



---

## **Den Europæiske Unions Domstols arbejdsdokument om visse aspekter af Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder**

1. Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd vedtog den 11. december 2009, fastsætter, at Den Europæiske Union »hurtigt« tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »konventionen«). I overensstemmelse med dette program har Europa-Kommissionen for nylig fremlagt et udkast til Rådet for Den Europæiske Unions beslutning, hvorved Kommissionen bemyndiges til at forhandle aftalen om Unionens tiltrædelse af konventionen. På nuværende tidspunkt er dette udkast genstand for en tilbundsgående undersøgelse ved Rådets kompetente instanser <sup>1</sup>. Med henblik på at bidrage til den indsats, der gøres med henblik på at fuldføre udkastet til tiltrædelsen, som rejser meget komplekse juridiske spørgsmål, fremsætter Domstolen følgende synspunkter vedrørende et særligt aspekt, som vedrører Unionens domstolsordnings funktionsmåde.

### **I.**

2. Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009, udgør et stort skridt i udviklingen af beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i Europa. For det første har Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fra nu af status som en juridisk bindende retsakt, således at Domstolen og de nationale retter fremover har et dokument, der kan være det primære udgangspunkt i udførelsen af deres opgave med at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder inden for rammerne af fortolkningen og anvendelsen af EU-retten. For det andet bestemmer Lissabontraktaten, at Unionen tiltræder konventionen. Ved således at støtte de juridiske rammer for beskyttelsen af grundlæggende rettigheder på EU-

---

<sup>1</sup> De forudgående stadier er gennemgået i noten fra formandskabet til Coreper/Rådet, dok. 6582/10 af 17.2.2010, »Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder«.



---

plan bekræftes og styrkes denne beskyttelse, hvis grundlag i retspraksis første gang blev lagt for mere end fyrré år siden <sup>2</sup>.

3. Hvad i denne forbindelse mere specifikt angår konventionen, har Unionens institutioner og organer nemlig i lang tid under Domstolens kontrol villet sikre overholdelsen af menneskerettighederne som garanteret ved konventionen, og dette selv i mangel på en udtrykkeligt fastsat forpligtelse hertil. Som det fremgår af Domstolens retspraksis, gør den ofte brug af konventionen og henviser i denne forbindelse – i de senere år stadig mere specifikt – til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. På grund af eksistensen af en tilsvarende beskyttelse af menneskerettigheder i EU-retten har dette ført Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til at anerkende, at der under visse omstændigheder gælder en formodning for en ligeværdig beskyttelse (dommen i Bosphorus-sagen) <sup>3</sup>.

## II.

4. Unionen er som regional samarbejdsorganisation underlagt særlige tiltrædelsesbetingelser, som adskiller sig fra dem, der er fastsat i tilfælde af en stats tiltrædelse. I henhold til artikel 6 TEU »ændrer [tiltrædelsen] ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne«<sup>4</sup>, og i henhold til ordlyden af en af protokollerne til traktaterne – og som dermed har samme gyldighed som traktaterne – »skal [aftalen om tiltrædelsen] afspejle nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika«<sup>5</sup>.

5. Et særligt karakteristikum ved Unionen og dens retsorden er, at Unionens handling som hovedregel kun får virkning i forhold til borgerne ved mellemkomsten af nationale gennemførelsesforanstaltninger. Almindeligvis skal borgerne således henvende sig til nationale instanser og navnlig til medlemsstaternes retter for at opnå en beskyttelse af deres

---

<sup>2</sup> Domstolens dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org. ref.: Rec. s. 419.

<sup>3</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) mod Irland [GC], nr. 45036/98 Reports of Judgments and Decisions, 2005-VI.

<sup>4</sup> Artikel 6, stk. 2, TEU.

<sup>5</sup> Artikel 1 i 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 (herefter »protokol nr. 8«).



---

grundlæggende rettigheder i forhold til Unionens handling. Hvis en borger i et konkret tilfælde ikke er tilfreds med den beskyttelse, han har fået på nationalt plan, kan han efter at have udtømt de nationale retsmidler indbringe sagen mod den pågældende medlemsstat for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dermed kan borgerne indirekte ved at anfægte nationale foranstaltninger til gennemførelse EU-retten rejse tvivl om gyldigheden af en unionshandling.

6. I forhold til Unionens tiltrædelse af konventionen skal dette særlige karakteristikum ved Unionens domstolsordning vurderes i sammenhæng med de principper, der regulerer funktionsmåden for de ved konventionen indførte kontrolmekanismer, navnlig subsidiaritetsprincippet. Ifølge dette princip påhviler det de stater, der har ratificeret konventionen, at garantere overholdelsen af de deri fastsatte rettigheder på nationalt plan, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at efterprøve, at disse stater reelt har overholdt deres forpligtelse. Dermed tilkommer det i første række de nationale myndigheder og nationale retter at forebygge eller – hvis dette mislykkes – undersøge og retsforfølge tilsidesættelser af konventionen <sup>6</sup>.

7. På grundlag af subsidiaritetsprincippet og med henblik på at sikre dets iværksættelse inden for rammerne af forberedelsen af tiltrædelsen, skal Unionen i forhold til dens handlinger, der kan blive genstand for søgsmål ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, sikre, at der forud for den eksterne kontrol foretaget af konventionens organer kan ske en effektiv intern kontrol foretaget af medlemsstaternes og/eller Unionens retsinstanser.

---

<sup>6</sup> Jf. memorandum fra præsidenten for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til staterne forud for Interlakenkonferencen (konference vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fremtid, som blev organiseret i Interlaken i februar 2010), af 3.7.2009, s. 4, som findes på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols hjemmeside.



### III.

8. Inden for rammerne af Unionens domstolsordning, som indført ved traktaterne, har Domstolen til opgave at sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne <sup>7</sup>, og Domstolen er – på grund af dens opgave med at prøve lovligheden af institutionernes retsakter – alene kompetent til eventuelt at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig. Det er nemlig fast retspraksis, at enhver national ret er kompetent til at prøve gyldigheden af en retsakt, som er vedtaget af Unionens organer, men de nationale retter er – uanset om deres afgørelser kan eller ikke kan appelleres ifølge nationale retsregler – ikke kompetente til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter. Med henblik på at bevare ensartetheden i anvendelsen af EU-retten samt for at garantere den sammenhæng, der nødvendigvis må bestå ifølge Unionens ordning med domstolsbeskyttelse, påhviler det derfor alene Domstolen eventuelt at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig <sup>8</sup>. Denne ret er en integrerende del af Domstolens kompetencer og dermed en af Unionens institutioners »beføjelser«, som tiltrædelsen i henhold til protokol nr. 8 ikke må gøre indgreb i <sup>9</sup>.

9. Med henblik på at bevare dette karakteristikum ved Unionens domstolsbeskyttelse er det vigtigt at undgå, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal træffe afgørelse i spørgsmål om en EU-retsakts forenelighed med konventionen, uden at Domstolen forudgående har kunnet træffe endelig afgørelse herom.

### IV.

10. Hvad mere specifikt angår den præjudicielle forelæggelsesprocedure som fastsat i artikel 267 TEUF, skal det i denne forbindelse bemærkes, at procedures funktionsmåde – grundet procedures decentraliserede beskaffenhed, som indebærer, at de nationale retter også er Unionens retsinstanser – i mere end halvtreds år har givet tilfredsstillende resultater, og det uanset at Unionen nu omfatter 27 medlemsstater. Det er dog ikke sikkert, at Domstolen

<sup>7</sup> Artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU.

<sup>8</sup> Jf. Domstolens dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199.

<sup>9</sup> Artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8.



---

forelægges en sag til præjudiciel afgørelse i alle tilfælde, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt en EU-retsakt er forenelig med de grundlæggende rettigheder. Selvom det er rigtigt, at de nationale retter kan, og at visse af dem skal, forelægge Domstolen et spørgsmål til præjudiciel afgørelse med henblik på, at Domstolen træffer afgørelse om dets fortolkning og i givet fald tager stilling til en EU-retsakts gyldighed, kan denne procedure nemlig ikke iværksættes af parterne. Desuden ville det være vanskeligt at anse denne procedure for et retsmiddel, som skal have været iværksat, før sagen indbringes for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i overensstemmelse med reglen om, at de nationale retsmidler skal være udtømt.

11. Den ved konventionen indførte ordning opstiller ganske vist ikke som betingelse for, at en sag kan antages til realitetsbehandling ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at sagen først er blevet indbragt for en øverste domstol med henblik på, at denne træffer afgørelse om den pågældende retsakts påståede tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder. Det, der i den ovennævnte situation er afgørende, er dog ikke inddragelsen af Domstolen i egenskab af Unionens øverste domstol, men derimod udformningen af Unionens domstolsordning på en sådan måde, at når der rejses tvivl om en EU-retsakt, vil det være en EU-retsinstans, som sagen kan indbringes for med henblik på at gennemføre en intern kontrol, inden den eksterne kontrol finder sted.

**V.**

12. Med henblik på at overholde konventionens subsidiaritetsprincip og for samtidigt at sikre, at Unionens domstolsordning fungerer tilfredsstillende, er det derfor vigtigt at have en mekanisme, der kan garantere, at spørgsmål om en EU-retsakts gyldighed effektivt kan indbringes for Domstolen, inden Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol måtte træffe afgørelse om denne retsakts forenelighed med konventionen.

Luxembourg, den 5. maj 2010.