

Domstolens stillingtagen

Formaliteten

- 1 Irland og Det Forenede Kongerige, men også den danske og den svenske regering har anført, at begæringen om udtalelse ikke kan antages til realitetsbehandling, eller har i det mindste henvist til, at den er fremsat for tidligt. De har påpeget, at der ikke foreligger en aftale med et indhold, der er tilstrækkelig præcist til, at Domstolen kan efterprøve, om tiltrædelsen er forenelig med traktaten. Ifølge disse regeringer kan det ikke gøres gældende, at der er tale om en påtænkt aftale, da Rådet endnu ikke har truffet en principbeslutning om at indlede forhandlinger om aftalen.
- 2 Det bemærkes i denne forbindelse, at Rådet, Kommissionen og en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 228, stk. 6, kan indhente en udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktatens bestemmelser.
- 3 Som Domstolen senest har fastslået i udtalelse 3/94 af 13. december 1995 (Sml. I, s. 4577, præmis 16) er hensigten med denne bestemmelse at forhindre de forviklinger, der ville opstå, hvis det ad rettens vej blev gjort gældende, at Fællesskabets bindende internationale aftaler var uforenelige med traktaten.
- 4 Domstolen har desuden i samme udtalelse (præmis 17) anført, at en retsafgørelse, der eventuelt fastslog, at en sådan aftale var uforenelig med traktatens bestemmelser, enten på grund af dens indhold eller på grund af den ved dens indgåelse fulgte fremgangsmåde, uundgåeligt ville skabe alvorlige vanskeligheder ikke alene på fællesskabsplan, men også for internationale relationer, og fremkalde fare for, at alle berørte parter, herunder tredjelande, blev skadet.

- 5 Med henblik på at undgå sådanne forviklinger har traktaten hjemlet den ekstraordinære procedure med en forudgående forelæggelse for Domstolen, for at det før aftalens indgåelse kan klarlægges, om denne er forenelig med traktaten.
- 6 Der er tale om en særlig procedure, der indebærer et samarbejde mellem Domstolen på den ene side og Fællesskabets øvrige institutioner og medlemsstaterne på den anden side, hvorunder Domstolen i overensstemmelse med traktatens artikel 164 skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten på et tidspunkt, der ligger forud for indgåelsen af en aftale, som vil kunne medføre, at der senere rejses indsigelser vedrørende lovligheden af en fællesskabsretsakt om indgåelse, gennemførelse eller anvendelse af en sådan aftale.
- 7 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et udkast til aftale, må det i dette tilfælde fastslås, at hverken ved indgivelsen af begæringen til Domstolen eller på det tidspunkt, hvor Domstolen afgiver sin udtalelse, er der indledt forhandlinger, og det præcise indhold af den aftale, hvorved Fællesskabet påtænker at tiltræde konventionen, er ikke fastlagt.
- 8 Ved vurderingen af, hvilken betydning de manglende oplysninger om aftalens indhold har for spørgsmålet om, hvorvidt begæringen skal antages til realitetsbehandling, må der foretages en sontring på grundlag af begæringens genstand.
- 9 Som det fremgår af de indlæg, der er afgivet af medlemsstaternes regeringer og Fællesskabets institutioner, rejser spørgsmålet om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen to hovedproblemer, nemlig dels om Fællesskabet har kompetence til at indgå en sådan aftale, dels om aftalen vil være forenelig med traktatens bestemmelser, navnlig bestemmelserne om Domstolens beføjelser.
- 10 Hvad angår kompetencespørgsmålet bemærkes, at Domstolen i udtalelse 1/78 af 4. oktober 1979 (Sml. s. 2871, præmis 35) fastslog, at når der er tale om at afgøre et kompetencespørgsmål, er det i fællesskabsinstitutionernes og de pågældende sta-

ters, herunder tredjelandenes, interesse, at dette spørgsmål er løst, straks når den pågældende forhandling påbegyndes, og inden de væsentligste elementer i aftalen er forhandlet.

- 11 Den eneste betingelse, Domstolen opstillede i udtalelsen, er, at den påtænkte aftales genstand skal være kendt, inden forhandlingerne påbegyndes.
- 12 Der kan for så vidt angår den foreliggende begæring om udtalelse ikke være nogen tvivl om, at den påtænkte aftales genstand er kendt. Uanset de nærmere vilkår for Fællesskabets tiltrædelse af konventionen er konventionens almindelige indhold, det område, den regulerer, og den institutionelle betydning for Fællesskabet af en sådan tiltrædelse fuldt ud kendt.
- 13 Det kan ikke gøres gældende, at begæringen ikke kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at Rådet endnu ikke har truffet afgørelse om at indlede forhandlinger, og der dermed ikke forelå en påtænkt aftale som omhandlet i traktatens artikel 228, stk. 6.
- 14 Selv om der ikke er truffet en sådan afgørelse, har Kommissionen foretaget forskellige undersøgelser og fremsat forskellige forslag om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen, og spørgsmålet var genstand for drøftelser i Rådet, da begæringen blev indgivet til Domstolen. Det forhold, at Rådet har indledt proceduren i henhold til traktatens artikel 228, stk. 6, må i øvrigt forudsætte, at det påtænkte at forhandle og indgå en sådan aftale. Begæringen om udtalelse synes således at være begrundet i et legitimt ønske fra Rådet om at opnå klarhed over omfanget af sin kompetence, inden det træffer afgørelse om indledning af forhandlinger.
- 15 Det bemærkes endvidere, at rækkevidden af begæringen om udtalelse, for så vidt den vedrører spørgsmålet om Fællesskabets kompetence, er tilstrækkelig klar, og at en formel afgørelse fra Rådet om at indlede forhandlinger ikke var nødvendig for yderligere at fastlægge genstanden herfor.

- 16 Endelig bemærkes, at det er en forudsætning for den effektive virkning af traktatens artikel 228, stk. 6, at kompetencespørgsmålet kan forelægges Domstolen, ikke kun fra det tidspunkt, hvor der er indledt forhandlinger (udtalelse 1/78, præmis 35), men også inden sådanne forhandlinger formelt er indledt.
- 17 Under disse omstændigheder, og da spørgsmålet om Fællesskabets kompetence til at tiltræde konventionen er rejst som et indledende spørgsmål i Rådet, har Fællesskabet, medlemsstaterne og de øvrige stater, der er parter i konventionen, interesse i at få afklaret dette spørgsmål, inden forhandlingerne indledes.
- 18 Begæringen om udtalelse må herefter antages til realitetsbehandling, for så vidt den vedrører Fællesskabets kompetence til at indgå en aftale af den påtænkte karakter.
- 19 Det samme gælder imidlertid ikke med hensyn til spørgsmålet om aftalens forenelighed med traktaten.
- 20 For at Domstolen kan give en fyldestgørende besvarelse af spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabets tiltrædelse af konventionen er forenelig med bestemmelserne i traktaten, navnlig artikel 164 og 219 vedrørende Domstolens kompetence, må den have tilstrækkelige oplysninger om, på hvilken måde det er tanken, at Fællesskabet skal undergives den nuværende og fremtidige judicielle kontrol, der fastlægges ved konventionen.
- 21 Det må imidlertid fastslås, at der ikke er forelagt Domstolen nærmere oplysning om, hvilke løsninger der påtænkes med hensyn til den måde, hvorpå Fællesskabet konkret skal undergives en sådan international domsmyndighed.
- 22 Domstolen er derfor ikke i stand til at afgive en udtalelse om, hvorvidt tiltrædelsen af konventionen vil være forenelig med traktatens bestemmelser.

