



EU-domstolen tar ställning till utkastet till avtal om Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och konstaterar att det föreligger problem avseende avtalets förenlighet med unionsrätten

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("Europakonventionen" eller bara "konventionen") är ett multilateralt internationellt avtal som ingåtts inom Europarådet.¹ Europakonventionen trädde i kraft den 3 september 1953. Alla medlemmar i Europarådet är fördragsslutande parter i konventionen.

År 1996 slog EU-domstolen i ett yttrande² fast att gemenskapen, på gemenskapsrättens dåvarande stadium, saknade behörighet att ansluta sig till Europakonventionen.

Sedan dess har Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen år 2000 proklamerat Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ("stadgan"). Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, fick stadgan samma rättsliga värde som fördragen. Det fördraget ändrade även artikel 6 i EU-fördraget³ i vilken det hädanefter föreskrivs, för det första, att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer och, för det andra, att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen.⁴ Vad gäller unionens anslutning till Europakonventionen följer dock av protokoll nr 8⁵ att anslutningsavtalet måste uppfylla vissa villkor som avspeglar nödvändigheten att bevara unionens och unionsrättens särdrag och som ska säkerställa att unionens anslutning inte påverkar vare sig unionens eller dess institutioners befogenheter.

Efter en rekommendation från kommissionen den 17 mars 2010 antog rådet den 4 juni 2010 ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om unionens anslutning till Europakonventionen. Kommissionen utsågs till förhandlare. Den 5 april 2013 nådde förhandlarna en överenskommelse om utkastet till anslutningsinstrument. Mot denna bakgrund vände sig kommissionen, den 4 juli 2013, till EU-domstolen för att i enlighet med artikel 218.11 FEUF inhämta dess yttrande i frågan om utkastet till avtal är förenligt med unionsrätten.⁶

I sitt yttrande som avkunnas i dag erinrar domstolen inledningsvis om att Lissabonfördraget har undanröjt det hinder för unionens anslutning till Europakonventionen som berodde på att det saknades rättslig grund för anslutningen. Domstolen understryker dock att unionen inte kan

¹ Europarådet bildades genom ett internationellt avtal som undertecknades i London den 5 maj 1949 och trädde i kraft den 3 augusti samma år. Syftet var att åstadkomma en fastare enhet mellan Europarådets medlemmar för att skydda de ideal och principer som utgör deras gemensamma arv och att underlätta det ekonomiska och sociala framåtskridandet i Europa. För närvarande är 47 europeiska stater medlemmar i Europarådet, däribland Europeiska unionens 28 medlemsstater.

² Domstolens yttrande av den 8 mars 1996 ([2/94](#)).

³ I artikelns lydelse enligt Lissabonfördraget.

⁴ Artikel 6.2 i EU-fördraget.

⁵ Protokoll (nr 8) om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶ 24 medlemsstater har deltagit i detta förfarande.

betraktas som en stat och att anslutningen därför måste ske med beaktande av unionens särdrag, vilket ju enligt fördragen själva är en förutsättning för anslutningen.

Efter detta klargörande påpekar domstolen att Europakonventionen genom anslutningen, i likhet med varje internationellt avtal som unionen ingår, skulle bli bindande för unionsinstitutionerna och medlemsstaterna och således skulle utgöra en integrerad del av unionsrätten. Under dessa omständigheter skulle unionen, på samma sätt som varje annan fördragsslutande part, vara föremål för en extern kontroll av efterlevnaden av de rättigheter och friheter som föreskrivs i konventionen. I det sammanhanget skulle unionen och dess institutioner omfattas av de övervakningsmekanismer som föreskrivs i konventionen och, i synnerhet, vara skyldiga att rätta sig efter beslut och domar som meddelas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ("Europadomstolen").

EU-domstolen konstaterar att det visserligen är en naturlig följd av begreppet extern kontroll, å ena sidan, att Europadomstolens tolkning av Europakonventionen skulle vara bindande för unionen och alla dess institutioner och, å andra sidan, att EU-domstolens tolkning av en rättighet som skyddas enligt konventionen inte skulle vara bindande för Europadomstolen. EU-domstolen finner dock att detta inte kan gälla den tolkning som den själv gör av unionsrätten, och särskilt av stadgan.

