



Het Hof heeft zich gebogen over het ontwerpakkoord inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en stelt vast dat dit op een aantal punten onverenigbaar is met het recht van de Unie

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden („EVRM”) is een multilaterale internationale overeenkomst die binnen de Raad van Europa¹ is gesloten. Het is op 3 september 1953 in werking getreden. Alle leden van de Raad van Europa zijn partij bij dit verdrag.

In een advies van 1996² had het Hof reeds geoordeeld dat de Europese Gemeenschap in de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht niet bevoegd was tot het EVRM toe te treden.

Sindsdien hebben het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie in 2000 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie („Handvest”) afgekondigd, waaraan het Verdrag van Lissabon, dat in werking is getreden op 1 december 2009, dezelfde juridische waarde heeft verleend als aan de Verdragen. Dat Verdrag heeft ook artikel 6 EU gewijzigd, dat thans bepaalt dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie en dat de Unie tot het EVRM toetreedt.³ Dienaangaande bepaalt protocol nr. 8⁴ echter dat het toetredingsakkoord moet voldoen aan bepaalde voorwaarden die met name de noodzaak weerspiegelen, de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie in stand te houden en te waarborgen dat de toetreding geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen.

Naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie heeft de Raad bij besluit van 4 juni 2010 zijn fiat gegeven voor het starten van de onderhandelingen over het toetredingsakkoord. De Commissie werd als onderhandelaarster aangewezen. Op 5 april 2013 hebben de onderhandelaren een akkoord bereikt over de ontwerp-toetredingsakten. In die context heeft de Commissie zich op 4 juli 2013 tot het Hof van Justitie gewend om overeenkomstig artikel 218,

¹ De Raad van Europa is bij een – op 5 mei 1949 te Londen ondertekende en op 3 augustus 1949 in werking getreden – internationale overeenkomst opgericht om een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen. Hij heeft tot doel de idealen en beginselen die het gemeenschappelijk erfdeel van zijn leden zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken en de economische en sociale vooruitgang in Europa te bevorderen. Op dit ogenblik zijn 47 Europese staten lid van de Raad van Europa, waaronder de 28 lidstaten van de Europese Unie.

² Advies van het Hof van 28 maart 1996 ([2/94](#)).

³ Artikel 6, lid 2, VEU.

⁴ 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.

lid 11, VWEU zijn advies in te winnen over de verenigbaarheid van het ontwerpakkoord met het Unierecht.⁵

In zijn advies van vandaag merkt het Hof op dat het probleem dat een rechtsgrondslag voor de toetreding van de Unie tot het EVRM ontbrak, is opgelost door het Verdrag van Lissabon. Het wijst er evenwel op dat de Unie niet kan worden beschouwd als een staat, zodat bij deze toetreding rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van de Unie. Dit is juist een van de voorwaarden die de Verdragen zelf aan de toetreding hebben gesteld.

Voorts merkt het Hof om te beginnen op dat het EVRM door de toetreding, zoals elke andere door de Unie gesloten internationale overeenkomst, verbindend zou zijn voor de instellingen van de Unie en de lidstaten en dus integrerend deel zou uitmaken van het recht van de Unie. Daardoor zou de Unie zoals elke andere verdragsluitende partij onderworpen worden aan een externe controle op de inachtneming van de door het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden. De Unie en haar instellingen zouden dus onderworpen zijn aan de door dat verdrag vastgestelde controlemechanismen en met name gebonden zijn aan de beslissingen en de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens („EHRM”).

Het Hof stelt vast dat het weliswaar inherent is aan het begrip externe controle dat enerzijds de uitlegging van het EVRM door het EHRM verbindend zou zijn voor de Unie en haar instellingen, en dat anderzijds de uitlegging door het Hof van Justitie van een door het EVRM gewaarborgd recht niet verbindend zou zijn voor het EHRM, maar dat hetzelfde niet kan gelden voor de uitlegging van het Unierecht en met name van het Handvest door het Hof zelf.

Dienaangaande merkt het Hof meer bepaald op dat, voor zover het EVRM de verdragsluitende partijen de ruimte laat om strengere beschermingsnormen vast te stellen dan die welke door dit verdrag worden gehanteerd, **het EVRM en het Handvest onderling moeten worden afgestemd**. Wanneer de door het Handvest erkende rechten overeenstemmen met door het EVRM gewaarborgde rechten, moet de door het EVRM aan de lidstaten geboden mogelijkheid namelijk beperkt blijven tot wat noodzakelijk is om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het door het Handvest vastgestelde beschermingsniveau en aan de voorrang, de eenheid en de nuttige werking van het recht van de Unie. Het Hof stelt vast dat **in het ontwerpakkoord geen enkele bepaling is opgenomen om deze onderlinge afstemming te verzekeren**.