Fællesskabets kompetence til at tiltræde konventionen

- 23 Det fremgår af traktatens artikel 3 B, hvorefter Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten, at det kun råder over tildelte kompetencer.
- 24 Overholdelsen af princippet om tildelte kompetencer gælder både, når Fællesskabet optræder internt, og når det optræder på internationalt plan.
- 25 Fællesskabet handler normalt på grundlag af en specifik kompetence, der — som Domstolen har fastslået — ikke nødvendigvis skal fremgå udtrykkeligt af særlige bestemmelser i traktaten, men også kan udledes forudsætningsvis af disse bestemmelser.
- 26 På området for Fællesskabets internationale forbindelser, som nærværende begæring om udtalelse vedrører, følger det således af fast retspraksis, at Fællesskabets kompetence til at indgå internationale forpligtelser ikke blot kan fremgå udtrykkeligt af traktaten, men også kan udledes forudsætningsvis af bestemmelserne heri. Domstolen har navnlig fastslået, at såfremt der med henblik på virkeliggørelse af et bestemt mål ved fællesskabsretten er tillagt Fællesskabets institutioner kompetence internt, har Fællesskabet kompetence til at påtage sig de nødvendige internationale forpligtelser til virkeliggørelse af dette mål, også selv om der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse herom (jf. udtalelse 2/91 af 19.3.1993, Sml. I, s. 1061, præmis 7).
- 27 Det må fastslås, at ingen bestemmelse i traktaten på generel måde tillægger Fællesskabets institutioner beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder eller indgå internationale aftaler på dette område.

- 28 Da der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis er tillagt nogen specifik kompetence hertil, må det undersøges, om traktatens artikel 235 kan være hjemmel for tiltrædelsen.
- 29 Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.
- 30 Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges.
- 31 På grundlag af det anførte må det undersøges, om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen kan ske med hjemmel i artikel 235.
- 32 Det bemærkes indledningsvis, at det i forskellige erklæringer fra medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner er understreget, hvilken betydning der tillægges overholdelsen af menneskerettighederne (jf. ovenfor i punkt III.5 i redegørelsen for begæringen). Der henvises også hertil i præamblen til den europæiske fælles akt samt i præamblen til traktaten om Den Europæiske Union og i denne traktats artikel F, stk. 2, artikel J.1, stk. 2, femte led, og artikel K.2, stk. 1. Det præciseres i øvrigt i artikel F, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de navnlig garanteres ved konventionen. I EF-traktatens artikel 130 U, stk. 2,

bestemmes det, at Fællesskabets politik på området for udviklingssamarbejde skal bidrage til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

- 33 Endvidere bemærkes, at grundrettighederne ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Domstolen har i denne forbindelse understreget, at konventionen er af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41).
- 34 Selv om overholdelsen af menneskerettighederne således er en betingelse for, at Fællesskabets retsakter er lovlige, må det imidlertid fastslås, at en tiltrædelse af konventionen vil medføre en væsentlig ændring i den gældende fællesskabsordning for beskyttelse af menneskerettighederne, idet den vil medføre, at Fællesskabet inddrages i et særskilt, internationalt institutionelt system, og at alle bestemmelserne i konventionen vil blive en del af Fællesskabets retsorden.
- 35 En sådan ændring af ordningen for beskyttelsen af menneskerettighederne i Fællesskabet, hvis institutionelle følger ligeledes ville være grundlæggende, både for Fællesskabet og for medlemsstaterne, ville have forfatningsmæssig rækkevidde og ligger derfor efter sin karakter uden for rammerne af artikel 235. Ændringen vil derfor kun kunne gennemføres ved en ændring af traktaten.
- 36 Det må herefter fastslås, at Fællesskabet på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke har kompetence til at tiltræde konventionen.

På grundlag heraf

afgiver

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (refererende dommer), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

efter at have hørt førstegeneraladvokaten, G. Tesauro, og generaladvokaterne C.O. Lenz, F.G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M.B. Elmer, N. Fennelly og D. Ruiz-Jarabo Colomer,

følgende udtalelse:

På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin har Fællesskabet ikke kompetence til at tiltræde konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

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

Således bestemt i Luxembourg den 28. marts 1996.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident