

Yttrande 2/94

Yttrande enligt artikel 228 i EG-fördraget

”Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”

Domstolens yttrande av den 28 mars 1996 I - 1763

Sammanfattning av yttrande

1. *Internationella avtal — Ingående — Föregående yttrande från domstolen — Syfte (EG-fördraget, artikel 228.6)*
2. *Internationella avtal — Gemenskapens avtal — Föregående yttrande från domstolen — Begäran om yttrande — Närmare uppgifter om det tilltänkta avtalets innehåll saknas — Möjligt för domstolen att uttala sig om gemenskapens behörighet att ansluta sig till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna men inte om huruvida anslutningen är förenlig med fördragets bestämmelser — Frågan om begäran kan upptas till prövning beror på dess syfte (EG-fördraget, artikel 228.6)*
3. *Europeiska gemenskaperna — Tilldelade befogenheter — Interna och externa befogenheter — Befogenhet som grövts uttryckligen eller underförstått (EG-fördraget, artikel 3b)*

4. *EG-fördraget — Artikel 235 — Räckvidd — Begränsningar — Ändring av fördraget — Otil-
lätlighet*
5. *Gemenskapsrätt — Principer — Grundläggande rättigheter — Iakttagandet säkerställt av
gemenskapsdomstolarna — Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rät-
tigheterna skall beaktas
(Fördraget om Europeiska unionen, artikel F.2)*
6. *Internationella avtal — Ingående — Anslutning till den europeiska konventionen angående
skydd för de mänskliga rättigheterna — På gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar
gemenskapen behörighet
(EG-fördraget, artikel 235)*

1. Det särskilda förfarande som enligt arti-
kel 228.6 i fördraget gör det möjligt att
inhämta domstolens yttrande över huru-
vida ett tilltänkt avtal är förenligt med
bestämmelserna i fördraget utgör ett sär-
skilt samarbetsförfarande mellan domsto-
len, å ena sidan, och de andra institutio-
nerna samt medlemsstaterna, å andra
sidan, genom vilket domstolen i enlighet
med artikel 164 i fördraget skall säker-
ställa att lag och rätt följs vid tolkning
och tillämpning av fördraget under det
skede som föregår ingåendet av det avtal
som kan ge upphov till att en gemen-
skapsrättsakt om ingående av avtal, verk-
ställighet eller tillämpning ifrågasätts. Syf-
tet med denna bestämmelse är att undvika
de komplikationer som skulle kunna upp-
stå, både på det gemenskapsrättsliga pla-
net och i fråga om internationella förbin-
delser, till följd av ett domstolsbeslut i
vilket det eventuellt har fastslagits att ett
internationellt avtal som binder gemen-
skapen, antingen på grund av sitt innehåll
eller på grund av det förfarande som till-
lämpades när avtalet ingicks, är oförenligt
med fördragets bestämmelser.
2. För att kunna bedöma i vilken utsträck-
ning avsaknaden av närmare uppgifter om

det tilltänkta avtalets innehåll påverkar
frågan om begäran om yttrande enligt
artikel 228.6 i fördraget kan upptas till
prövning, bör åtskillnad göras med avse-
ende på syftet med denna begäran.

När det handlar om att avgöra en behö-
righetsfråga är det av intresse både för
gemenskapens institutioner och de
berörda staterna, inklusive tredje land,
att bringa klarhet i denna fråga redan då
förhandlingarna påbörjas och innan de
viktigaste delarna i avtalet förhandlas.
Det enda villkoret är att syftet med det
tilltänkta avtalet skall vara känt innan
förhandlingarna inleds.

När domstolen däremot skall uttala sig
om huruvida bestämmelserna i ett till-
tänkt avtal är förenliga med fördragets
bestämmelser, måste domstolen förfoga
över tillräcklig information angående det
nämnda avtalets innehåll.

Det är därför som domstolen när den ombeds att svara på frågan om gemenskapens anslutning till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna kan avge ett yttrande över gemenskapens behörighet att initiera denna anslutning, trots att det ännu inte har beslutats om att inleda förhandlingarna, eftersom det allmänna syftet med denna konvention, det ämnesområde som regleras i konventionen och anslutningens institutionella betydelse för gemenskapen är väl kända. Domstolen kan däremot inte avge ett yttrande över huruvida anslutningen till den nämnda konventionen är förenlig med fördragets bestämmelser, eftersom det saknas närmare uppgifter om det sätt på vilket gemenskapen avser att ansluta sig och i synnerhet om de planerade lösningarna beträffande det konkreta sättet för hur gemenskapen skall underkasta sig nuvarande och framtida system för domstolsprövning som föreskrivs i konventionen.

3. Det framgår av artikel 3b i fördraget, enligt vilken gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom fördraget, att gemenskapen endast har den behörighet som tilldelats den. Iakttagandet av principen om tilldelade befogenheter gör sig gällande både då gemenskapen handlar internt och då den handlar externt. Gemenskapen handlar normalt på grundval av särskild behörighet som inte nödvändigtvis måste framgå uttryckligen av särskilda bestämmelser i fördraget utan som också, underförstått, kan härledas från dessa bestämmelser. Följaktligen följer gemenskapens behörighet att åta sig internationella förpliktelser inte enbart av uttryckliga bestämmelser i fördraget, utan den kan också på ett indirekt sätt framgå

av dessa bestämmelser. Varje gång som det i gemenskapsrätten har fastställts att gemenskapens institutioner har behörighet på ett internt plan för att nå ett bestämt mål, har gemenskapen också behörighet att åta sig de internationella förpliktelser som är nödvändiga för att nå detta mål, även om det saknas en uttrycklig bestämmelse i detta avseende

4. Avsikten med artikel 235 i fördraget är att kompensera det faktum att gemenskapens institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget uttryckligen eller underförstått har tilldelats befogenheter, i den mån som sådana befogenheter ändå framstår som nödvändiga för att gemenskapen skall kunna sköta sina uppgifter för att nå ett av de mål som fastställs i fördraget.

Eftersom denna bestämmelse är en del av ett institutionellt system grundat på principen om tilldelade befogenheter, kan den inte utgöra en grund för att utvidga området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och åtgärder fastställs. Den kan under alla omständigheter inte tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en ändring av fördraget, utan att det förfarande som föreskrivs för en sådan ändring iakttas.

5. De grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa iakttagandet av. I detta hänseende har domstolen hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i de internationella dokument som rör skyddet av de mänskliga rättigheterna och som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till. I detta sammanhang är Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna, till vilken det särskilt hänvisas i artikel F.2 i fördraget om Europeiska unionen, av särskild betydelse.
6. På gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar gemenskapen behörighet att ansluta sig till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eftersom det dels inte finns någon bestämmelse i fördraget genom vilken gemenskapens institutioner ges en allmän befogenhet att fastställa regler inom området för mänskliga rättigheter eller att

ingå internationella överenskommelser inom detta område, dels inte går att grunda en sådan anslutning på artikel 235 i fördraget.

Även om respekten för de mänskliga rättigheterna utgör ett villkor för att gemenskapsrättsakter skall vara lagenliga, medför ändå anslutningen till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna en betydande förändring av det nuvarande gemenskapsystemet för skydd för mänskliga rättigheter, eftersom anslutningen innebär att gemenskapen förs in i ett särskilt internationellt institutionellt system samt att samtliga bestämmelser i konventionen införlivas med gemenskapens rättsordning. En sådan förändring av systemet för skydd för mänskliga rättigheter inom gemenskapen, vars institutionella följder skulle vara av grundläggande art såväl för gemenskapen som för medlemsstaterna, har konstitutionell betydelse och är följaktligen av sådant slag att den överskrider gränserna för artikel 235. Den kan endast genomföras genom att fördraget ändras.