Volgens het Hof miskent de in het ontwerpakkoord gevolgde benadering, die inhoudt dat de Unie wordt gelijkgesteld met een staat en dat de haar toebedeelde rol volledig gelijk is aan die van elke andere verdragsluitende partij, juist de intrinsieke aard van de Unie. Deze benadering gaat met name eraan voorbij dat de lidstaten hebben aanvaard dat hun onderlinge betrekkingen op de gebieden waarvoor zij hun bevoegdheden aan de Unie hebben overgedragen, worden geregeld door het recht van de Unie, met uitsluiting van elk ander recht. Voor zover **het EVRM** voorschrijft dat de Unie en de lidstaten als verdragsluitende partijen moeten worden beschouwd, niet alleen in hun betrekkingen met verdragsluitende partijen die geen lidstaten van de Unie zijn, maar eveneens in hun onderlinge betrekkingen, **vereist het dat elke lidstaat controleert of de andere lidstaten de grondrechten eerbiedigen, terwijl het Unierecht voorschrijft dat de lidstaten vertrouwen moeten hebben in elkaar. In die omstandigheden kan de toetreding het evenwicht waarop de Unie berust en de autonomie van het Unierecht in gevaar brengen**. In de voorgenomen overeenkomst is echter niets bepaald om dit te voorkomen.

⁵ 24 lidstaten hebben in deze procedure geïntervenieerd.

Het Hof merkt op dat **protocol nr. 16 bij het EVRM**, dat is ondertekend op 2 oktober 2013, de hoogste rechtscolleges van de lidstaten de mogelijkheid biedt om het EHRM te verzoeken om adviezen over principiële vragen over de uitlegging of de toepassing van de door het EVRM of de protocollen erbij gewaarborgde rechten en vrijheden. Aangezien het EVRM in geval van toetreding integrerend deel zou uitmaken van het recht van de Unie, **zou het door dit protocol ingestelde mechanisme afbreuk kunnen doen aan de autonomie en de doeltreffendheid van de prejudiciële procedure** die in het VWEU is vastgesteld, met name wanneer door het Handvest gewaarborgde rechten overeenstemmen met die welke door het EVRM worden erkend. Het kan immers niet worden uitgesloten dat een verzoek om advies dat krachtens protocol nr. 16 is ingediend door een nationale rechterlijke instantie, de procedure van „voorafgaande beoordeling” door het Hof⁶ in gang zet, en aldus het risico meebrengt dat de prejudiciële procedure wordt omzeild. Volgens het Hof bepaalt het ontwerpakkoord niet hoe die mechanismen zich onderling verhouden.

Voorts brengt het Hof in herinnering dat de lidstaten zich krachtens het VWEU ertoe verbinden, **een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen niet op andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven**.⁷ Wanneer het Unierecht aan de orde is, is het Hof dus bij uitsluiting bevoegd om kennis te nemen van elk geding tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie betreffende de eerbiediging van het EVRM. De omstandigheid dat de procedures voor het Hof volgens het ontwerpakkoord niet mogen worden opgevat als wijzen van geschillenregeling waarvan de verdragsluitende partijen hebben afgezien in de zin van het EVRM, kan niet volstaan om de exclusieve bevoegdheid van het Hof in stand te houden. Het ontwerpakkoord laat immers de **mogelijkheid** onverlet **dat de Unie of de lidstaten bij het EHRM een verzoek indienen betreffende een inbreuk op dat verdrag die door een lidstaat of de Unie zou zijn gepleegd in het kader van de toepassing van het Unierecht**. Het loutere bestaan van deze mogelijkheid **doet afbreuk aan de vereisten van het VWEU**. In die omstandigheden zou het ontwerpakkoord slechts verenigbaar kunnen zijn met het VWEU indien de bevoegdheid van het EHRM uitdrukkelijk werd uitgesloten voor geschillen tussen de lidstaten onderling of tussen de lidstaten en de Unie betreffende de toepassing van het EVRM binnen het kader van het Unierecht.

Voorts heeft het in het ontwerpakkoord vastgestelde **co-respondentmechanisme** tot doel ervoor te zorgen dat procedures die bij het EHRM zijn ingeleid door staten die geen lidstaat zijn alsook individuele beroepen correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang van het geval. Het ontwerpakkoord bepaalt dat een verdragsluitende partij medeverweester wordt, hetzij door in te gaan op een uitnodiging van het EHRM in die zin, hetzij op grond van een besluit van het EHRM naar aanleiding van een verzoek van de verdragsluitende partij zelf. Wanneer de Unie of de lidstaten verzoeken om op te treden als medeverweerder in een zaak voor het EHRM, moeten zij bewijzen dat zij voldoen aan de voorwaarden om aan de procedure te kunnen deelnemen, en doet het EHRM op basis van de plausibiliteit van de aangevoerde argumenten uitspraak op dit verzoek. Deze controle zou het EHRM ertoe nopen, de regels van Unierecht betreffende de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten en de criteria inzake toerekening van de handelingen of nalatigheden van de Unie en de lidstaten te beoordelen. In dit verband zou het EHRM een definitieve beslissing kunnen nemen die zowel de lidstaten als de Unie bindt. De mogelijkheid voor het EHRM om een dergelijke beslissing te nemen **zou kunnen indruisen tegen de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten**.

⁶ Deze procedure wordt naar voren geschoven in het ontwerpakkoord zelf en beoogt het Hof de mogelijkheid te bieden te worden betrokken in de bij het EHRM aanhangig gemaakte zaken waarin het Unierecht aan de orde is, wanneer dit nog niet door het Hof is uitgelegd.

⁷ Artikel 344 VWEU.

Het Hof spreekt zich eveneens uit over **de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof**.⁸ Dienaangaande merkt zij ten eerste op dat enkel de bevoegde instelling van de Unie kan bepalen of het Hof zich reeds heeft uitgesproken over de rechtsvraag die in de procedure voor het EHRM aan de orde is, en dat het EHRM door de beslissing van deze instelling is gebonden. Indien het EHRM de mogelijkheid werd geboden om zich over deze vraag uit te spreken, zou aan die rechterlijke instantie immers de bevoegdheid worden verleend om de rechtspraak van het Hof uit te leggen. Deze procedure moet dus op zodanige wijze worden ingericht dat de Unie volledig en stelselmatig wordt ingelicht over elke bij het EHRM aanhangige zaak, zodat de bevoegde instelling kan beoordelen of het Hof reeds uitspraak heeft gedaan over de vraag die daarin aan de orde is, en deze procedure in werking kan doen treden indien dat niet het geval zou zijn. Ten tweede merkt het Hof op dat **het ontwerpakkoord uitsluit dat het Hof via deze procedure wordt verzocht om zich uit te spreken over de uitlegging van afgeleid recht. De omstandigheid dat deze procedure op dit punt beperkt is tot geldigheidsvragen doet afbreuk aan de bevoegdheden van de Unie en van het Hof.**

Ten slotte analyseert het Hof de specifieke kenmerken van het Unierecht voor zover het gaat om **het rechterlijk toezicht op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid („GBVB”)**. Dienaangaande merkt het op dat bepaalde in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen in de huidige stand van het Unierecht aan het rechterlijk toezicht van het Hof ontsnappen. Deze situatie is inherent aan de in de Verdragen vastgestelde regeling van de bevoegdheden van het Hof en kan als zodanig slechts gerechtvaardigd worden op basis van het Unierecht. Door de toetreding zoals deze is vastgelegd in het ontwerpakkoord, **zou het EHRM echter bevoegd zijn om uitspraak te doen over de vraag of bepaalde handelingen, maatregelen of nalatigheden in het kader van het GBVB, waaronder met name die waarvan het Hof de wettigheid niet aan de grondrechten kan toetsen, verenigbaar zijn met het EVRM.** Een dergelijke situatie komt erop neer dat **de rechterlijke toetsing** van deze handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie aan de door het EVRM gewaarborgde rechten **uitsluitend wordt toevertrouwd aan een orgaan van buiten de Unie.** Het ontwerpakkoord **miskent dus de specifieke kenmerken van het Unierecht met betrekking tot het rechterlijk toezicht** op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie **op het gebied van het GBVB.**

Gelet op de vastgestelde problemen **komt het Hof tot de conclusie dat het ontwerpakkoord inzake de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM onverenigbaar is met de bepalingen van het Unierecht.**

NOTA BENE: Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan het voorgenomen akkoord niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het advies is te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het advies zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

⁸ Zie voetnoot 6.