

Stellingname van het Hof

De ontvankelijkheid van het verzoek om advies

- 1 De Ierse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, maar ook de Deense en de Zweedse regering hebben gesteld, dat het verzoek om advies niet ontvankelijk, althans prematuur is. Zij hebben betoogd, dat er geen akkoord is met een voldoende bepaalde inhoud om het Hof in staat te stellen te toetsen, of de toetreding verenigbaar is met het Verdrag. Huns inziens kan niet worden gesproken van een beoogd akkoord, aangezien de Raad nog steeds geen principebesluit over het openen van onderhandelingen over het akkoord heeft genomen.
- 2 Artikel 228, lid 6, van het Verdrag bepaalt, dat de Raad, de Commissie of een Lid-Staat het advies van het Hof van Justitie kan inwinnen over de verenigbaarheid van een beoogd akkoord met de bepalingen van het Verdrag.
- 3 Zoals het Hof laatstelijk heeft overwogen in advies 3/94 van 13 december 1995 (Jurispr. 1995, blz. I-4577, punt 16), heeft artikel 228, lid 6, ten doel complicaties als gevolg van rechtsgedingen ter zake van de verenigbaarheid met het Verdrag van internationale, de Gemeenschap bindende akkoorden te voorkomen.
- 4 In dat advies (punt 17) heeft het Hof verder opgemerkt, dat een rechterlijke beslissing waarin eventueel wordt vastgesteld dat een dergelijk akkoord, hetzij naar zijn inhoud, hetzij wegens de procedure voor het afsluiten ervan, onverenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag, stellig ernstige moeilijkheden zou opleveren, niet alleen op communautair vlak, maar ook op dat van de internationale betrekkingen, en alle betrokken partijen, met inbegrip van de derde landen, schade zou kunnen toebrengen.

- 5 Om dergelijke complicaties te voorkomen, voorziet het Verdrag in de uitzonderlijke procedure van voorafgaand advies van het Hof van Justitie, opdat vóór het sluiten van het akkoord wordt onderzocht, of het verenigbaar is met het Verdrag.
- 6 Het gaat daarbij om een bijzondere procedure van samenwerking tussen het Hof van Justitie enerzijds en de andere gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten anderzijds, waarin het Hof tot taak heeft, overeenkomstig artikel 164 van het Verdrag de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag in de fase voorafgaand aan de sluiting van een akkoord dat aanleiding zou kunnen geven tot een geschil over de wettigheid van een communautaire sluitings-, uitvoerings- of toepassingshandeling.
- 7 Omtrent het bestaan van een ontwerp-akkoord moet worden vastgesteld, dat in casu zowel bij de indiening van het verzoek als op het moment waarop dit advies wordt gegeven, nog geen begin was gemaakt met de onderhandelingen en dat de exacte inhoud van het akkoord waarbij de Gemeenschap tot het EVRM wil toetreden, niet vastligt.
- 8 Om te beoordelen, in hoeverre het ontbreken van nadere gegevens over de inhoud van het akkoord invloed heeft op de ontvankelijkheid van het verzoek, moet onderscheid worden gemaakt naar gelang van het voorwerp van dit verzoek.
- 9 Blijkens de opmerkingen van de regeringen van de Lid-Staten en van de gemeenschapsinstellingen werpt de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM voornamelijk twee vragen op, te weten enerzijds de vraag naar de bevoegdheid van de Gemeenschap om een dergelijk akkoord te sluiten, en anderzijds de vraag naar de verenigbaarheid ervan met de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder die betreffende de bevoegdheden van het Hof.
- 10 Wat de bevoegdheidsvraag betreft, heeft het Hof in advies 1/78 van 4 oktober 1979 (Jurispr. 1979, blz. 2871, punt 35) overwogen, dat het in het belang is van de gemeenschapsinstellingen en van de betrokken staten, met inbegrip van derde

landen, dat dit punt reeds bij het begin van de onderhandelingen wordt opgelost, nog voordat over de belangrijkste onderdelen van het akkoord wordt onderhandeld.

- 11 In dat advies heeft het Hof als enige voorwaarde gesteld, dat het onderwerp van het beoogde akkoord vóór de opening van de onderhandelingen bekend is.
- 12 Dat het onderwerp van het beoogde akkoord waarop deze adviesaanvraag betrekking heeft, bekend is, staat buiten twijfel. Immers, ongeacht de modaliteiten van een toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM, zijn het algemene doel van dat verdrag, de daarin geregelde materie en de institutionele draagwijdte van een dergelijke toetreding voor de Gemeenschap volkomen bekend.
- 13 De ontvankelijkheid van het verzoek om advies kan niet worden bestreden met het argument, dat de Raad nog niet tot opening van de onderhandelingen heeft besloten en dat derhalve geen akkoord wordt beoogd in de zin van artikel 228, lid 6, van het Verdrag.
- 14 Ook al is een besluit daarover nog niet genomen, de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM is het onderwerp geweest van verscheidene studies en voorstellen van de Commissie en stond op de agenda van de Raad ten tijde van de indiening van de adviesaanvraag bij het Hof. Overigens onderstelt de inleiding door de Raad van de procedure van artikel 228, lid 6, van het Verdrag, dat hij de mogelijkheid van onderhandelingen over en van sluiting van een dergelijk akkoord in overweging had. Het verzoek om advies lijkt aldus ingegeven door de legitieme wens van de Raad, duidelijkheid te verkrijgen over de omvang van zijn bevoegdheden alvorens een besluit over de opening van onderhandelingen te nemen.
- 15 Daarenboven zij erop gewezen, dat de strekking van het verzoek om advies voldoende duidelijk is voor zover het op de bevoegdheid van de Gemeenschap betrekking heeft, en dat een formeel besluit van de Raad om de onderhandelingen te openen, niet onontbeerlijk was voor een nadere precisering ervan.

- 16 Wil ten slotte de procedure van artikel 228, lid 6, van het Verdrag nuttige werking hebben, dan dienen bevoegdheidskwesties niet enkel bij het begin van onderhandelingen aan het Hof te kunnen worden voorgelegd (advies 1/78, reeds aangehaald, punt 35), maar ook voordat die onderhandelingen formeel aanvangen.
- 17 Nu bij de Raad vooraf de vraag is opgekomen, of de Gemeenschap bevoegd is om toe te treden, is het in het belang van de Gemeenschap, de Lid-Staten en de andere staten die partij zijn bij het EVRM, dat daarover vóór de opening van de onderhandelingen zekerheid wordt verkregen.
- 18 Bijgevolg is het verzoek om advies ontvankelijk voor zover het de bevoegdheid van de Gemeenschap betreft om een akkoord als het in casu beoogde te sluiten.
- 19 Dit geldt echter niet voor zover in dat verzoek het vraagstuk van de verenigbaarheid van het akkoord met het Verdrag wordt aangesneden.
- 20 Voor een omstandig antwoord op de vraag, of de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM verenigbaar is met de regels van het Verdrag, in het bijzonder met de artikelen 164 en 219 inzake de bevoegdheid van het Hof, dient het Hof over voldoende gegevens te beschikken over de modaliteiten waaronder de Gemeenschap voornemens is zich te onderwerpen aan de huidige en toekomstige regelingen inzake rechterlijk toezicht van het EVRM.
- 21 Vastgesteld moet worden, dat het Hof geen enkele bijzonderheid is verschaft over de oplossingen die worden overwogen met betrekking tot de concrete vorm waarin die onderwerping van de Gemeenschap aan een internationaal rechterlijk toezicht gestalte moet krijgen.
- 22 Bijgevolg is het Hof niet in staat, advies uit te brengen over de vraag, of toetreding tot het EVRM verenigbaar is met de regels van het Verdrag.

De bevoegdheid van de Gemeenschap om tot het EVRM toe te treden

- 23' Gezien het bepaalde in artikel 3 B van het Verdrag, dat de Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen, beschikt zij slechts over geattribueerde bevoegdheden.
- 24 Dit beginsel van attributie van bevoegdheid moet zowel bij het interne als het internationale optreden van de Gemeenschap worden geëerbiedigd.
- 25 De Gemeenschap handelt gewoonlijk op basis van specifieke bevoegdheden die, zoals het Hof heeft geoordeeld, niet noodzakelijkerwijs uitdrukkelijk moeten voortvloeien uit specifieke bepalingen van het Verdrag, maar die er ook impliciet uit kunnen voortvloeien.
- 26 Op het gebied van de internationale betrekkingen van de Gemeenschap, dat in deze adviesaanvraag aan de orde is, kan volgens vaste rechtspraak de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het aangaan van internationale verbintenissen niet enkel op uitdrukkelijke bepalingen van het Verdrag berusten, doch ook impliciet uit die bepalingen voortvloeien. Het Hof is met name tot de slotsom gekomen, dat telkens wanneer het gemeenschapsrecht de instellingen op intern vlak bevoegdheden toekent om een bepaald doel te verwezenlijken, de Gemeenschap bevoegd is de ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijke internationale verbintenissen aan te gaan, ook indien een uitdrukkelijke bepaling ter zake ontbreekt (zie advies 2/91 van 19 maart 1993, Jurispr. 1993, blz. I-1061, punt 7).
- 27 Vastgesteld moet worden, dat geen enkele bepaling van het Verdrag de gemeenschapsinstellingen in algemene zin bevoegd verklaart om regels te stellen op het gebied van de mensenrechten of om internationale akkoorden op dit gebied te sluiten.

- 28 Bij gebreke van uitdrukkelijke of impliciete specifieke bevoegdheden ter zake moet worden nagegaan, of artikel 235 van het Verdrag als rechtsgrondslag voor de toetreding kan dienen.
- 29 Artikel 235 strekt ertoe, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke verdragsbepalingen aan de gemeenschapsinstellingen verleende handelingsbevoegdheden, aan te vullen in gevallen waarin dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.
- 30 Als bestanddeel van een op het beginsel van attributie van bevoegdheid berustend institutioneel bestel kan deze bepaling geen grondslag zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag, en in het bijzonder die waarin de taken en het optreden van de Gemeenschap worden omschreven. In geen geval kan zij als grondslag dienen voor de vaststelling van bepalingen die wat hun gevolgen betreft, in wezen neerkomen op een verdragswijziging buiten de daartoe in het Verdrag voorziene procedure om.
- 31 Met inachtneming van het voorgaande dient thans te worden onderzocht, of de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM op artikel 235 kan worden gebaseerd.
- 32 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het belang van de eerbiediging van de mensenrechten in diverse verklaringen van de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen is beklemtoond (zie punt III.5 supra). Er wordt eveneens naar verwezen in de preambule van de Europese Akte, alsook in de preambule en de artikelen F, lid 2, J.1, lid 2, vijfde streepje, en K.2, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. In artikel F wordt overigens gepreciseerd, dat de Unie de grondrechten eerbiedigt, zoals die worden gewaarborgd door, in het bijzonder, het EVRM.

Artikel 130 U, lid 2, EG-Verdrag bepaalt, dat het beleid van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bijdraagt tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

- 33 In de tweede plaats behoren volgens vaste rechtspraak de fundamentele rechten tot de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het Hof verzekert. Daarbij laat het Hof zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens komt volgens het Hof in dit opzicht bijzondere betekenis toe (zie met name arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925, r. o. 41).
- 34 Ofschoon de eerbiediging van de mensenrechten derhalve een voorwaarde is voor de wettigheid van gemeenschapshandelingen, zou toetreding tot het EVRM niettemin een ingrijpende wijziging van het huidige communautaire stelsel van bescherming van de mensenrechten betekenen, omdat de Gemeenschap daarmee deel zou gaan uitmaken van een apart internationaal institutioneel bestel en alle bepalingen van het EVRM in de communautaire rechtsorde zouden worden opgenomen.
- 35 Een dergelijke wijziging van het stelsel van bescherming van de mensenrechten in de Gemeenschap, waarvan de institutionele implicaties voor de Gemeenschap zowel als voor de Lid-Staten eveneens ingrijpend zouden zijn, zou een constitutionele dimensie hebben en derhalve naar haar aard de grenzen van artikel 235 overschrijden. Zij kan slechts worden verwezenlijkt door middel van een wijziging van het Verdrag.
- 36 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de Gemeenschap niet bevoegd is tot het EVRM toe te treden.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

na te hebben gehoord: G. Tesauro, eerste advocaat-generaal, C. O. Lenz, F. G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M. B. Elmer, N. Fennelly en D. Ruíz-Jarabo Colomer, advocaten-generaal,

brengt het volgende advies uit:

Bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht is de Gemeenschap niet bevoegd toe te treden tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissechet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Luxemburg, 28 maart 1996.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias