van de Unie in geding wordt gebracht, een rechterlijke instantie van de Unie kan worden aangezocht om een interne controle te verrichten alvorens de externe controle plaatsvindt.

V.

12 Om het aan het EVRM inherente subsidiariteitsbeginsel in acht te nemen en tegelijkertijd de goede werking van het rechtsplegingstelsel van de Unie te verzekeren dient bijgevolg te worden voorzien in een mechanisme dat garandeert dat de vraag naar de geldigheid van een handeling van de Unie daadwerkelijk aan het Hof van Justitie kan worden voorgelegd alvorens het Europees Hof voor de rechten van de mens uitspraak doet over de overeenstemming van die handeling met het EVRM.



Luxemburg, 5 mei 2010.