

ADVIES 2/94 VAN HET HOF

28 maart 1996

Bij het Hof van Justitie is op 26 april 1994 ter griffie een verzoek ingediend door de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 228, lid 6, EG-Verdrag. Deze bepaling luidt als volgt:

„De Raad, de Commissie of een Lid-Staat kunnen het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een beoogd akkoord met de bepalingen van dit Verdrag. Een akkoord waarover door het Hof van Justitie een afwijzend advies is uitgebracht, kan slechts in werking treden onder de voorwaarden welke zijn vastgesteld bij artikel N van het Verdrag betreffende de Europese Unie.”

### **Uiteenzetting van het verzoek**

#### **I — Het verzoek om advies**

1. De Raad, vertegenwoordigd door J.-C. Piris, directeur-generaal van de juridische dienst, J.-P. Jacqué, directeur bij die dienst, en A. Lo Monaco, lid van die dienst, als gemachtigden, verzoekt het Hof om een advies over de volgende vraag:

„Is toetreding van de Europese Gemeenschap tot het Europees Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: ‚EVRM’) verenigbaar met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap?”

2. De Raad verklaart, dat een principebesluit over de opening van onderhandelingen pas

kan worden genomen nadat het Hof heeft onderzocht, of een eventuele toetreding verenigbaar is met het Verdrag.

In zijn mondelinge opmerkingen heeft de Raad verdedigd dat het verzoek, ondanks dat er geen tekst van het beoogde akkoord bestaat, nochtans ontvankelijk is. Van misbruik van procedure kan geen sprake zijn, daar de Raad zich voor juridische en institutionele vraagstukken van principieel belang ziet gesteld. Bovendien is het verdrag waartoe de Gemeenschap zou toetreden, bekend en zijn de met een toetreding samenhangende rechtsvragen vastomlijnd genoeg om

een standpuntbepaling door het Hof mogelijk te maken.

3. Bij de bespreking van het onderwerp en de doelstellingen van het beoogde akkoord gaat de Raad nader in op de draagwijdte van de toetreding, de deelneming van de Gemeenschap aan de controleorganen en de wijzigingen die in het EVRM en de protocollen zouden moeten aangebracht.

4. In verband met de draagwijdte van de toetreding merkt de Raad op, dat elk van de Gemeenschappen zou moeten toetreden binnen haar bevoegdheden en binnen de grenzen van de werkingssfeer van haar recht. Behalve op het EVRM zelf dient de toetreding mede betrekking te hebben op de protocollen die in werking zijn getreden en die door alle Lid-Staten van de Gemeenschap geratificeerd zijn. Voorbehouden van de Lid-Staten die partij zijn bij het EVRM, dienen daarbij onverlet te blijven, en blijven gelden voor de gebieden die onder de bevoegdheid van de Lid-Staten vallen. Voorts wordt aanvaarding van het statenklachtrecht en het individueel klachtrecht overwogen; klachten tussen de Gemeenschap en haar Lid-Staten zouden echter moeten worden uitgesloten in verband met het monopolie dat artikel 219 EG-Verdrag in zoverre aan het Hof van Justitie toekent.

5. Wat de deelneming van de Gemeenschap aan de controleorganen betreft, in het bijzonder het toekomstige enkelvoudige Hof

voor de rechten van de mens, bestaan de volgende alternatieven: geen rechter namens de Gemeenschap, aanwijzing van een permanente rechter met dezelfde positie als de andere rechters, dan wel aanwijzing van een rechter met een bijzondere status en alleen stemrecht in zaken die verband houden met het gemeenschapsrecht. Deze rechter zal niet tegelijk lid van het Hof van Justitie kunnen zijn. De benoemingsprocedure is die zoals geregeld in het EVRM, de aanwijzing van de door de Gemeenschap voor te dragen kandidaten daarentegen valt onder de interne communautaire regels. Deelneming aan het Comité van Ministers wordt niet overwogen; dit comité zal overigens geen functie meer hebben in het toekomstige systeem van rechtspleging.

6. De toetreding van de Gemeenschap maakt een aantal wijzigingen noodzakelijk van het EVRM en de protocollen, die thans slechts openstaan voor Lid-Staten van de Raad van Europa. De Gemeenschap overweegt echter niet, lid te worden van de Raad van Europa. Wijziging behoeven eveneens de technische regelingen betreffende de interventie van de Lid-Staten van de Raad van Europa in de controlemechanismen van het EVRM. In geval van toetreding zou de Gemeenschap slechts gebonden mogen zijn binnen de grenzen van haar bevoegdheden. Een mechanisme dient te worden gecreëerd voor de Gemeenschap en de Lid-Staten ter regeling van de verdeling van de bevoegdheden in EVRM-verband.

7. In het kader van de bespreking van de verenigbaarheid van de toetreding met het Verdrag, gaat de Raad in op de bevoegdheid van de Gemeenschap tot sluiting van het beoogde akkoord en op de verenigbaarheid

van de rechtsgang van het EVRM met de artikelen 164 en 219 van het Verdrag.

8. De Raad erkent, dat het Verdrag niet in specifieke bevoegdheden van de Gemeenschap voorziet op het gebied van de mensenrechten. Deze rechten vinden bescherming langs de weg van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. De noodzaak van deze bescherming, die in de rechtspraak wordt bevestigd, heeft thans erkenning gevonden in artikel F van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De bescherming van de mensenrechten kan volgens de Raad worden beschouwd als uitvloeisel van een horizontaal beginsel dat deel uitmaakt van de doelstellingen van de Gemeenschap. Bij gebreke van een specifieke bepaling kan artikel 235 EG-Verdrag als grondslag dienen voor de toetreding, mits aan de voorwaarden van dit artikel is voldaan.

9. De Raad beziet vervolgens, of de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM, met name tot het stelsel van rechtspleging daarvan, de exclusieve rechtsprekende bevoegdheid van het Hof uit hoofde van de artikelen 164 en 219 van het Verdrag en de autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap in gevaar zou brengen.

10. De beslissingen van het Europese Hof voor de rechten van de mens hebben geen rechtstreekse werking, aldus de Raad. Het Europese Hof kan immers geen nationale bepaling nietig verklaren of wijzigen, maar enkel een resultaatsverplichting opleggen aan een verdragsluitende partij. Niettemin zou het Hof van Justitie de beslissingen van dat Hof in zijn eigen rechtspraak moeten eerbiedigen. De uitputting van de beschikbare nationale rechtsmiddelen, waaraan het individueel klachtrecht is gebonden, brengt mee dat de interne rechterlijke organen van de Gemeenschap, met name het Hof van Justitie, reeds de gelegenheid hebben gehad zich uit te spreken over de verenigbaarheid van een communautaire handeling met het EVRM. In advies 1/91 van 14 december 1991 (Jurispr. 1991, blz. I-6079) heeft het Hof de mogelijkheid aanvaard, dat de Gemeenschap zich onderwerpt aan een in een internationaal akkoord voorzien stelsel van rechtspraak, mits het betrokken rechterlijk orgaan zich beperkt tot de uitlegging en toepassing van dat akkoord en de autonomie van de communautaire rechtsorde niet in gevaar brengt. De Raad vraagt zich af, of deze opvatting enkel ziet op het geval dat de beslissingen van dat rechterlijk orgaan slechts betrekking hebben op het desbetreffende internationale akkoord, of ook op het geval waarin die beslissingen betrekking kunnen hebben op de verenigbaarheid van het gemeenschapsrecht met dat akkoord.

## II — Procedure

1. Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is het verzoek om advies betekend aan de Commissie en de Lid-Staten. Schriftelijke

opmerkingen zijn ingediend door de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemach-

tigde; de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelson, ambassadeur, en P. Biering, afdelingshoofd, juridisch adviseurs bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en A. Dittrich, Regierungsdirektor bij het Bondsministerie van Justitie, als gemachtigden; de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Rotis, oud-voorzitter van de Raad van State, S. Zissimopoulos, juridisch adviseur bij de permanente vertegenwoordiging van de Helleense Republiek, en N. Dafniou, secretaris van de bijzondere dienst voor de Europese Gemeenschappen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado bij de dienst communautaire geschillen, als gemachtigden; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins en E. Belliard, adjunct-directeuren bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Chavance, hoofdattaché centrale administratie, als gemachtigden; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur, en M. L. Duarte, adviseur, van de directie juridische zaken van het directoraat-generaal Communautaire aangelegenheden van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Collins, Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en S. Richards en D. Anderson, Barristers; en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Amphoux, juridisch hoofdadviseur, J. Pipkorn, juridisch adviseur, en R. Gosalbo-Bono, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden.

2. Na de toetreding van de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden tot de Europese Unie is het verzoek om advies eveneens aan deze Lid-Staten betekend. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door K. Berchtold, universitair docent, als gemachtigde, en de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, afdelingshoofd bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde.

3. Op zijn verzoek is het Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. Garzón Clariana, rechtskundig adviseur, en E. Perillo, lid van de juridische dienst, toegelaten tot het indienen van opmerkingen.

4. Op de hoorzitting van 7 november 1995 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder; de Deense regering, vertegenwoordigd door L. Mikaelson en P. Biering; de Duitse regering, vertegenwoordigd door A. Dittrich; de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou, adjunct bijzonder juridisch adviseur bij de bijzondere dienst communautaire geschillen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en N. Dafniou; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta; de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-F. Dobelle, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

en C. Chavance; de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. Gleeson, SC, als gemachtigde, en M. Buckley; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en M. L. Duarte; de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch; de Zweedse

regering, vertegenwoordigd door L. Nordling, adviseur van de juridische dienst Europese aangelegenheden van het Ministerie van Buitenlandse zaken; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door S. Richards en D. Anderson; de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-C. Piris, J.-P. Jacqué en A. Lo Monaco; de Commissie, vertegenwoordigd door J. Pipkorn en R. Gosalbo-Bono; en het Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. Garzón Clariana en E. Perillo.

### III — Achtergrond van het vraagstuk van de eerbiediging van de mensenrechten door de Gemeenschap

1. In het EG-Verdrag evenmin als in het EGKS- en het EGA-Verdrag is een specifieke verwijzing naar de grondrechten te vinden, buiten de vermelding van de „waarborgen voor vrede en vrijheid” in de achtste alinea van de preambule.

2. Het Hof heeft de bescherming van de grondrechten veiliggesteld via de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, daartoe teruggrijpend op de gemeenschappelijke constitutionele tradities en op de internationale wilsverklaringen, in het bijzonder het EVRM.

3. In het voetspoor van deze rechtspraak wordt in de preambule van de Europese

Akte gesproken van de eerbiediging van de grondrechten die worden erkend in de grondwetten en de wetten van de Lid-Staten, in het EVRM en in het Europees Sociaal Handvest.

4. Artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verklaart, dat de Unie de grondrechten zoals die door het EVRM worden gewaarborgd en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten voortvloeien, eerbiedigt als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. In artikel J.1, lid 2, vijfde streepje, van dit Verdrag wordt verwezen naar de eerbiediging van de mensenrechten

en de fundamentele vrijheden. Artikel K.2, lid 1, spreekt uitdrukkelijk van eerbiediging van het EVRM in het kader van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

de verklaring over de mensenrechten van 29 juni 1991 (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, nr. 6/91, bijlage V), en de verklaring over de mensenrechten van 11 december 1993 ter gelegenheid van de 45e verjaardag van de Universele verklaring van de rechten van de mens (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, nr. 12/93, 1.4.12).

5. De grondrechtenbescherming is eveneens ter sprake gekomen in politieke verklaringen van de Lid-Staten en van de gemeenschapsinstellingen. Genoemd kunnen worden de gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 5 april 1977 inzake de fundamentele rechten (*Verdragsteksten 1995*, blz. 877), de gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad, de vertegenwoordigers van de Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, en de Commissie van 11 juni 1986 tegen racisme en vreemdelingenhaat (*Verdragsteksten 1995*, blz. 889), de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, van 29 mei 1990 betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (PB 1990, C 157, blz. 1), de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de Lid-Staten in het kader van de Raad bijeen, van 28 november 1991 over mensenrechten, democratie en ontwikkeling (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, nr. 11/91, 2.3.1), en de conclusies van de Raad en de Lid-Staten van 18 november 1992 betreffende de tenuitvoerlegging van voormelde resolutie. Eveneens kunnen worden genoemd de verklaringen van de diverse Europese Raden, zoals de verklaring over de Europese identiteit van 14 december 1973 (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, nr. 12/73, 2501), de verklaring over de democratie van 8 april 1978, de verklaring over de internationale rol van de Gemeenschap van 2 en 3 december 1988 (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, nr. 12/88, 1.1.10),

6. In een rapport van 4 februari 1976 aan het Europees Parlement en de Raad, getiteld „De bescherming van de rechten van de mens bij de schepping en toepassing van het communautaire recht” (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 5/76), achtte de Commissie een toetreding van de Gemeenschap als zodanig tot het EVRM niet noodzakelijk.

7. Een eerste voorstel tot formele toetreding is op 4 april 1979 gedaan door de Commissie in een bij de Raad ingediend memorandum betreffende toetreding van de Europese Gemeenschappen tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (*Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 2/79).

8. Dit voorstel heeft de Commissie herhaald in een mededeling van 19 november 1990 betreffende de toetreding van de Gemeen-

schap tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

en het monopolie van het Hof op het gebied van de rechtspraak.

9. Op 26 oktober 1993 heeft de Commissie een werkdocument, getiteld „De toetreding van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”, gepubliceerd waarin in het bijzonder wordt ingegaan op de rechtsgrondslag van de toetreding

10. Het Europees Parlement heeft zich herhaaldelijk uitgesproken vóór toetreding, laatstelijk bij een resolutie van 18 januari 1994 over de toetreding van de Gemeenschap tot het Europees Verdrag tot bescherming van de mens, die is aangenomen op basis van een rapport van de commissie Juridische zaken en rechten van de burger (PB 1994, C 44, blz. 32).

#### IV — De ontvankelijkheid van het verzoek om advies

1. De *Ierse regering* en de *regering van het Verenigd Koninkrijk* betogen, dat het verzoek om advies niet-ontvankelijk is. De *Deense*, de *Finse* en de *Zweedse regering* vragen zich bovendien af, of het verzoek niet prematuur is.

geen beslissing genomen over de partijen die de onderhandelingen gaan voeren.

De Ierse regering beklemtoont in haar mondelinge opmerkingen, dat er geen concreet ontwerp-toetredingsakkoord is waarover het Hof zich zou kunnen uitspreken. De technische problemen zijn talrijk en er is een breed scala van mogelijke oplossingen. Er is nog

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is er geen „beoogd” akkoord in de zin van artikel 228, lid 6, van het Verdrag. Het Hof kan pas om advies worden gevraagd, nadat over het ontwerp-akkoord uitgebreid is onderhandeld. In advies 1/78 van 4 oktober 1979 (Jurispr. 1979, blz. 2871) is het verzoek weliswaar toegelaten ondanks dat de onderhandelingen nog moesten beginnen. In dat geval bestond evenwel bij de indiening van het verzoek reeds een akkoord

in ontwerpvorm; tijdens de behandeling van het verzoek vonden nog onderhandelingen plaats en het Hof kende de laatste tekstversie voordat het zijn advies gaf. Hier bestaat echter geen ontwerp-akkoord en zijn geen onderhandelingen voorzien hangende het verzoek. Adviesaanvraag 1/78 was duidelijk van belang, daar de kwestie van de rechtsgrondslag van het akkoord omstreden was. In casu bestaat er daarentegen consensus over, dat alleen artikel 235 van het Verdrag als grondslag in aanmerking kan komen.

Naast de door de Raad uiteengezette fundamentele problemen wijst de regering van het Verenigd Koninkrijk nog op een aantal andere moeilijkheden, zoals de draagwijdte van een toetreding gelet op de door de Lid-Staten gemaakte voorbehouden, de bevoegdheid van de Lid-Staten om te allen tijde af te wijken van bepaalde regels van het EVRM en het risico van een discrepantie tussen de verplichtingen van de Lid-Staten en van de Gemeenschap, het vraagstuk van de deelneming van de Gemeenschap aan de EVRM-organen, met name aan het toekomstige enkelvoudige Hof, de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en Lid-Staten, de problematiek van een toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM zonder voorafgaande toetreding tot de Raad van Europa, en het lot van het EGKS- en het EGA-Verdrag. Gezien de hoeveelheid en het gewicht van deze problemen kan het Hof bij de huidige stand van zaken geen advies geven dat van nut is.

Bovendien vereist artikel 235 van het Verdrag, dat de enige mogelijke grondslag is, een eenstemmig besluit van de Raad. Die eenstemmigheid ontbreekt, wat het hypothetische en irrealistische karakter van het verzoek nog versterkt. In prejudiciële procedures nu heeft

het Hof steeds geweigerd in te gaan op algemene of hypothetische vragen.

De Deense regering wijst erop, dat een ontwerp-akkoord waarover onderhandeld is, ontbreekt. Zelfs bestaat er binnen de Raad niet eens overeenstemming over het openen van onderhandelingen.

De Finse regering merkt op, dat volgens artikel 107, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering en de rechtspraak van het Hof het advies betrekking kan hebben op zowel de verenigbaarheid van het beoogde akkoord met het Verdrag als op de bevoegdheid van de Gemeenschap. In casu hangt de ontvankelijkheid van het verzoek ervan af, of de stukken die bij het verzoek zijn overgelegd of daarin worden geciteerd, een zodanig samenhangend geheel vormen dat het beoogde akkoord er voldoende duidelijk uit naar voren komt om het Hof in staat te stellen een advies te geven. Indien dit zo is, is de eventuele premature aard van de aanvraag geen beletsel voor het Hof om in zijn algemeenheid, ook op de principiële punten, uitspraak te doen.

De Zweedse regering stelt in haar mondelinge opmerkingen, dat er geen ontwerp-verdragstekst is en zelfs geen besluit van de Raad om onderhandelingen te beginnen. Ook al zou het Hof het verzoek om advies ontvankelijk verklaren, is daarmee een



hernieuwd verzoek nog niet uitgesloten, wanneer de onderhandelingen eenmaal bij de juridische en technische vraagstukken zijn aangekomen.

2. De *Commissie*, het *Parlement* en de *Belgische*, de *Duitse*, de *Franse*, de *Italiaanse* en de *Portugese regering* achten het verzoek om advies ontvankelijk, daar het betrekking heeft op een beoogd akkoord in de zin van artikel 228, lid 6, van het Verdrag.

De *Commissie* attendeert op de gewijzigde redactie van artikel 228. In het oude artikel 228 EEG-Verdrag bestond er een nauw verband tussen het bepaalde in lid 1, tweede alinea, dat tevoren het advies van het Hof kon worden ingewonnen over de verenigbaarheid van het beoogde akkoord, en in de eerste alinea, waarin werd gesproken van het sluiten van akkoorden tussen de Gemeenschap en derde landen of een internationale organisatie. De nieuwe tekst van artikel 228, lid 6, EG-Verdrag spreekt nog slechts van een beoogd akkoord en zwijgt geheel over het inwinnen van advies vóór de sluiting van een bepaald akkoord. Reeds in advies 1/78 heeft het Hof een ruime uitleg gegeven aan het begrip beoogd akkoord; die opvatting wordt door de nieuwe redactie gesteund. Evenals bij adviesaanvraag 1/78 moet het Hof zich buigen over een bevoegdheidsprobleem, en het is niet aannemelijk dat het Hof in de loop van eventuele onderhandelingen nogmaals moet worden benaderd.

Het Parlement beklemtoont, dat blijkens advies 1/75 van 11 november 1975 (Jurispr.

1975, blz. 1355) het doel van artikel 228 is geschillen over de verenigbaarheid van internationale akkoorden met het Verdrag te voorkomen. In casu moet worden gezien, of het EVRM-rechtsstelsel verenigbaar is met de communautaire rechtsorde. De eigenlijke rechtsvraag is, of het feit dat het Hof onderworpen zou zijn aan een buiten de communautaire rechtsorde staand rechtcollege, zich verdraagt met zijn monopolie op het gebied van de rechtspraak. In advies 1/78 (reeds aangehaald) heeft het Hof erkend, dat het in het belang van alle betrokken partijen, derde landen inbegrepen, is wanneer bevoegdheidsproblemen reeds bij het begin van de onderhandelingen uit de weg worden geruimd.

De Belgische regering wijst eveneens op het precedent van advies 1/78 en op de nieuwe redactie van artikel 228, lid 6, van het Verdrag. Zij vestigt voorts de aandacht op drie punten. De Lid-Staten zijn van mening, dat de verenigbaarheid van de toetreding met het gemeenschapsrecht dient vast te staan voordat onderhandelingen worden geopend. Blijkens advies 1/78 en advies 1/92 van 10 april 1992 (Jurispr. 1992, blz. I-2821) acht het Hof een verzoek om advies ontvankelijk, wanneer het onderwerp van het beoogde akkoord bekend is en de indiener van het verzoek belang heeft bij het antwoord, ook al ligt de inhoud van het beoogde akkoord nog niet op alle punten vast. Het ware in strijd met het nuttig effect van artikel 228, lid 6, van het Verdrag om van de instelling die het verzoek om advies indient, te verlangen dat de verenigbaarheid van het beoogde akkoord met het gemeenschapsrecht boven iedere twijfel verheven is ten tijde van de indiening van het verzoek bij het Hof.

De Duitse regering heeft ter zitting de ontvankelijkheid van de aanvraag verdedigd met het argument, dat bij de indiening ervan de discussie over de toetreding zich in een zodanig gevorderd stadium had bevonden, dat een advies noodzakelijk en gerechtvaardigd voorkwam. Het EVRM, het doel van de toetreding en daardoor vereiste aanpassingen zijn bekend. Zoals het Hof in advies 1/78 heeft erkend, is het in het belang van alle Lid-Staten dat vóór de onderhandelingen duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de Gemeenschap.

De Franse regering bestrijdt in haar mondelinge opmerkingen niet, dat het Hof niet over een ontwerp-verdragstekst beschikt, dat de inhoud van de onderhandelingen verre van duidelijk is en dat er op dit moment nog geen consensus bestaat binnen de Raad over de opportuniteit van de toetreding. Niettemin zou het Hof de aanvraag ontvankelijk moeten verklaren, aangezien de juridische vraagpunten rond de verenigbaarheid van de toetreding duidelijk zijn en hun relevantie niet kan worden ontkend.

De Italiaanse regering heeft er ter zitting op gewezen, dat volgens artikel 107, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering een adviesaanvraag betrekking kan hebben op zowel de verenigbaarheid van het beoogde akkoord met de bepalingen van het Verdrag, als op de bevoegdheid van de Gemeenschap om dit akkoord te sluiten. Indien de aanvraag zoals in casu betrekking heeft op de bevoegdheid, is een reeds voldoende vast omlinjnde verdragstekst niet vereist. En zelfs indien het verzoek mede de verenigbaarheid van de toetreding met materiële bepalingen van het Verdrag betrof, zou het Hof het niet kunnen afwijzen, daar het verdrag waarbij de Gemeenschap zich zou moeten aansluiten, bestaat en in zijn algemene aspecten bekend is.

De Portugese regering heeft ter zitting eveneens beklemtoond, dat de uitkomst van de te voeren onderhandelingen en de inhoud van het verdrag waartoe de Gemeenschap wil toetreden, bekend zijn.

## V — De rechtsgrondslag van de beoogde toetreding

1. De *Oostenrijkse regering* betoogt na een overzicht van de rechtspraak inzake de externe bevoegdheden van de Gemeenschap, dat eerbiediging van de grondrechten deel uitmaakt van de uitoefening van alle prerogatiieven van de Gemeenschap. De waarborging van de door het EVRM beschermde rechten berust op dezelfde grondslag als waarop de

bevoegdheid voor het optreden van de gemeenschapsinstellingen in de diverse gebieden berust. Deze interne horizontale toepassing van de door het EVRM gewaarborgde rechten vormt tevens de grondslag voor de externe bevoegdheid van de Gemeenschap tot toetreding tot het EVRM.

2. De *Commissie*, het *Parlement* en de *Belgische*, de *Deense*, de *Duitse*, de *Griekse*, de *Italiaanse*, de *Finse* en de *Zweedse regering*, evenals, subsidiair, de *Oostenrijkse regering* zijn van mening, dat bij gebreke van een specifieke bepaling de toetreding op artikel 235 van het Verdrag moet worden gebaseerd. Aan de voorwaarden van dit artikel — noodzaak van een optreden van de Gemeenschap, verwezenlijking van een der doelstellingen van de Gemeenschap en een band met de werking van de gemeenschappelijke markt — is voldaan.

De Commissie verwijst naar haar eerdergenoemd werkdocument van 26 oktober 1993, waarin zij de naleving van de mensenrechten als transversale doelstelling heeft gekwalificeerd die een bestanddeel vormt van de doelstellingen van de Gemeenschap.

Uit het arrest van 8 april 1976 (zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455) blijkt, dat de doelstellingen als bedoeld in artikel 235 van het Verdrag preciserend kunnen vinden aan de hand van de preambule van het Verdrag. In de preambule van de Europese Akte nu wordt verwezen naar de eerbiediging van de grondrechten en naar het EVRM.

Ook volgens het Europees Parlement ligt de bescherming van de mensenrechten besloten in de doelstellingen van de Gemeenschap. De erkenning van het burgerschap van de Unie vormt een nieuw juridisch gegeven ten gunste van deze opvatting. Ingevolge artikel B, derde streepje, van het Verdrag betreffende de Europese Unie juncto artikel 8 EG-Verdrag moet de Gemeenschap de burger van de Unie een bescherming van zijn

grondrechten garanderen, die gelijkwaardig is aan de bescherming die hij als nationaal onderdaan heeft ten opzichte van overheids-handelingen. De Gemeenschap en ook het Hof van Justitie behoort aan hetzelfde internationale juridische toezicht onderworpen te zijn als de Lid-Staten en hun hoogste rechtscolleges. Volgens het Parlement dient artikel 235 als grondslag te worden aangevuld met artikel 228, lid 3, tweede alinea, dat voor de sluiting van bepaalde internationale akkoorden de instemming van het Parlement vereist. De noodzaak van die instemming vloeit voort uit de ratio legis van deze bepaling, te voorkomen dat ten gevolge van een internationaal akkoord het Parlement als medewetgever wegens de internationale verplichtingen van de Gemeenschap gedwongen zou zijn een volgens de medebeslissingsprocedure tot stand gekomen besluit te wijzigen.

De Belgische, de Duitse, de Griekse, de Italiaanse, de Oostenrijkse, de Finse en de Zweedse regering betogen, dat de bescherming van de mensenrechten een horizontaal algemeen beginsel is dat door de Gemeenschap bij alles wat zij doet moet worden geëerbiedigd, en dat deze bescherming essentieel is voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt.

Deze regeringen wijzen erop, dat het Hof deze bescherming heeft verwezenlijkt langs de weg van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waartoe het aansluiting heeft gezocht bij de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale wilsverklaringen, en met name bij het EVRM.

De eerbiediging van de grondrechten en de rol van het EVRM daarbij is verankerd in de preambule van de Europese Akte, in de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de artikelen F, lid 2, J.1 en K.2 van dit Verdrag.

De Griekse regering refereert bovendien aan artikel 130 U, lid 2, EG-Verdrag, waarin eerbiediging van de mensenrechten een van de doelstellingen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking wordt genoemd.

De Oostenrijkse regering merkt op, dat ter bepaling van de doelstellingen van de Gemeenschap eveneens rekening moet worden gehouden met de preambule van het Verdrag, waarin wordt gesproken van het waarborgen van de vrede en de vrijheid. Deze doelstelling omvat mede de door het EVRM gewaarborgde rechten.

De Finse regering is van mening, dat in het huidige ontwikkelingsstadium van de Gemeenschap de bescherming van de mensenrechten als een werkelijke doelstelling van de Gemeenschap kan worden gezien.

Al deze regeringen achten toetreding tot het EVRM en extern rechterlijk toezicht noodzakelijk ter bescherming van de particulier tegen schending van het EVRM door de gemeenschapsinstellingen.

De Belgische regering benadrukt, dat verschillen in interpretatie tussen de communautaire rechtspraak en die van de EVRM-organen moeten worden voorkomen. Het communautaire stelsel van rechtsbescherming, waarin geen beroep tot nietigverklaring openstaat voor de particulier tegen een handeling die hem niet rechtstreeks en individueel raakt, biedt haars inziens minder bescherming dan dat van het EVRM.

De Italiaanse regering heeft ter zitting betoogd, dat alle Lid-Staten zich wat hun bevoegdheden betreft hebben onderworpen aan de internationale controlemechanismen voor de eerbiediging van de mensenrechten. De overdracht van bevoegdheden van de staten aan de Gemeenschap brengt mee, dat zij aan dezelfde internationale controle dient te zijn onderworpen, zodat het door de Lid-Staten oorspronkelijk gewilde evenwicht weer wordt hersteld.

De Oostenrijkse regering wijst op de noodzaak van uniforme uitlegging van het EVRM, op de geleidelijke verdieping van de integratie voorzien in het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarbij de bescherming van de mensenrechten een bijzondere plaats inneemt, en op de communautaire ambtenarenrechtelijke geschillen.

De Finse regering acht de toetreding noodzakelijk uit een oogpunt van versterking van de sociale component van het Verdrag. Door

de nieuwe bevoegdheidsgrondslagen voorzien in de Europese Akte alsook de introductie van het subsidiariteitsbeginsel is de werkingssfeer van artikel 235 van het Verdrag echter ingeperkt. Het gebruik van deze bepaling hangt af van de structuur en de inhoud van het toetredingsverdrag.

3. De Spaanse, de Franse, de Ierse, de Portugese regering evenals de regering van het Verenigd Koninkrijk betogen, dat noch het EG-Verdrag noch het Verdrag betreffende de Europese Unie een bepaling bevat die de Gemeenschap specifieke bevoegdheden op het gebied van de mensenrechten toekent en als rechtsgrondslag voor de beoogde toetreding zou kunnen dienen. Artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verleent de in de rechtspraak ontwikkelde opvattingen op het gebied van de bescherming van de mensenrechten enkel maar een constitutioneel karakter, maar wil deze bescherming voor het overige slechts gerealiseerd zien via de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht.

De Franse en de Portugese regering voegen hieraan toe, dat artikel J.1, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) alsook artikel K.2, lid 1, van dit Verdrag (de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken), welke gebieden overigens aan de bevoegdheid van het Hof zijn onttrokken, een programmatisch karakter hebben en de Gemeenschap geen specifieke bevoegdheden verlenen. De Franse regering wijst eveneens artikel 130 U EG-Verdrag van de hand.

De Spaanse, de Franse, de Ierse en de Portugese regering evenals de regering van het Verenigd Koninkrijk wijzen ook een eventuele toepassing van artikel 235 af. De eerbiediging van de mensenrechten behoort niet tot de doelstellingen van de Gemeenschap zoals vermeld in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag. De regering van het Verenigd Koninkrijk voegt eraan toe, dat ook een verwijzing naar artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie een beroep op artikel 235 niet kan rechtvaardigen.

Deze regeringen bestrijden, dat een rechtsvacuüm of leemte in de bescherming van de mensenrechten de beoogde toetreding noodzakelijk zou maken. Door middel van de rechtspraak van het Hof is het EVRM materieel gereciperd in de communautaire rechtsorde en volkomen geïntegreerd in het complex van de communautaire legaliteit. De Franse regering geeft een schets van de grondrechten van het EVRM die het Hof beschermt.

De Portugese regering voegt eraan toe, dat het risico van een uiteenlopende interpretatie van het EVRM door het Hof van Justitie en het Europese Hof voor de rechten van de mens theoretisch is en kan worden verklaard door de bijzondere doelstellingen van politieke en economische integratie van de Gemeenschap. Zij werpt de mogelijkheid op van een prejudiciële verwijzing door het Hof van Justitie naar het Europese Hof voor de rechten van de mens met betrekking tot de uitlegging van het EVRM.

Volgens deze regeringen biedt het gemeenschapsrecht de particulier een volledig systeem van rechtsbescherming. Een toetreding is vanuit het oogpunt van de werking van de gemeenschappelijke markt niet noodzakelijk.

4. De *Deense regering* neemt een genuanceerd standpunt in. Zij ziet een leemte in de bescherming van de mensenrechten op het vlak van het communautaire ambtenarenrecht, doch acht deze leemte eerder van procedurele dan van fundamentele aard. Naleving van het EVRM door middel van een soort zelfbeperking die het Hof zichzelf oplegt, is iets anders dan de naleving ingevolge een internationale verbintenis, ook al is het verschil maar theoretisch. Het voordeel van een toetreding is voornamelijk politiek, want daarmee zou het aan de naleving van de mensenrechten gehechte belang worden benadrukt. Ook zou de Gemeenschap in geval van toetreding zelf verweer kunnen voeren voor de EVRM-organen in zaken waarin het gemeenschapsrecht in het geding is. In het algemeen zullen de geschillen betrekking hebben op een combinatie van communautaire en nationale bepalingen en zullen in beginsel de nationale bepalingen worden bestreden; de instellingen, en met name de Commissie, zouden de nationale regering dan voor de EVRM-organen kunnen bijstaan.

Tegenover dit politieke voordeel ziet de Deense regering een aantal juridische en praktische moeilijkheden. Op dit moment kunnen alleen staten toetreden; de positie van andere partijen is onzeker; een toetreding van de Gemeenschap brengt moeilijkheden mee op het punt van de aan de Lid-Staten toegestane afwijkingen en de door hen gemaakte voorbehouden; een toetreding zou waarschijnlijk niet het gehele EVRM omvatten; er zou een regeling moeten worden getroffen ter bepaling wie aansprakelijk is voor de schending van het EVRM, waarbij ervan is uit te gaan dat de bestreden handeling in eerste instantie een nationale zal zijn; eveneens moet een oplossing worden gevonden voor het vraagstuk van de vertegenwoordiging van de Gemeenschap in de controleorganen van het EVRM, met name in het toekomstige enkelvoudige Hof. Gezien het gewicht van deze problemen stelt de Deense regering sluiting van een akkoord tussen de Gemeenschap en de verdragsluitende partijen van het EVRM voor, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd voor het Hof van Justitie om prejudiciële vragen op het gebied van de mensenrechten te stellen aan het Europese Hof, en voor het Europese Hof om een prejudiciële beslissing over het gemeenschapsrecht te vragen aan het Hof van Justitie.

## VI — De verenigbaarheid van de toetreding met de artikelen 164 en 219 van het Verdrag

1. De *Commissie*, het *Parlement* en de *Belgische*, de *Deense*, de *Duitse*, de *Griekse*, de *Italiaanse*, de *Finse*, de *Oostenrijkse* en de

*Zweedse regering* zijn van mening, dat de beoogde toetreding en in het bijzonder de onderwerping van de Gemeenschap aan het

stelsel van rechtspleging van het EVRM niet in strijd is met de artikelen 164 en 219 van het Verdrag.

moeilijk als onverenigbaar met de beginselen van het gemeenschapsrecht worden bestempeld.

De Commissie wijst erop, dat anders dan bij het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte de doelstellingen van het EVRM en van het Verdrag op het vlak van de mensenrechten elkaar dekken. Het controlemechanisme van het EVRM is van een klassiek volkenrechtelijk model en de arresten van het Europese Hof voor de rechten van de mens werken niet rechtstreeks in de interne rechtsorde. Een bijzonderheid is het individuele klachtrecht, doch dit is slechts een controlevorm, naast het klachtrecht van de verdragsluitende partijen. Het ware overigens ongerijmd, wel dit controlemechanisme te accepteren maar niet het individueel klachtrecht. Het Europese Hof treedt niet in de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten; dit punt blijft uitsluitend een zaak van de communautaire rechtsorde. De mogelijkheid van een klacht tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten zou dan ook moeten worden uitgesloten.

Het Parlement refereert aan advies 1/91 (reeds aangehaald), waarin het Hof verklaarde dat het de Gemeenschap vrij staat zich te onderwerpen aan de beslissingen van een internationale rechterlijke instantie. Indien de Gemeenschap zich op het gebied van de mensenrechten aan een ter zake bevoegd rechtscollege zou onderwerpen, ware dit in overeenstemming met de ontwikkeling van het communautaire bestel, waarin niet langer de marktdeelnemer, maar de burger van de Unie centraal staat. Een externe controle op het vlak van de mensenrechten zou de autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap niet meer aantasten dan het geval is geweest bij die van de Lid-Staten. Het Parlement verwijst naar de resolutie van 18 januari 1994 (reeds aangehaald), waarin wordt gewezen op de betekenis van een rechtstreekse klachtmogelijkheid bij een internationale rechterlijke instantie teneinde de verenigbaarheid van een communautaire handeling met de mensenrechten te laten toetsen, en wordt verdedigd dat een toetreding geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van vraagstukken van gemeenschapsrecht.

Evenmin kan men zeggen, dat het controlemechanisme van het EVRM, doordat het zich tot alle communautaire bevoegdheids-terreinen uitstrekt, de autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap aantast. Het EVRM stelt slechts minimumstandaarden op. Het controlemechanisme heeft geen rechtstreekse werking binnen de Gemeenschap. En aangezien dat mechanisme niet in strijd met de constitutionele beginselen van de Lid-Staten is beschouwd, kan het ook

Volgens de Belgische regering moet het Hof uitmaken, of de in de rechtsorde van de Gemeenschap opgenomen grondrechten, wanneer ze aan het EVRM zijn ontleend, deel van het gemeenschapsrecht uitmaken dan wel hun specifieke aard behouden. Al

naar gelang het antwoord heeft de beoogde toetreding wel of geen invloed op de autonomie van het gemeenschapsrecht.

Verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee.

De rechten en vrijheden van het EVRM nemen een eigen plaats in onder de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Het EVRM voorziet immers in een minimumbescherming en heeft geen invloed op de ontwikkeling van de bescherming uit hoofde van andere door het Hof erkende bronnen, zoals de communautaire rechtsorde in eigenlijke zin en de gemeenschappelijke constitutionele tradities. Wanneer het Hof zich op het EVRM baseert, laat het zich leiden door de uitspraken van de EVRM-organen, wat de specifieke plaats onderstreept die de door het EVRM gewaarborgde rechten in de Gemeenschap innemen. Zo gezien is de autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap in de zin van de adviezen 1/91 en 1/92 (reeds aangehaald) reeds thans slechts relatief.

In de derde plaats betoogt de Belgische regering, dat een absolute autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap op het punt van de door het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden niet wenselijk is. Het valt immers niet uit te sluiten, dat de EVRM-organen zich bevoegd achten om, wanneer de bescherming van de mensenrechten in de Gemeenschap onder de EVRM-standaard ligt, zoal niet de communautaire handelingen, dan toch zeker de nationale uitvoeringshandelingen op hun verenigbaarheid met het EVRM te toetsen.

Ook al zou het Hof de in de adviezen 1/91 en 1/92 aangegeven criteria betreffende de autonomie van de communautaire rechtsorde toepasselijk achten, dan nog kan de beoogde toetreding tot stand komen.

De beoogde toetreding laat de autonomie van de communautaire rechtsorde onverlet, aldus de Belgische regering verder. Overeenkomstig artikel 62 EVRM kunnen beroepen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten worden uitgesloten, waarmee is voldaan aan artikel 219 van het Verdrag. Om iedere externe invloed op de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten te voorkomen, zouden de Lid-Staten in het geval van een individuele klacht stelling kunnen nemen ten aanzien van de vraag, wie aansprakelijk is voor de gestelde schending; de desbetreffende regeling zou analoog kunnen zijn aan die van bijlage IX bij het

Tussen het Hof en de EVRM-organen bestaat immers geen personele en functionele band. Het Europese Hof voor de rechten van de mens kan enkel de verweerder verplichten aan zijn arresten te voldoen; het kan de bestreden nationale handeling niet nietig of ongeldig verklaren. Wat de werking van de uitspraken van dit Hof betreft, onderscheidt de Belgische regering twee gevallen. Indien de bepaling van het EVRM voldoende duidelijk en compleet is, volstaat de erkenning van de rechtstreekse toepasselijkheid voor de handhaving ervan. Is de geschonden bepaling



niet rechtstreeks toepasselijk, dient de staat de schending met passende maatregelen te beëindigen. In geen van deze gevallen komt de autonomie van de rechtsorde van de Gemeenschap op het spel te staan.

de EVRM-uitspraken, wat haars inziens pleit voor de verenigbaarheid van de toetreding met het Verdrag.

Volgens de Deense, de Duitse, de Griekse, de Italiaanse, de Oostenrijkse en de Finse regering heeft het Hof in advies 1/91 (reeds aangehaald) aanvaard, dat de Gemeenschap zich aan een bij een internationaal akkoord opgerichte rechterlijke instantie voor de uitlegging en toepassing van dat akkoord kan onderwerpen, mits de autonomie van de communautaire rechtsorde niet wordt aangetast. In dat verband heeft het Hof met name erop gewezen, dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke organen van de Gemeenschap en het monopolie van het Hof op de uitlegging van het gemeenschapsrecht gewaarborgd moeten blijven.

De Duitse regering preciseert eveneens, dat het Hof van Justitie bevoegd blijft ter zake van de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten, daar het Europese Hof voor de rechten van de mens niet treedt in het interne recht van de verdragsluitende partijen. Het Hof van Justitie waarborgt de bescherming van de grondrechten op de dubbele grondslag van de constitutionele traditie van de Lid-Staten en het EVRM, waardoor het beschermingsniveau hoger is dan dat van het EVRM. Een aantasting van de autonomie van het gemeenschapsrecht doordat gelijklopende bepalingen wegens hun uiteenlopende doelstellingen verschillend worden uitgelegd, valt derhalve niet te vrezen. De enige verplichting die het EVRM de Gemeenschap oplegt, namelijk eerbiediging van een minimumstandaard, blijft binnen de in advies 1/91 aangegeven grenzen. De Duitse regering wijst ook nog op het ontbreken van een personele band tussen de twee rechtscolleges.

De Deense regering merkt op, dat in het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte de moeilijkheid was gelegen in de identiteit van dit recht met het gemeenschapsrecht. In casu is de werking van de jurisprudentie van de EVRM-organen voor de instellingen van de Gemeenschap, het Hof inbegrepen, beperkt tot het aspect van de mensenrechten. Zonder een definitief antwoord te willen geven is de Deense regering niettemin van mening, dat de rechtspraak van het Hof thans reeds onder invloed staat van

De Griekse regering meent, dat een eventuele inmenging van het Europese Hof voor de rechten van de mens in de rechtsorde van de Gemeenschap beperkt blijft tot de uitlegging van de door het EVRM gewaarborgde rechten. Eerbiediging van de autonomie van de communautaire rechtsorde betekent niet dat

iedere externe inmenging verboden is, maar dat niet wordt geraakt aan de grondbeginselen en het institutionele evenwicht van het gemeenschapsrecht. Met de deelneming van een rechter uit de Gemeenschap, die niet tevens lid is van het Hof van Justitie, is gewaarborgd dat het Europese Hof voor de rechten van de mens rekening houdt met de eigen aard van het gemeenschapsrecht.

De Italiaanse regering heeft ter zitting aangevoerd, dat het toetredingsverdrag dient te voldoen aan de criteria die het Hof op het punt van de eerbiediging van de communautaire rechtsorde heeft geformuleerd in de voormelde adviezen 1/91 en 1/92. Zij beklemtoont in dit verband, dat de arresten van het Europese Hof geen rechtstreekse werking hebben in de interne rechtsorden en niet de vaststelling van de onwettigheid van interne handeling kunnen inhouden.

De Oostenrijkse regering attendeert op het verschil tussen de beoogde toetreding en het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte. De toetreding zou niet leiden tot het ontstaan van een geheel van in de communautaire rechtsorde in feite reeds bestaande regels, dat in deze rechtsorde zou moeten worden geïntegreerd. Het Europese Hof voor de rechten van de mens zou geen uitspraak kunnen doen over vraagpunten van gemeenschapsrecht, daar het gemeenschapsrecht in zoverre immers op een lijn zou staan met het recht van de EVRM-staten.

De Zweedse regering is van mening, dat de toetreding slechts met de artikelen 164

en 219 van het Verdrag onverenigbaar zou kunnen zijn, ingeval het risico bestaat dat het bindende karakter van de uitspraken van het Hof en dus de autonomie van de communautaire rechtsorde wordt aangetast. Om dit risico te vermijden zouden de geschillen tussen de Lid-Staten of tussen hen en de Gemeenschap bij een bijzondere overeenkomst moeten worden uitgesloten van de geschillenregeling van het EVRM. Zij bespreekt eveneens de mogelijkheid van een prejudicieel verwijzingsmechanisme voor gemeenschapsrechtelijke vragen van het Europese Hof naar het Hof van Justitie.

De Finse regering sluit niet uit, dat de beoogde toetreding en de onderworpenheid van de gemeenschapsinstellingen aan de rechtsmacht van het Europees Hof voor de rechten van de mens effecten kan hebben op de uitlegging van gemeenschapsbepalingen door het Hof van Justitie, in zover deze de mensenrechten raken. Volgt men de beginselen van advies 1/91, moet echter worden erkend dat de mensenrechten, die worden beschermd langs de weg van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, buiten het economische en commerciële bestek van dit recht vallen en dat de toetreding geen aantasting van de autonomie ervan betekent.

2. De Spaanse, de Franse, de Ierse en de Portugese regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk achten een toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM onverenigbaar met het Verdrag, in het bijzonder met de

artikelen 164 en 219. Zij stellen op grond van de adviezen 1/91 en 1/92, dat de beoogde toetreding de autonomie van de communautaire rechtsorde en het monopolie van het Hof op het gebied van de rechtspraak aantast.

De Spaanse regering noemt in dit verband de artikelen 24 en 25 (het statenklachtrecht en het individueel klachtrecht), artikel 45, dat het Europese Hof voor de rechten van de mens bevoegd verklaard ter zake van de uitlegging en toepassing van het EVRM, de artikelen 32 en 46, volgens welke de beslissingen van de EVRM-organen bindend zijn, artikel 52, volgens hetwelk de uitspraak van het Europese Hof beslissend is, artikel 53, op grond waarvan de verdragsluitende partijen de arresten dienen op te volgen, en artikel 54, dat het Comité van Ministers belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de arresten. Artikel 62 EVRM, volgens hetwelk alle geschillen tussen de verdragsluitende partijen over de uitlegging of toepassing van het EVRM zijn onderworpen aan de bij dat verdrag daartoe voorziene wijzen van regeling, is onverenigbaar met artikel 219 van het Verdrag; een voorbehoud of een bijzondere regeling zou moeten worden voorzien om de geschillen tussen de Lid-Staten onderling of tussen hen en de Gemeenschap uit te sluiten. In tegenstelling tot de criteria aangegeven in de adviezen 1/91 en 1/92, beperken de controleorganen van het EVRM zich niet tot de uitlegging van dat verdrag, maar toetsen zij eveneens de wettigheid van het gemeenschapsrecht aan het EVRM, waardoor de rechtspraak van het Hof wordt aangetast.

De Franse regering betoogt, dat de rechtsorde van de Gemeenschap over een specifieke en autonome rechterlijke organisatie

beschikt. Een rechtsgang voor vraagstukken op het gebied van de mensenrechten, buiten het in het algemeen aan het Hof opgedragen toezicht op de eerbiediging van het recht, is niet voorzien en kan bij de huidige stand van zaken ook niet worden ingesteld.

De Franse regering gaat eveneens in op de problematiek van de voorafgaande uitputting van de interne rechtsmiddelen. In de communautaire rechtsorde zijn de beroepsmogelijkheden voor particulieren beperkt en in de meeste gevallen wordt het Hof geadieerd via een verzoek om een prejudiciële beslissing. Het is niet ondenkbaar, dat de EVRM-organen de Gemeenschap zouden dwingen de toegang tot de prejudiciële procedure te verruimen of, omgekeerd, zouden kunnen weigeren om deze procedure in hun beoordeling van de voorwaarde van de voorafgaande uitputting van de interne rechtsmiddelen te betrekken. Het ware dan ook eenvoudiger artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag te wijzigen en aan particulieren het recht te geven op te komen tegen communautaire handelingen die hun grondrechten aantasten.

De Franse regering wijst op het gevaar, dat geschillen van gemeenschapsrechtelijke aard voor EVRM-organen komen waarin wel onderdanen van de leden van de Raad van Europa, maar niet van leden van de Gemeenschap zitting hebben. Voorts gaat zij in op de moeilijkheden verbonden aan een deelneming van rechters van de Gemeenschap aan de EVRM-controleorganen. Een toetreding acht zij derhalve slechts mogelijk na wijziging van het Verdrag en van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof.