EU-domstolen framhåller i det avseendet särskilt att det, i den mån som Europakonventionen innebär att de fördragsslutande parterna får föreskriva en högre nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna än det som följer av konventionen, bör säkerställas att det finns **en samordning mellan konventionen och stadgan**. När rättigheter enligt stadgan motsvarar rättigheter som skyddas enligt Europakonventionen måste nämligen den möjlighet som medlemsstaterna ges i Europakonventionen begränsas till vad som är nödvändigt för att förhindra att den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan liksom unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan undergrävs. EU-domstolen konstaterar att **utkastet till avtal inte innehåller någon bestämmelse som är avsedd att uppnå en sådan samordning**.

Det tillvägagångssätt som har valts i utkastet till avtal, vilket innebär att unionen likställs med en stat och ges en roll som i alla avseenden är identisk med varje annan fördragsslutande parts roll, bortser enligt domstolen just från unionens särart. I synnerhet tar detta tillvägagångssätt inte hänsyn till att medlemsstaterna, när det gäller frågor i vilka befogenheter har överförts från medlemsstaterna till unionen, har accepterat att förbindelserna dem emellan regleras av unionsrätten och inte av någon annan rättslig reglering. Europakonventionen kräver att unionen och medlemsstaterna ska betraktas som fördragsslutande parter inte bara i deras förbindelser med andra fördragsslutande parter som inte är medlemmar i unionen, utan även i sina ömsesidiga förbindelser. Detta skulle också medföra **ett krav på att varje medlemsstat ska kontrollera att de andra medlemsstaterna iakttar de grundläggande rättigheterna, trots att det enligt unionsrätten ska råda ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Under dessa omständigheter kan anslutningen äventyra både den jämvikt som unionen bygger på och unionsrättens autonomi**. Det planerade avtalet innehåller inte några bestämmelser som är ägnade att förhindra en sådan utveckling.

EU-domstolen påpekar att **protokoll nr 16 till Europakonventionen**, som undertecknades den 2 oktober 2013, ger de högsta domstolarna i medlemsstaterna rätt att begära att Europadomstolen ska avge rådgivande yttranden i principfrågor rörande tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som stadgas i konventionen eller i dess protokoll. I och med att Europakonventionen skulle komma att utgöra en integrerad del av unionsrätten **skulle den mekanism som skapas genom protokoll nr 16 kunna påverka autonomi hos och effektiviteten i det förfarande för förhandsavgörande** som föreskrivs i EUF-fördraget, särskilt när det rör sig om rättigheter enligt stadgan som motsvarar rättigheter som skyddas av konventionen. Det är nämligen inte uteslutet att en begäran om rådgivande yttrande enligt protokoll nr 16 som framställs av en domstol i en medlemsstat kan leda till att förfarandet för EU-domstolens

så kallade förhandsgranskning⁷, ska tillämpas, vilket skapar en risk för ett kringgående av förfarandet för förhandsavgörande. Enligt EU-domstolen innehåller utkastet till avtal inte några bestämmelser om förhållandet mellan dessa båda mekanismer.

EU-domstolen erinrar därefter om att medlemsstaterna enligt EUF-fördraget förbinder sig att **inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av fördragen på annat sätt än som bestämts genom fördragen**.⁸ När ett mål rör unionsrätten har följaktligen EU-domstolen exklusiv behörighet att pröva alla tvister mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna och unionen angående iakttagandet av konventionen. Den omständigheten att förfaranden vid EU-domstolen enligt utkastet till avtal inte ska anses utgöra sådana förfaranden för reglering av tvister enligt Europakonventionen från vilka de fördragsslutande parterna har avstått räcker inte för att bevara EU-domstolens exklusiva behörighet. Enligt utkastet till avtal har nämligen unionen eller medlemsstaterna fortfarande **möjlighet att inge en ansökan till Europadomstolen angående en överträdelse av Europakonventionen som en medlemsstat eller unionen påstås ha begått i samband med unionsrätten**. Själva förekomsten av en sådan möjlighet **strider mot EUF-fördragets krav**. Under dessa omständigheter skulle utkastet till avtal kunna vara förenligt med unionsrätten endast om det innehöll bestämmelser som uttryckligen utesluter Europadomstolens behörighet i tvister mellan medlemsstaterna, eller mellan medlemsstaterna och unionen, rörande tillämpningen av Europakonventionen inom unionsrättens tillämpningsområde.

