



Domstolen afgiver udtalelse om udkastet til aftale om Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og identificerer problemer vedrørende foreneligheden med EU-retten

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) er en international multilateral aftale, der blev indgået inden for Europarådet¹. Den trådte i kraft den 3. september 1953. Samtlige medlemmer af Europarådet er kontraherende parter i konventionen.

Ved en udtalelse af 1996² havde Domstolen allerede fastslået, at Det Europæiske Fællesskab ikke havde kompetence til at tiltræde EMRK på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin.

Siden proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen i 2000 Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som Lissabontraktaten, der trådte i kraft den 1. december 2009, tildelte samme juridiske værdi som traktaterne. Lissabontraktaten ændrede ligeledes EU-traktatens artikel 6, der nu fastsætter dels, at de grundlæggende rettigheder, således som de er garanteret ved EMRK, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten, dels, at Unionen tiltræder EMRK³. I sidstnævnte henseende bestemmer protokol nr. 8⁴ imidlertid, at tiltrædelsesaftalen skal opfylde bestemte betingelser, der bl.a. afspejler nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika og sikrer, at Unionens tiltrædelse hverken berører dens kompetencer eller dens institutioners beføjelser.

Efter en henstilling fra Kommissionen traf Rådet den 4. juni 2010 afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlingerne om en tiltrædelsesaftale. Kommissionen blev udpeget som forhandler. Den 5. april 2013 førte forhandlingerne til enighed om udkastene til tiltrædelsesinstrumenter. På denne baggrund rettede Kommissionen den 4. juli 2013 henvendelse til Domstolen i overensstemmelse med artikel 218, stk. 11, TEUF med henblik på at opnå dennes udtalelse om aftaleudkastets forenelighed med EU-retten⁵.

Domstolen har – i sin udtalelse, der bliver afgivet i dag – efter at have bemærket, at problemet med manglende retsgrundlag for Unionens tiltrædelse af EMRK er blevet løst ved Lissabontraktaten, understreget, at da Unionen ikke kan anses for en stat, skal denne tiltrædelse tage hensyn til

¹ Europarådet blev oprettet ved en international aftale, der blev undertegnet i London den 5.5.1949, og som trådte i kraft den 3.8.1949, med henblik på at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer. Formålet med Europarådet er at sikre og virkeliggøre idealerne og principperne i dets medlemsstaters fælles arvelod og at begunstige den økonomiske og sociale udvikling i Europa. I dag er 47 europæiske stater medlemmer af Europarådet, herunder de 28 medlemsstater af Den Europæiske Union.

² Domstolens udtalelse af 28.3.1996 ([2/94](#)).

³ EU-traktatens artikel 6, stk. 2.

⁴ Protokol (nr. 8) vedrørende artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

⁵ I denne procedure er 24 medlemsstater intervenseret.

Unionens særlige karakteristika, hvilket netop er påkrævet i henhold til de betingelser, som traktaterne selv har opstillet for tiltrædelsen.

På denne baggrund har Domstolen indledningsvis bemærket, at som følge af tiltrædelsen ville EMRK, ligesom enhver anden international aftale indgået af Unionen, være bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne og dermed udgøre en integrerende del af EU-retten. Unionen ville dermed, ligesom enhver anden kontraherende part, være underlagt en ekstern kontrol vedrørende overholdelsen af de rettigheder og friheder, som er fastsat i EMRK. Unionen og dens institutioner ville således være underlagt de ved denne konvention fastsatte kontrolmekanismer og særligt afgørelserne og dommene fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

Domstolen fastslår, at det ganske vist er uløseligt forbundet med selve begrebet ekstern kontrol, at Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af EMRK for det første er bindende for Unionen og dens institutioner, og at Domstolens fortolkning af en i EMRK anerkendt rettighed for det andet ikke er bindende for Menneskerettighedsdomstolen. Domstolen præciserer imidlertid, at det samme ikke kan gælde for så vidt angår Domstolens egen fortolkning af EU-retten, og navnlig af chartret.

I denne henseende har Domstolen særligt fremhævet, at for så vidt som EMRK indrømmer de kontraherende parter muligheden for at fastsætte beskyttelsesniveauer, som er højere end de i konventionen sikrede, skal der sikres **en koordination mellem EMRK og chartret**. Når de ved chartret anerkendte rettigheder nemlig svarer til de i EMRK sikrede rettigheder, skal den mulighed, som medlemsstaterne indrømmes ved EMRK, fortsat begrænses til det, der er nødvendigt for at undgå at undergrave såvel det i chartret fastsatte beskyttelsesniveau som EU-rettens forrang, enhed og effektivitet. Domstolen fastslår, at **aftaleudkastet ikke indeholder nogen bestemmelse til sikring af en sådan koordination**.

Domstolen er af den opfattelse, at den tilgang, der er blevet valgt i aftaleudkastet, og som består i at ligestille Unionen med en stat og at give sidstnævnte en rolle, der på alle punkter er identisk med rollen for enhver anden kontraherende part, netop er i strid med Unionens egenart. Denne tilgang tager bl.a. ikke hensyn til den omstændighed, at medlemsstaterne har accepteret, at deres indbyrdes forbindelser for så vidt angår de områder, der er genstand for en overførsel af kompetence til Unionen, reguleres af EU-retten og ikke af nogen anden ret. Ved at kræve, at Unionen og dens medlemsstater ikke alene skal anses for kontraherende parter i deres forbindelser med de parter, der ikke er EU-medlemsstater, men også i deres indbyrdes forhold, **pålægger EMRK medlemsstaterne et krav om at kontrollere de andre medlemsstaters overholdelse af de grundlæggende rettigheder, mens EU-retten pålægger en gensidig tillid mellem disse medlemsstater. På denne baggrund vil tiltrædelsen kunne bringe såvel den ligevægt, som Unionen er baseret på, som EU-rettens autonomi i fare**. Den påtænkte aftale indeholder imidlertid ingen bestemmelser, der kan forhindre en sådan udvikling.

Domstolen har bemærket, at **protokol nr. 16 til EMRK**, der blev undertegnet den 2. oktober 2013, tillader de kontraherende parter øverste domstole at forelægge Menneskerettighedsdomstolen anmodninger om rådgivende udtalelser om principielle spørgsmål vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af de rettigheder og friheder, som er fastsat i EMRK eller de dertil knyttede protokoller. For så vidt som EMRK i tilfælde af tiltrædelse ville udgøre en integrerende del af EU-retten, **ville den ved denne protokol indførte mekanisme kunne berøre autonomien og effektiviteten af den procedure med præjudicielle forelæggelser**, der er fastsat i EUF-traktaten, navnlig når det ville dreje sig om de i chartret sikrede rettigheder, som svarer til de i EMRK anerkendte rettigheder. Det kan nemlig ikke udelukkes, at en anmodning om rådgivende udtalelse, der bliver indgivet af en national domstol i henhold til protokol nr. 16, ville kunne udløse den såkaldte procedure med »forudgående inddragelse« af Domstolen⁶ og således skabe en risiko for omgåelse af proceduren med præjudicielle forelæggelser. Domstolen bemærker i denne

⁶ Denne procedure er påtænkt i selve aftaleudkastet og gør det muligt for Domstolen at blive inddraget i de sager, som er indbragt for Menneskerettighedsdomstolen, og hvori der er rejst spørgsmål om EU-retten, som dog endnu ikke er blevet fortolket af Domstolen.

henseende, at aftaleudkastet ikke indeholder nogen bestemmelser om samspillet mellem disse to mekanismer.

Dernæst har Domstolen bemærket, at EUF-traktaten fastsætter, at medlemsstaterne forpligter sig til **ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat i traktaterne**⁷. Når der følgelig rejses spørgsmål om EU-retten, har Domstolen enekompetence til at påkende enhver tvist mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Unionen vedrørende overholdelsen af EMRK. Den omstændighed, at det fremgår af aftaleudkastet, at sager ved Domstolen ikke skal anses for midler til afgørelse af tvister, som de kontraherende parter har givet afkald på som omhandlet i EMRK, er ikke tilstrækkelig til at bevare Domstolens enekompetence. Aftaleudkastet efterlader nemlig **muligheden for, at Unionen eller medlemsstaterne ville kunne indbringe en klage for Menneskerettighedsdomstolen, som vedrører en påstået overtrædelse af EMRK, der er begået af en medlemsstat eller Unionen i tilknytning til EU-retten**. Selve den omstændighed, at der foreligger en sådan mulighed, **griber ind i de i EUF-traktaten fastsatte krav**. Under disse omstændigheder ville aftaleudkastet alene kunne være foreneligt med EUF-traktaten, såfremt Menneskerettighedsdomstolens kompetence udtrykkeligt blev udelukket for så vidt angår tvisterne mellem medlemsstaterne indbyrdes eller mellem medlemsstaterne og Unionen vedrørende anvendelsen af EMRK inden for rammerne af EU-retten.

Desuden er formålet med **mekanismen med medindklagede** i aftaleudkastet at sikre, at sager indbragt for Menneskerettighedsdomstolen af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen, afhængigt af det enkelte tilfælde. Aftaleudkastet fastsætter, at en kontraherende part bliver medindklaget enten ved at efterkomme en opfordring hertil fra Menneskerettighedsdomstolen eller ved en afgørelse fra sidstnævnte efter anmodning fra den kontraherende part selv. Unionen og medlemsstaterne skal, når de anmoder om at intervenere som medindklagede i en sag for Menneskerettighedsdomstolen, bevise, at betingelserne for deres deltagelse i proceduren er opfyldt, idet Menneskerettighedsdomstolen træffer afgørelse om denne anmodning under hensyntagen til de fremsatte argumenters sandsynlige karakter. Ved denne prøvelse ville Menneskerettighedsdomstolen skulle bedømme de EU-retlige regler om fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater og kriterierne for tilskrivelse af ansvar for disses handlinger eller undladelser. Menneskerettighedsdomstolen ville kunne træffe en endelig afgørelse herom, der ville være bindende såvel for medlemsstaterne som for Unionen. Det **ville gribe ind i fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater**, såfremt det blev gjort muligt for Menneskerettighedsdomstolen at træffe en sådan afgørelse.

Endvidere udtaler Domstolen sig om **proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen**⁸. Domstolen bemærker for det første, at med henblik herpå kan spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen allerede har udtalt sig om det samme retsspørgsmål som det, der er genstand for proceduren ved Menneskerettighedsdomstolen, kun afgøres af Unionens kompetente institution, og denne institutions afgørelse ville skulle være bindende for Menneskerettighedsdomstolen. At tillade Menneskerettighedsdomstolen at påkende et sådant spørgsmål ville nemlig svare til at tildele den kompetence til at fortolke Domstolens praksis. Følgelig skal denne procedure udformes således, at der i enhver sag, som verserer for Menneskerettighedsdomstolen, fremsendes omfattende og systematisk information til Unionen, således at den kompetente institution bringes i stand til at vurdere, om Domstolen allerede har udtalt sig om det pågældende spørgsmål, og, såfremt dette ikke er tilfældet, at opnå iværksættelse af denne procedure. For det andet bemærker Domstolen, at **aftaleudkastet udelukker muligheden for at anmode Domstolen om at udtale sig om et spørgsmål om fortolkning af afledt ret gennem denne procedure. En sådan begrænsning af rækkevidden af denne procedure til kun at omfatte gyldighedsspørgsmål ville gribe ind i Unionens kompetencer og Domstolens beføjelser**.

⁷ EUF-traktatens artikel 344.

⁸ Jf. fodnote 6.

Endelig foretager Domstolen en analyse af EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår **domstolsprøvelsen på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«)**. Domstolen bemærker i denne henseende, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin er visse vedtagelser på FUSP-området ikke genstand for Domstolens retsprøvelse. En sådan situation er uadskilleligt forbundet med den måde, hvorpå Domstolens kompetence er tilrettelagt i traktaterne, og kan som sådan kun begrundes med udgangspunkt i EU-retten alene. Som følge af tiltrædelsen, således som denne er fastsat i aftaleudkastet, **ville Menneskerettighedsdomstolen imidlertid være beføjet til at udtale sig om, hvorvidt visse vedtagelser, handlinger eller undladelser på FUSP-området**, bl.a. dem, med hensyn til hvilke Domstolen i forhold til de grundlæggende rettigheder ikke har kompetence til at udøve sin prøvelsesret, er forenelige med EMRK. En sådan situation ville for så vidt angår overholdelsen af de ved EMRK sikrede rettigheder svare til at **overdrage den eksklusive domstolsprøvelse** af disse vedtagelser, handlinger eller undladelser fra Unionens side **til et organ, der er eksternt i forhold til Unionen**. Følgelig **griber aftaleudkastet ind i EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser på FUSP-området**.

Henset til de identificerede problemer **fastslår Domstolen, at udkastet til aftale om Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK ikke er foreneligt med bestemmelserne i EU-retten**.

TIL INFORMATION: En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne. I tilfælde af negativ udtalelse fra Domstolen kan den påtænkte aftale kun træde i kraft, hvis den ændres, eller traktaterne revideres.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Udtalelsen](#) offentliggøres på webstedet CURIA.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra fremsættelsen af udtalelsen er tilgængelig via [»Europe by Satellite«](#) ☎ (+32) 2 2964106