Den **medsvarandemekanism** som föreskrivs i utkastet till avtal är avsedd att säkerställa att talan som väcks vid Europadomstolen av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet. I utkastet till avtal föreskrivs att en fördragsslutande part får ställning som medsvarande antingen genom att följa en uppmaning från Europadomstolen om att inträda som medsvarande eller genom beslut av Europadomstolen efter ansökan av den fördragsslutande parten själv. Om unionen eller medlemsstaterna ansöker om att få inträda som medsvarande i ett mål vid Europadomstolen, ska de med sina argument visa att villkoren för deras deltagande i förfarandet är uppfyllda, och Europadomstolens prövning av ansökan grundar sig på hur sannolika dessa argument är. Vid den prövningen skulle Europadomstolen komma att ta ställning till de unionsrättsliga reglerna om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna samt kriterierna för vem som kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet. Europadomstolen skulle i detta avseende kunna fatta ett slutgiltigt beslut som skulle vara bindande för såväl medlemsstaterna som unionen. Om Europadomstolen tilläts att fatta ett sådant beslut skulle det **kunna påverka fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna på ett negativt sätt**.

I yttrandet tar domstolen också ställning till **förfarandet för förhandsgranskning**⁹ och anger att frågan huruvida domstolen redan har prövat den rättsfråga som är aktuell i målet vid Europadomstolen endast kan avgöras av den behöriga unionsinstitutionen, vars avgörande bör vara bindande för Europadomstolen. Om Europadomstolen tilläts avgöra en sådan fråga skulle det nämligen innebära att den gavs behörighet att tolka EU-domstolens praxis. Följaktligen borde detta förfarande utformas på ett sådant sätt att unionen, i varje mål som pågår vid Europadomstolen, systematiskt erhåller fullständig information, så att den behöriga unionsinstitutionen kan bedöma huruvida EU-domstolen redan har prövat den fråga som är aktuell i målet och, om så inte är fallet, få till stånd en förhandsgranskning. Vidare är det enligt det planerade avtalet inte möjligt att med tillämpning av förfarandet för förhandsgranskning vända sig till EU-domstolen för att den ska ta ställning till en fråga om tolkningen av sekundärrätten. **Det faktum att detta förfarande på detta sätt begränsas** till att endast omfatta giltighetsfrågor **påverkar unionens och EU-domstolens befogenheter negativt**.

Slutligen undersöker domstolen unionsrättens särdrag när det gäller **domstolsprövningen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken**. I detta avseende understryker

⁷ Redan utkastet till avtal innehåller bestämmelser om detta förfarande, vilket är avsett att möjliggöra för EU-domstolen att utföra en förhandsgranskning i mål vid Europadomstolen som rör unionsrättsliga bestämmelser som ännu inte tolkats av domstolen.

⁸ Artikel 344 i EUF-fördraget.

⁹ Se fotnot 6.

domstolen att vissa akter som antas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, på unionsrättens nuvarande stadium, inte kan bli föremål för domstolens prövning. Att det förhåller sig på detta sätt är en naturlig följd av utformningen av domstolens befogenheter i fördragen. En sådan situation kan således endast motiveras med utgångspunkt i unionsrätten. Till följd av anslutningen, såsom den har utformats i utkastet till avtal, skulle Europadomstolen emellertid ha befogenhet att pröva förenligheten med Europakonventionen vad gäller vissa handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och då särskilt vad gäller sådana handlingar, åtgärder eller underlåtenheter vilkas förenlighet med de grundläggande rättigheterna EU-domstolen inte är behörig att pröva. Följaktligen **åsidosätter** utkastet till avtal **unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövningen** av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter **på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.**

Mot bakgrund av de problem som konstaterats **slår EU-domstolen fast att utkastet till avtal om Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen inte förenligt med unionsrättens bestämmelser.**

ANMÄRKNING: En medlemsstat, Europaparlamentet, rådet eller kommissionen får inhämta EU-domstolens yttrande om huruvida ett planerat avtal är förenligt med fördragen. Om EU-domstolen finner att så inte är fallet, kan avtalet inte träda i kraft, såvida inte avtalet eller fördragen ändras.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Yttrandet i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Bilder från avkunnandet av yttrandet finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106