



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS YTTRANDE 2/13 (plenum)  
18 december 2014

## Innehållsförteckning

I –	Begäran om yttrande .....	4
II –	Institutionell ram och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna .....	5
A –	Europarådet .....	5
B –	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna .....	6
1.	Avdelning I i Europakonventionen, med rubriken ”Rättigheter och friheter”, och dess materiella bestämmelser .....	6
2.	Avdelning II i Europakonventionen och övervakningsmekanismerna .....	7
a)	Europadomstolen .....	7
b)	Ministerkommitténs funktion vid utövandet av dess befogenheter att övervaka verkställigheten av Europadomstolens domar .....	8
3.	Avdelning III i Europakonventionen med rubriken ”Diverse bestämmelser” .....	9
4.	Protokollen till Europakonventionen .....	9
III –	Förhållandet mellan unionen och Europakonventionen .....	10
IV –	Anslutningsprocessen .....	12
V –	Utkastet till avtal .....	12
A –	Bestämmelser rörande själva anslutningen .....	12
B –	Övriga bestämmelser .....	14
VI –	Kommissionens bedömning i begäran om yttrande .....	16
A –	Upptagande till prövning .....	16
B –	Prövning i sak .....	17

1. Artikel 1 a i protokoll nr 8 EU .....	17
2. Artikel 1 b i protokoll nr 8 EU .....	18
3. Artikel 6.2 andra meningen FEU och artikel 2 första meningen i protokoll nr 8 EU ....	19
4. Artiklarna 1 b och 2 första meningen i protokoll nr 8 EU .....	20
5. Artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU .....	24
6. Artikel 3 i protokoll nr 8 EU .....	24
VII – Sammanfattning av de huvudsakliga yttranden som inkommit till domstolen .....	24
A – Huruvida begäran om yttrande kan tas upp till prövning .....	25
B – Prövning i sak .....	26
1. Artikel 1 a i protokoll nr 8 EU .....	26
2. Artikel 1 b i protokoll nr 8 EU .....	26
3. Artikel 6.2 FEU och artikel 2 första meningen i protokoll nr 8 EU .....	27
4. Artiklarna 1 b och 2 första meningen i protokoll nr 8 EU .....	27
5. Artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU .....	30
6. Artikel 3 i protokoll nr 8 EU .....	31
VIII – Domstolens ställningstagande .....	31
A – Upptagande till prövning .....	31
B – Prövning i sak .....	32
1. Inledande anmärkningar .....	32
2. Huruvida det planerade avtalet är förenligt med unionens primärrätt .....	35
a) Unionsrättens särdrag och autonomi .....	35
b) Artikel 344 FEUF .....	37
c) Medsvarandemekanismen .....	39
d) Förfarandet för domstolens förhandsgranskning .....	41
e) Unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövningen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken .....	42

”Yttrande enligt artikel 218.11 FEUF — Utkast till internationellt avtal — Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna — Utkastets förenlighet med EU- och EUF-fördragen”

I förfarande för yttrande 2/13,

angående en begäran om yttrande från domstolen enligt artikel 218.11 FEUF som Europeiska kommissionen ingav den 4 juli 2013, avger

DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena, A. Tizzano (referent), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda och S. Rodin samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça och F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar och enhetschefen M.-A. Gaudissart,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 och den 6 maj 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Europeiska kommissionen, genom L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger och B. Smulders, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Bulgariens regering, genom E. Petranova och D. Drambozova, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, E. Ruffer och J. Králová, samtliga i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom C. Thorning och M. Wolff, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Kemper, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi, i egenskap av ombud,
- Irland, genom E. Creedon, A. Joyce och E. McPhillips, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av E. Regan, SC, C. Toland, BL och C. Daly, Advisory Council,
- Greklands regering, genom A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna och K. Boskovits, samtliga i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom M.A. Sampol Pucurull och N. Díaz Abad, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Albenzio, avvocato dello Stato,

- Cyperns regering, genom K. Lykourgos, K. Kompos och N. Kyriakou, samtliga i egenskap av ombud,
- Lettlands regering, genom I. Kalniņš och D. Pelše, båda i egenskap av ombud,
- Litauens regering, genom D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė och A. Svinkūnaitė, samtliga i egenskap av ombud,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom A. Posch och C. Pesendorfer, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och M.L. Duarte, båda i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom R.H. Radu, V. Angelescu och A.-G. Văcaru, samtliga i egenskap av ombud,
- Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom J. Heliskoski och H. Leppo, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk och M. Rhodin, båda i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Behzadi-Spencer, i egenskap av ombud, biträdd av D. Beard, QC,
- Europaparlamentet, genom R. Passos, P. Schonard och E. Waldherr, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom H. Legal, F. Naert, T. Blanchet och P. Plaza García, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

### **Yttrande**

#### **I – Begäran om yttrande**

1. Den begäran om yttrande som Europeiska kommissionen har ingett till domstolen har följande lydelse:  
”Är utkastet till avtal om Europeiska unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, nedan kallad Europakonventionen eller konventionen,] förenligt med fördragen?”
2. Kommissionen har bilagt följande handlingar till sin begäran till domstolen:
  - Reviderat utkast till avtal om Europeiska unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallat utkastet till avtal).

- Utkast till den förklaring som Europeiska unionen ska avge i samband med undertecknandet av anslutningsfördraget (nedan kallat utkastet till förklaring).
- Utkast till regel som ska fogas till ministerkommitténs regler om övervakning av verkställigheten av domar och förlikningsvillkor i mål där Europeiska unionen är part (nedan kallat utkastet till regel 18).
- Utkast till samförståndsavtal mellan Europeiska unionen och X [en stat som inte är medlemsstat i Europeiska unionen].
- Utkast till förklarande rapport till avtalet om Europeiska unionens anslutning till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallat utkastet till förklarande rapport eller, tillsammans med övriga ovannämnda instrument, utkasten till anslutningsinstrument eller det planerade avtalet).

## II – Institutionell ram och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

### A – Europarådet

3. Tio Europeiska stater undertecknade i London den 5 maj 1949 ett internationellt avtal som trädde i kraft den 3 augusti samma år (nedan kallat Europarådets stadga). Syftet var att åstadkomma en fastare enhet mellan Europarådets medlemmar i ändamål att skydda de ideal och principer, vilka utgör deras gemensamma arv, och att underlätta det ekonomiska och sociala framåtskridandet i Europa. För närvarande är 47 Europeiska stater medlemmar i Europarådet, däribland Europeiska unionens 28 medlemsstater (nedan kallade medlemsstaterna).
4. Europarådets organ är enligt stadgan ministerkommittén, där företrädare för medlemsländernas regeringar ingår, och den parlamentariska församlingen, vilka biträds av Europarådets sekretariat.
5. Enligt artikel 14 i Europarådets stadga består ministerkommittén av en företrädare för varje medlem och varje företrädare har en röst.
6. I artikel 15 a i Europarådets stadga föreskrivs att "[p]å hemställan av [den parlamentariska församlingen] eller på eget initiativ skall ministerkommittén överväga lämpliga åtgärder för att förverkliga Europarådets syfte, däribland upprättandet av konventioner och överenskommelser samt antagandet av gemensamma riktlinjer för regeringarnas handlande med avseende på särskilda frågor ...". I artikel 15 b första meningen preciseras att "[d]å så befinns lämpligt, kan de resultat till vilka ministerkommittén kommit, få formen av rekommendationer till medlemmarnas regeringar".
7. Artikel 20 i Europarådets stadga innehåller föreskrifter om det minimiantal företrädare som krävs för att ministerkommittén ska vara beslutsför. Den bestämmelsen har följande lydelse:
  - "a) Beslut av ministerkommittén rörande följande viktiga frågor, nämligen:
    - 1) rekommendationer enligt artikel 15 b),
    - ...
    - 5) rekommendationer rörande ändringar av artiklarna ... 15 [och] 20 ..., samt
    - 6) andra frågor, som ministerkommittén genom beslut enligt d) nedan finner bör avgöras med enhällighet på grund av frågornas vikt, kräver enhällighet mellan samtliga företrädare, som deltar i omröstningen, samt bifall av flertalet företrädare med rätt till säte i ministerkommittén.

...

d) Alla andra beslut av ministerkommittén kräver bifall av två tredjedelar av de i omröstningen deltagande företrädarna samt av flertalet företrädare med rätt till säte i kommittén ...”

8. Enligt artikel 25 i nämnda stadga består den parlamentariska församlingen av företrädare för varje medlem i Europarådet som väljs av den aktuella statens parlament bland parlamentets ledamöter eller utses bland parlamentets ledamöter i den ordning som nämnda parlament fastställer. Varje medlem har det antal platser i församlingen som fastställs i artikel 26 i stadgan. Det högsta antal platser som en medlem kan ha är 18.

B – *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

9. Europakonventionen är ett multilateralt internationellt avtal som ingicks inom Europarådet och trädde i kraft den 3 september 1953. Alla medlemmar i Europarådet är fördragsslutande parter i konventionen (nedan kallade de fördragsslutande parterna).

10. Europakonventionen är indelad i tre avdelningar.

1. 1. Avdelning I i Europakonventionen, med rubriken ”Rättigheter och friheter”, och dess materiella bestämmelser

11. I avdelning I i Europakonventionen definieras de rättigheter och friheter som de fördragsslutande parterna, enligt artikel 1 i konventionen, ”skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion”. Avvikelse från detta åtagande är inte tillåtet förutom i den situation som anges i artikel 15 i konventionen, det vill säga ”under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens”. I synnerhet medges inga avvikelser från skyldigheterna enligt artiklarna 2 (rätt till livet, utom när någon berövats livet till följd av våld som var nödvändigt), 3 (förbud mot tortyr), 4.1 (förbud mot slaveri) och 7 (den straffrättsliga legalitetsprincipen).

12. Artikel 6 i Europakonventionen har rubriken ”Rätt till en rättvis rättegång” och lyder som följer:

”1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.”

2. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter

a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,

b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,

c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,

- d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som används i domstolen.”

13. Artikel 13 i Europakonventionen, med rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel”, har följande lydelse:

”Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.”

2. 2. Avdelning II i Europakonventionen och övervakningsmekanismerna

14. Avdelning II i Europakonventionen innehåller bestämmelser om de olika mekanismerna för att kontrollera att de fördragsslutande parterna uppfyller de förpliktelser de har åtagit sig enligt artikel 1 i konventionen. I denna avdelning ingår bland annat artikel 19 varigenom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) inrättas, och artikel 46 i vilken ministerkommittén ges befogenheter att övervaka verkställigheten av Europadomstolens domar.

a) Europadomstolen

- 15. Enligt artiklarna 20 och 22 i Europakonventionen ska Europadomstolens ledamöter vara lika många som de fördragsslutande parterna och de väljs, en för varje fördragsslutande part, av den parlamentariska församlingen från en lista över tre kandidater som nominerats av respektive fördragsslutande part.
- 16. Enligt artikel 32 i Europakonventionen är Europadomstolen behörig att tolka och tillämpa konventionen på de villkor som föreskrivs, bland annat, i artiklarna 33 och 34 däri.
- 17. Enligt artikel 33 i Europakonventionen kan ett påstående om brott mot bestämmelserna i konventionen och i dess protokoll hänskjutas till Europadomstolen i ett mellanstatligt mål mellan två (eller flera) fördragsslutande parter.
- 18. I artikel 34 första meningen i Europakonventionen föreskrivs att Europadomstolen ”får ta emot klagomål från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer, som påstår sig av någon av de [fördragsslutande parterna] ha utsatts för en kränkning av någon av de i konventionen eller i protokollen till denna angivna rättigheterna.”
- 19. I Europakonventionen uppställs bland annat fyra följande villkor för att enskilda klagomål ska kunna tas upp till sakprövning. För det första ska klaganden enligt artikel 34 i konventionen kunna påstå sig ha utsatts för en kränkning av någon av de rättigheter som anges i konventionen eller i dess protokoll. För det andra ska klaganden enligt artikel 35.1 i konventionen ha uttömt alla ”nationella”rättsmedel, det vill säga de rättsmedel som den fördragsslutande part mot vilken klagomålet är riktat har föreskrivit i sin rättsordning. Detta villkor återspeglar principen att övervakningsmekanismen enligt Europakonventionen är subsidiär i förhållande till de fördragsslutande parternas egna mekanismer för skydd av de mänskliga rättigheterna (Europadomstolens dom av den 16 september 1996 i målet *Akdivar m.fl. mot Turkiet*, klagomål nr 21893/93, §§ 65 och 66, och av den 29 april 2008 i målet *Burden mot Förenade kungariket*, klagomål nr 13378/05, § 42). För det tredje ska klagomålet enligt samma bestämmelse inges senast sex månader från den dag då det slutgiltiga nationella beslutet meddelades. För det fjärde krävs enligt artikel 35.2 b i konventionen att klagomålet inte ”väsentligen innefattar samma omständigheter som redan prövats av domstolen eller redan hänskjutits till internationell undersökning eller reglering i annan form” såvida det inte innehåller nya relevanta omständigheter.

20. Förfarandet vid Europadomstolen avslutas genom att domstolen meddelar antingen ett beslut eller en dom som innebär att klagomålet avvisas eller att det slås fast att det inte föreligger någon överträdelse av Europakonventionen, eller också en dom i vilken en överträdelse av konventionen fastställs. En sådan dom är en fastställelse och påverkar inte giltigheten av de handlingar från den fördragsslutande partens sida som prövats i domen.
21. Enligt artikel 44.1 i Europakonventionen är en dom som meddelas av Europadomstolen i stor sammansättning slutgiltig. Av artikel 43 jämförd med artikel 44.2 i konventionen framgår att en dom som meddelas av en kammare blir slutgiltig när parterna förklarar att de inte kommer att begära att målet hänskjuts till domstolen i stor sammansättning eller när panelen i domstolen i stor sammansättning avslår en sådan begäran, eller också tre månader efter den dag då domen meddelades, om hänskjutande till domstolen i stor sammansättning inte har begärts.
22. De fördragsslutande parterna är enligt artikel 46.1 i Europakonventionen skyldiga att rätta sig efter domstolens slutgiltiga dom i varje mål där de är parter. Enligt denna bestämmelse är en fördragsslutande part skyldig att gentemot klaganden vidta alla individuella åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att gottgöra den kränkning som Europadomstolen fastställt (återställande av den situation som skulle rått om någon kränkning aldrig ägt rum, *restitutio in integrum*). Om den berörda fördragsslutande partens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas, ska domstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten "skälig gottgörelse". Vidare är en fördragsslutande part skyldig att vidta allmänna åtgärder, exempelvis ändra den nationella rätten eller rättspraxis eller vidta andra slags åtgärder för att förebygga andra överträdelser liknande dem som Europadomstolen fastställt, eller få kvarvarande överträdelser i den nationella rätten att upphöra.
  - b) Ministerkommitténs funktion vid utövandet av dess befogenheter att övervaka verkställigheten av Europadomstolens domar
23. I artikel 46.2 i Europakonventionen ges ministerkommittén uppdraget att övervaka verkställigheten av Europadomstolens slutgiltiga domar. Enligt artikel 39.4 i konventionen ska ministerkommittén likaledes övervaka att villkoren verkställs i en sådan förlikning som avses i artikel 39.1.
24. Med stöd av dessa befogenheter undersöker ministerkommittén huruvida den fördragsslutande parten har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga dom eller, i förekommande fall, för att verkställa villkoren i en förlikning. Hur dessa befogenheter ska utövas regleras i "Regler för ministerkommitténs övervakning av verkställigheten av domar och villkoren i förlikningar" (nedan kallade reglerna för övervakning av verkställigheten).
25. Enligt regel 17 i reglerna för övervakning av verkställigheten ska ministerkommittén anta en "slutlig resolution" om kommittén finner att den fördragsslutande parten har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga dom eller, i förekommande fall, för att verkställa villkoren i en förlikning. Enligt regel 16 i nämnda regler kan ministerkommittén anta "interimsresolutioner" särskilt för att "göra en sammanfattande bedömning av hur verkställigheten fortskrider eller, vid behov, ge uttryck för sin oro och/eller ge förslag vad gäller verkställigheten". För att anta dessa båda slags resolutioner krävs det röstetal som föreskrivs i artikel 20 d i Europarådets stadga.
26. Om ministerkommittén finner att övervakningen av verkställigheten av en slutgiltig dom hindras av ett problem i fråga om tolkning av domen får den, enligt artikel 46.3 och 46.4 i Europakonventionen, genom ett beslut av en majoritet av två tredjedelar av de företrädare som är berättigade att sitta med i kommittén, hänskjuta ärendet till domstolen för avgörande av tolkningsfrågan. Om ministerkommittén finner att en fördragsslutande part vägrar att rätta sig efter en slutgiltig dom i ett mål där den är part, får den dessutom till domstolen hänskjuta frågan om parten har brutit i att uppfylla sin skyldighet enligt artikel 46.1. Om Europadomstolen finner att denna skyldighet har åsidosatts, ska den hänskjuta



målet till ministerkommittén för bedömning av vilka åtgärder som ska vidtas. Om domstolen finner att det inte föreligger något åsidosättande, ska den enligt artikel 46.5 hänskjuta målet till ministerkommittén, som ska avsluta sin behandling av det.

27. Ministerkommittén tilldelas även vissa andra befogenheter i Europakonventionen. I enlighet med artikel 26.2 i konventionen kan ministerkommittén sålunda efter framställning av Europadomstolen i plenum genom enhälligt beslut och för en bestämd tid minska antalet ledamöter i kamrarna till fem. Vidare får ministerkommittén med stöd av artikel 47 i konventionen begära att Europadomstolen ska avge ett rådgivande yttrande i rättsfrågor avseende tolkningen av konventionen och dess protokoll.
28. Slutligen föreskrivs i artikel 50 i Europakonventionen att Europadomstolens utgifter ska bekostas av Europarådet.
3. 3. Avdelning III i Europakonventionen med rubriken "Diverse bestämmelser"
29. Enligt artikel 53 i Europakonventionen får ingenting däri tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från någon av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara skyddade i de fördragsslutande parternas lagar eller i någon annan konvention i vilken de är parter.
30. Enligt artikel 55 i Europakonventionen ska de fördragsslutande parterna, om det inte finns en särskild överenskommelse, avstå från att hänskjuta en tvist rörande tolkningen eller tillämpningen av konventionen till reglering i annan ordning än vad som föreskrivs i däri.
31. Enligt artikel 57.1 i Europakonventionen får en stat vid undertecknandet av konventionen eller vid deponering av sitt ratifikationsinstrument "göra förbehåll med avseende på någon särskild bestämmelse i konventionen, i den mån en lag som då gäller inom statens territorium inte överensstämmer med bestämmelsen". Förbehåll av "allmän karaktär" är dock inte tillåtna.
4. 4. Protokollen till Europakonventionen
32. Europakonventionen kompletteras av 14 protokoll.
33. En första grupp av protokoll, vilken innefattar tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallat tilläggsprotokollet) och protokollen nr 4, 6, 7, 12 och 13, kompletterar Europakonventionen genom att det i dessa stadgas ytterligare grundläggande rättigheter. Samtliga medlemsstater är parter i tilläggsprotokollet och i protokoll nr 6 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende avskaffande av dödsstraffet (nedan kallat protokoll nr 6). Vart och ett av de övriga protokollen har däremot endast tillträtts av ett begränsat antal medlemsstater.
34. En andra grupp av protokoll, i vilken ingår protokollen nr 2, 3, 5, 8–11 och 14, medför endast ändringar av Europakonventionen och de har inte något självständigt innehåll. För övrigt har de flesta av dessa protokoll upphävts eller så har de inte längre något självständigt innehåll.
35. Av protokollen i denna andra grupp är det mest relevanta för förevarande förfarande för yttrande protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende förändring av det övervakningssystem som upprättats genom konventionen, vilket antogs den 13 maj 2004 och trädde i kraft den 1 juni 2010. Genom artikel 17 i protokoll nr 14 ändrades artikel 59.2 i Europakonventionen på så sätt att själva principen om unionens anslutning till konventionen föreskrevs. Denna bestämmelse har hädanefter följande lydelse:

"Europeiska unionen får ansluta sig till [konventionen]."

36. Slutligen är ytterligare två protokoll öppna för undertecknande och har ännu inte trätt i kraft. Det rör sig om protokoll nr 15 om ändring av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilket innebär relativt små ändringar av Europakonventionen, och om protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknat den 2 oktober 2013 (nedan kallat protokoll nr 16). Enligt artikel 1.1 i protokoll nr 16 har de högsta domstolarna i de fördragsslutande staterna möjlighet att begära att Europadomstolen ska avge rådgivande yttranden i principfrågor rörande tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som stadgas i konventionen eller i dess protokoll.

### III – Förhållandet mellan unionen och Europakonventionen

37. Av fast rättspraxis följer att de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av unionens allmänna rättsprinciper. Domstolen utgår i detta avseende från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna varit med om att utarbeta eller har tillträtt (dom Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punkt 4, och dom Nold/kommissionen, 4/73, EU:C:1974:51, punkt 13). Domstolen har därvid preciserat att Europakonventionen är av särskild betydelse i detta avseende (se, bland annat, dom ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 41, och dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 283). Artikel F.2 i fördraget om Europeiska unionen (nu artikel 6.2 EU i ändrad lydelse) innebär en kodifiering av denna rättspraxis.
38. Domstolen fastslog i punkterna 34 och 35 i yttrande 2/94 (EU:C:1996:140), att gemenskapen, på gemenskapsrättens dåvarande stadium, saknade behörighet att ansluta sig till Europakonventionen. Anslutningen till konventionen skulle nämligen ha medfört en betydande förändring av det dåvarande gemenskapssystemet för skyddet för mänskliga rättigheter, eftersom anslutningen skulle ha inneburit att gemenskapen fördes in i ett särskilt internationellt institutionellt system samt att samtliga bestämmelser i konventionen införlivades med gemenskapens rättsordning. En sådan förändring av systemet för skyddet för mänskliga rättigheter inom gemenskapen, vars institutionella följder skulle ha varit av grundläggande art såväl för gemenskapen som för medlemsstaterna, skulle ha haft konstitutionell betydelse och följaktligen varit av sådant slag att den överskred gränserna för artikel 235 i EG-fördraget (sedermera artikel 308 EG), vars bestämmelser numera återfinns i artikel 352.1 FEUF. Den skulle endast ha kunnat genomföras genom en ändring av fördraget.
39. I mellantiden proklamerade Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, den 7 december 2000 i Nice, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT C 364, s. 1) (nedan kallad stadgan). Stadgan, som vid den tiden inte var ett bindande rättsligt instrument, har enligt ingressen till främsta syfte att bekräfta ”de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapsfördragen, ... [Europakonventionen], gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid ... domstol[en] och [Europadomstolen]” (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 38).
40. Genom Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, ändrades artikel 6 EU. Den bestämmelsen, som hädanefter utgör artikel 6 FEU, har numera följande lydelse:

”1. Unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i [stadgan], som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

Bestämmelserna i stadgan ska inte på något sätt utöka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen.

Rättigheterna, friheterna och principerna i stadgan ska tolkas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning VII i stadgan om dess tolkning och tillämpning och med vederbörlig hänsyn till de förklaringar som det hänvisas till i stadgan, där källorna till dessa bestämmelser anges.

2. Unionen ska ansluta sig till [Europakonventionen]. Denna anslutning ska inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen.

3. De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i [Europakonventionen], och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.”

41. I detta avseende föreskrivs i artikel 218.6 andra stycket a ii FEUF att rådet, efter parlamentets godkännande, ska anta beslutet om ingående av avtalet om unionens anslutning till Europakonventionen (nedan kallat anslutningsavtalet). Dessutom föreskrivs i artikel 218.8 att rådet ska besluta med enhällighet och att beslutet träder i kraft efter det att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.
42. Protokollen till EU- och FEU-fördragen utgör enligt artikel 51 FEU en integrerad del av de fördragen. Bland dessa protokoll kan särskilt nämnas protokoll (nr 8) om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallat protokoll nr 8 EU). Detta protokoll består av tre artiklar, vilka har följande lydelse:”Artikel 1[Avtalet om unionens anslutning till Europakonventionen] i enlighet med artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen ska avspegla nödvändigheten att bevara unionens och unionsrättens särdrag, särskilt när det gäller
- a) de särskilda bestämmelserna för unionens eventuella deltagande i kontrollmyndigheterna enligt Europakonventionen,
  - b) de mekanismer som är nödvändiga för att säkerställa att talan som väcks av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet.Artikel 2

Det avtal som avses i artikel 1 ska säkerställa att unionens anslutning inte påverkar vare sig unionens eller dess institutioners befogenheter. Det ska säkerställa att ingen av dess bestämmelser påverkar medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen, särskilt vad gäller dess protokoll, av medlemsstaterna vidtagna åtgärder som avviker från Europakonventionen i enlighet med artikel 15 i denna och medlemsstaternas reservationer mot Europakonventionen i enlighet med artikel 57 i denna.Artikel 3

Ingen av det i artikel 1 avsedda avtalets bestämmelser ska påverka [artikel 344 FEUF].”

43. Förklaringen till artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen, som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget har följande lydelse:

”Konferensen är enig om att unionens anslutning till [Europakonventionen] bör genomföras på villkor som gör det möjligt att bevara särdragen i unionens rättsordning. I detta sammanhang noterar konferensen den regelbundna dialogen mellan [domstolen] och [Europadomstolen]; denna dialog kan komma att förstärkas när unionen ansluts till konventionen.”

44. I artikel 52.3 i stadgan föreskrivs följande:

”I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av [Europakonventionen] ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

45. I artikel 53 i stadgan föreskrivs slutligen följande:

”Ingen bestämmelse i denna stadga får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt [Europakonventionen], samt i medlemsstaternas författningar.”

#### IV – Anslutningsprocessen

46. Efter en rekommendation från kommissionen den 17 mars 2010 antog rådet den 4 juni 2010 ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om unionens anslutning till Europakonventionen och kommissionen utsågs till förhandlare.

47. I en kompletterande bilaga till rådets förhandlingsmandat av den 26 och den 27 april 2012 anges de principer som behöver bli föremål för interna regler i unionen, vilkas antagande är en förutsättning för att unionens anslutning till Europakonventionen faktiskt ska äga rum (nedan kallade de interna reglerna). Av denna bilaga följer att de interna reglerna bland annat ska behandla unionens representation vid Europadomstolen, villkoren för att medsvaramekanismen vid Europadomstolen ska tillämpas och samordningsregler för beslut om processuell strategi rörande svarandens och medsvaramandens deltagande i förfarandet vid den domstolen, nomineringen av tre kandidater till tjänsten som domare vid Europadomstolen, systemet med domstolens förhandsgranskning och de fall i vilka unionen kommer att uttrycka en ståndpunkt samt de fall i vilka medlemsstaterna kommer att behålla sin yttrande- och handlingsfrihet inom Europadomstolen och ministerkommittén.

48. Den 5 april 2013 nådde förhandlarna en överenskommelse om utkastet till anslutningsinstrument. Förhandlarna enades om att alla texter utgör en helhet och att de alla är nödvändiga för unionens anslutning till Europakonventionen.

#### V – Utkastet till avtal

49. Utkastet till avtal innehåller de bestämmelser som ansetts vara nödvändiga för att unionen ska kunna ansluta sig till Europakonventionen. En första grupp av bestämmelser rör anslutningen som sådan och de processuella mekanismer som krävs för den faktiska anslutningen. I en andra grupp bestämmelser av rent tekniskt slag föreskrivs de ändringar av konventionen som är nödvändiga på grund av att denna har utformats för att tillämpas på de stater som är medlemmar i Europarådet, då unionen varken är en stat eller en av denna organisations medlemmar. Vidare finns bestämmelser om andra rättsliga instrument som har samband med Europakonventionen liksom slutbestämmelser rörande ikraftträdande och anmälan av ratifikations- eller anslutningsinstrument.

##### A – Bestämmelser rörande själva anslutningen

50. Med hänsyn till artikel 59.2 i Europakonventionen föreskrivs i artikel 1.1 i utkastet till avtal att unionen, genom det avtalet, ansluter sig till Europakonventionen, tilläggsprotokollet och protokoll nr 6, det vill säga de båda protokoll som samtliga medlemsstater redan har tillträtt.

51. Genom artikel 1.2 i utkastet till avtal ändras artikel 59.2 i Europakonventionen dels i syfte att möjliggöra för unionen att senare tillträda andra protokoll – varvid det tillträdet i tillämpliga delar regleras av de relevanta bestämmelserna i respektive protokoll – dels i syfte att klargöra att anslutningsavtalet ”utgör en integrerad del av [Europakonventionen]”.

52. Enligt artikel 2.1 i utkastet till avtal får unionen i samband med att den undertecknar eller uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av anslutningsavtalets bestämmelser i enlighet med artikel 10 däri, göra förbehåll, med stöd av artikel 57 i Europakonventionen, med avseende på konventionen eller dess tilläggsprotokoll. Däremot föreskrivs i artikel 4 i protokoll nr 6 att förbehåll inte får göras beträffande

bestämmelserna i det protokollet. Dessutom införs genom artikel 2.2 i utkastet till avtal en ny mening i nämnda artikel 57 enligt vilken unionen ”vid anslutningen till [Europakonventionen] kan göra förbehåll med avseende på en särskild bestämmelse i konventionen, i den mån en [unionsrättslig] bestämmelse som då gäller inte överensstämmer med bestämmelsen”. I artikel 11 i utkastet till avtal preciseras vidare att förbehåll inte får göras beträffande bestämmelserna i avtalet.

53. Av artikel 1.3 i utkastet till avtal följer att unionen genom sin anslutning till Europakonventionen endast åläggs skyldigheter vad gäller handlingar, åtgärder och underlåtenheter från unionens institutioner, organ, byråer eller från personer som handlar på deras uppdrag. Vidare föreskrivs att ingen bestämmelse i konventionen eller i dess protokoll får ålägga unionen en skyldighet att utföra handlingar eller vidta åtgärder som den inte har befogenhet till enligt unionsrätten.
54. Omvänt gäller enligt artikel 1.4 första meningen i utkastet till avtal att när det gäller Europakonventionen, protokollen till denna och själva anslutningsavtalet, ska en medlemsstat tillskrivas handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från medlemsstatens organ eller från personer som handlar på medlemsstatens uppdrag även när handlingen, åtgärden eller underlåtenheten förekommer i samband med att medlemsstaten tillämpar unionsrätten, inbegripet beslut som antas med stöd av EU- eller EUF-fördragen. I artikel 1.4 andra meningen klargörs dock att detta inte utgör hinder för att unionen, i enlighet med bland annat artikel 3 i utkastet till avtal, kan hållas ansvarig, i egenskap av medsvarende, för ett åsidosättande till följd av en sådan handling, åtgärd eller underlåtenhet.
55. Genom nämnda artikel 3 inrättas sålunda medsvarendemekanismen. För detta ändamål ändras artikel 3.1 i utkastet till avtal artikel 36 i Europakonventionen på så sätt att en punkt 4 läggs till, i vilken det föreskrivs dels att unionen eller en medlemsstat kan bli medsvarende i ett förfarande vid Europadomstolen på de villkor som, i allt väsentligt, föreskrivs i artikel 3.2–3.8, dels att medsvarenden blir part i målet.
56. Artikel 3.2–3.8 i utkastet till avtal har följande lydelse:

”2. När ett klagomål är riktat mot en eller flera av Europeiska unionens medlemsstater kan unionen inträda som medsvarende i målet rörande en påstådd kränkning som [Europadomstolen] lämnat underrättelse om, för det fall påståendet innebär ett ifrågasättande av att en [unionsrättslig] bestämmelse, inbegripet beslut som antas på grundval av [EU-fördraget] och [EUF-fördraget], är förenlig med de i målet relevanta rättigheter som skyddas av [Europakonventionen] eller de protokoll som [unionen] har tillträtt, särskilt när kränkningen endast hade kunnat förhindras genom att en skyldighet enligt [unionsrätten] åsidosattes.

3. När ett klagomål är riktat mot [unionen] kan [medlemsstaterna] inträda som medsvarende i målet rörande en påstådd kränkning som [Europadomstolen] lämnat underrättelse om, för det fall påståendet innebär ett ifrågasättande av att en bestämmelse i [EU-fördraget], [EUF-fördraget], eller varje annan bestämmelse som i enlighet med dessa instrument har samma rättsliga värde, är förenlig med de i målet relevanta rättigheter som skyddas av [Europakonventionen] eller de protokoll som [unionen] har tillträtt, särskilt när kränkningen endast hade kunnat förhindras genom att en skyldighet enligt dessa instrument åsidosattes.

4. När ett klagomål är riktat mot såväl [unionen] som en eller flera av [medlemsstaterna] och såväl [unionen] som en eller flera av [medlemsstaterna] har underrättats om klagomålet kan varje svarandes partsställning ändras till medsvarende om villkoren i punkt 2 eller 3 är uppfyllda.

5. En [fördragsslutande part] blir medsvarende antingen genom att följa en uppmaning i det avseendet från [Europadomstolen] eller genom beslut av [Europadomstolen] som antas efter ansökan av den [fördragsslutande parten] själv. När [Europadomstolen] uppmanar en [fördragsslutande part] att inträda som medsvarende eller när [Europadomstolen] prövar en ansökan härom ska den inhämta

yttrande från samtliga parter i målet. När [Europadomstolen] prövar en sådan ansökan ska den avgöra huruvida det mot bakgrund av de argument som den berörda [fördragsslutande parten] anfört är sannolikt att villkoren i punkt 2 eller 3 är uppfyllda.

6. När [unionen] är medsvarende i ett mål och [EU-domstolen] ännu inte har prövat huruvida den [unionsrättsliga] bestämmelsen är förenlig med de i målet relevanta rättigheter som skyddas av [Europakonventionen] eller de protokoll som [unionen] har tillträtt i enlighet med punkt 2 ska [EU-domstolen] medges den tid som behövs för att göra en sådan prövning och parterna den tid som behövs för att avge yttrande till [Europadomstolen]. [Unionen] ska säkerställa att denna prövning utförs skyndsamt så att förfarandet vid [Europadomstolen] inte fördröjs på ett otillbörligt sätt. Bestämmelserna i denna punkt ska inte inverka på [Europadomstolens] befogenheter.

7. Om den kränkning i fråga om vilken en [fördragsslutande part] är medsvarende fastställs, ska svaranden och medsvarenden vara gemensamt ansvariga för kränkningen, om inte [Europadomstolen], på grundval av de argument som svaranden och medsvarenden anfört, och efter att ha tagit del av klagandens ståndpunkt, beslutar att endast en av dem ska hållas ansvarig.

8. Denna artikel ska tillämpas på klagomål som inges från den dag då detta [anslutningsavtal] träder i kraft.”

57. Slutligen föreskrivs i artikel 5 i utkastet till avtal att förfaranden vid domstolen inte ska anses utgöra förfaranden för internationell undersökning eller reglering enligt artikel 35.2 b i Europakonventionen eller för reglering av tvister i annan ordning än vad som föreskrivs i konventionen enligt dess artikel 55.

#### B – Övriga bestämmelser

58. Det finns till att börja med ett antal bestämmelser som är avsedda att anpassa de bestämmelser i Europakonventionen eller dess protokoll där det hänvisas till de fördragsslutande parterna som ”stater” eller till beståndsdelar som omfattas av statsbegreppet.
59. Artikel 1.5 i utkastet till avtal innehåller således en tolkningsregel enligt vilken uttrycken ”stat”, ”stater”, ”fördragsslutande stater”, ”nationell rätt”, ”statlig förvaltning”, ”nationella lagar”, ”nationell myndighet”, ”nationella”, ”nationell säkerhet”, ”landets ekonomiska västånd”, ”territoriell integritet”, ”nationens existens” som förekommer i olika bestämmelser i Europakonventionen och i vissa protokoll till denna, efter anslutningen, ska förstås så att de i tillämpliga delar ska tillämpas även på unionen i dess egenskap av fördragsslutande part.
60. Vad mer specifikt gäller de territoriella aspekterna följer det av artikel 1.6 i utkastet till avtal att uttrycket ”var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion” i artikel 1 i Europakonventionen med avseende på unionen ska tolkas så, att det avser personer som befinner sig inom de medlemsstaters territorium på vilka EU- och EUF-fördragen är tillämpliga. I den mån detta uttryck hänvisar till personer som inte befinner sig inom en fördragsslutande parts territorium ska det tolkas så, att det hänvisar till personer som – för det fall den fördragsslutande part som skulle ha hållits ansvarig för den påstådda kränkningen är en stat – skulle ha befunnit sig under denna fördragsslutande parts jurisdiktion. Därutöver föreskrivs i artikel 1.7 i utkastet till avtal att uttrycken ”land”, ”territorium” och ”en stats territorium” som förekommer i olika bestämmelser i Europakonventionen och vissa av dess protokoll, när det gäller unionen, avser varje medlemsstats territorium på vilket EU- och EUF-fördragen är tillämpliga.
61. Vidare ändras genom artikel 1.8 i utkastet till avtal artikel 59.5 i Europakonventionen på så sätt att Europarådets generalsekreterare hädanefter även ska underrätta unionen om konventionens ikraftträdande och om namnen på de höga fördragsslutande parter som har ratificerat eller anslutit sig till den samt om senare deponering av ratifikationsinstrument.

62. Slutligen ändras genom artikel 4 i utkastet till avtal första meningen i artikel 29.2 i Europakonventionen samt rubriken till dess artikel 33 på så sätt att uttrycken "mellanstatliga klagomål" respektive "mellanstatliga mål" ersätts med uttrycken "klagomål mellan fördragsslutande parter" och "mål mellan fördragsslutande parter".
63. Det har också ansetts nödvändigt att göra vissa ändringar av Europakonventionen på grund av att unionen inte är medlem i Europarådet.
64. I detta avseende föreskrivs i artikel 6.1 i utkastet till avtal att en delegation från Europaparlamentet har rätt att delta, med rösträtt, vid den parlamentariska församlingens sammanträden när den fullgör sina uppgifter rörande val av Europadomstolens ledamöter. Delegationen ska ha lika många företrädare som delegationen från den av Europarådets medlemsstater som har störst antal företrädare. Enligt artikel 6.2 i utkastet till avtal ska "[den parlamentariska församlingen], i samarbete med Europaparlamentet, fastställa närmare bestämmelser för hur Europaparlamentets företrädare ska delta i [församlingens] och dess relevanta organs sammanträden".
65. När det gäller ministerkommittén införs genom artikel 7.1 i utkastet till avtal en ny punkt 1 i artikel 54 i Europakonventionen enligt vilken "[m]inisterkommittén ska anta protokoll till [denna konvention]". Vidare följer av artikel 7.2 i nämnda utkast att unionen har rätt att delta, med rösträtt, i ministerkommitténs sammanträden när den antar beslut med stöd av vissa bestämmelser i Europakonventionen, närmare bestämt artiklarna 26.2 (minskning av antalet ledamöter i kamrarna), 39.4 (övervakning av att förlikningar verkställs), 46.2–5 (verkställighet av Europadomstolens domar), 47 (begäran om rådgivande yttrande), och 54.1 (ministerkommitténs befogenheter). Dessutom föreskrivs i artikel 7.3 i utkastet till avtal att samråd ska hållas med unionen i ministerkommittén innan ministerkommittén antar texter som rör något av följande: Europakonventionen eller något av dess protokoll som unionen tillträtt, beslut som ministerkommittén antar med stöd av bestämmelserna i artikel 3.2 eller akter som har samband med utseendet av kandidater bland vilka den parlamentariska församlingen ska välja domare. Ministerkommittén ska därvid ta vederbörlig hänsyn till den ståndpunkt som unionen uttryckt. Slutligen anges i artikel 7.4 första meningen i utkastet till avtal principen att unionens och medlemsstaternas utövande av sin rösträtt inte ska påverka ministerkommitténs möjligheter att fullgöra sina övervakningsuppgifter enligt artiklarna 39 och 46 i Europakonventionen på ett effektivt sätt (verkställighet av förlikningar och av Europadomstolens domar). I artikel 7.4 a i utkastet till avtal anges inledningsvis att "det följer av [unions-]fördragen att [unionen] och dess medlemsstater ska uttrycka ståndpunkter och rösta på ett samordnat sätt när det gäller mål beträffande vilka ministerkommittén övervakar att antingen [unionen] ensam eller [unionen] och en eller flera av dess medlemsstater uppfyller sina förpliktelser". I samma bestämmelse anges därefter att reglerna för övervakning av verkställigheten av domar och villkoren i förlikningar "ska anpassas så att ministerkommittén, under dessa omständigheter, kan fullgöra sina övervakningsuppgifter på ett effektivt sätt". Däremot följer av artikel 7.4 b att "[medlemsstaterna] i enlighet med [unions-] fördragen fritt får uttrycka en egen ståndpunkt och utöva sin rösträtt när ministerkommittén i andra mål än de som [anges i led a] övervakar att en annan [fördragsslutande part] än [unionen] uppfyller sina förpliktelser".
66. Det var just för att följa upp artikel 7.4 a i utkastet till avtal som förhandlarna beslutade att utöka reglerna för övervakning av verkställighet med en regel 18, som har rubriken "Domar och förlikningar i mål i vilka Europeiska unionen är part". Den nya regel 18 har följande lydelse:
- "1. Beslut som ministerkommittén fattar med stöd av regel 17 (Slutlig resolution) i dessa regler ska anses vara antagna om en majoritet av fyra femtedelar av de företrädare som deltar i omröstningen och en majoritet av två tredjedelar av de företrädare som är berättigade att sitta med i ministerkommittén röstar för ett antagande.

2. Beslut som ministerkommittén fattar med stöd av regel 10 (Beslut att hänskjuta en fråga om tolkning av en dom till [Europadomstolen]) och med stöd av regel 11 (Talan om konventionsbrott) i dessa regler ska anses vara antagna om en fjärdedel av de företrädare som är berättigade att sitta med i ministerkommittén röstar för ett antagande.
3. Beslut i procedurfrågor eller beslut som kräver upplysningar ska anses vara antagna om en femtedel av de företrädare som är berättigade att sitta med i ministerkommittén röstar för ett antagande.
4. Ändringar i denna regel ska beslutas enhälligt av samtliga [fördragsslutande parter] i [Europakonventionen].”
67. När det gäller bidrag till utgifter kopplade till Europakonventionen föreskrivs i artikel 8 i utkastet till avtal att unionen ska, utöver övriga fördragsslutande parters bidrag, betala ett årligt bidrag till Europarådets budget, avseende de löpande kostnader som konventionen medför.
68. Vidare innehåller utkastet till avtal en bestämmelse om Europakonventionens förhållande till andra avtal som ingåtts inom Europarådet och som har samband med konventionen. Enligt artikel 9.1 i utkastet till avtal förbinder sig sålunda unionen att, inom ramen för sina befogenheter, iaktta artiklarna 1–6 i den europeiska överenskommelsen om personer som deltar i rättegång inför den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna undertecknad i Strasbourg den 5 mars 1996, artiklarna 1–19 i den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet undertecknad i Paris den 2 september 1949, artiklarna 2–6 i tilläggsprotokollet till den allmänna överenskommelsen rörande Europarådets privilegier och immunitet, undertecknat i Strasbourg den 6 november 1952, och artiklarna 1–6 i protokoll nr 6 till den allmänna överenskommelsen om Europarådets privilegier och immunitet, undertecknat i Strasbourg den 5 mars 1996. I artikel 9.2 i utkastet till avtal föreskrivs därutöver att de fördragsslutande parterna i dessa rättsliga instrument förbinder sig att vid tillämpningen av vart och ett av dem behandla unionen som en fördragsslutande part. I artikel 9.3 och 9.4 föreskrivs att samråd ska ske med unionen när dessa rättsliga instrument ska ändras och att unionen ska underrättas om bland annat undertecknande, deponering, datum för ikraftträdande eller alla handlingar som rör nämnda rättsliga instrument.
69. Artiklarna 10 och 12 i utkastet till avtal, vilka har rubriken ”Undertecknande och ikraftträdande” respektive ”Notifikationer” innehåller slutbestämmelser.
70. Av punkt a i utkastet till förklaring följer dessutom att ”[unionen], i och med anslutningen till [Europakonventionen], åtar sig ... att ansöka om att få inträda som medsvarande i ett förfarande vid [Europadomstolen] eller följa en uppmaning i det avseendet från [Europadomstolen] när villkoren enligt artikel 3.2 i anslutningsavtalet är uppfyllda ...”.

## VI – Kommissionens bedömning i begäran om yttrande

### A – Upptagande till prövning

71. Kommissionen anser att dess begäran om yttrande kan prövas i sak, eftersom domstolen förfogar över alla uppgifter som behövs för att pröva huruvida utkastet till avtal är förenligt med fördragen. Vidare har förhandlarna enats om utkastet till anslutningsinstrument och de är därför tillräckligt långt framskridna för att kunna betraktas som ett ”planerat avtal” i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF. Den omständigheten att det återstår att anta interna regler bör inte heller påverka möjligheten att ta upp begäran om yttrande till prövning, eftersom sådana regler inte kan antas förrän anslutningsavtalet har ingåtts.



B – *Prövning i sak*

72. Vad gäller sakfrågan har kommissionen tagit ställning till avtalsutkastets förenlighet med de olika krav som följer av såväl artikel 6.2 FEU som protokoll nr 8 EU. Därutöver har kommissionen anfört argument i syfte att visa att det planerade avtalet är i överensstämmelse med autonomi hos unionens rättsordning när det gäller uppnåendet av unionens specifika mål. Enligt kommissionen bör det nämligen förhindras att Europadomstolen, eller ministerkommittén, vid utövandet av sina respektive befogenheter enligt Europakonventionen, när de ska avgöra en tvist om tolkningen eller tillämpningen av en eller flera bestämmelser i konventionen eller i anslutningsavtalet, tolkar begrepp som förekommer i dessa instrument på ett sätt som innebär att de tar ställning till unionens och medlemsstaternas respektive befogenheter.
73. Resultatet av kommissionens bedömning är att den anser att utkastet till avtal är förenligt med fördragen.
1. 1. Artikel 1 a i protokoll nr 8 EU
74. Kravet i artikel 1 a i protokoll nr 8 EU att unionens och unionsrättens särdrag ska bevaras när det gäller de särskilda bestämmelserna för unionens eventuella deltagande i kontrollmyndigheterna enligt Europakonventionen har, enligt kommissionen, till syfte att säkerställa att unionen deltar på samma sätt som alla andra fördragsslutande parter i konventionens kontrollmyndigheter, det vill säga Europadomstolen, den parlamentariska församlingen och ministerkommittén.
75. Kommissionen anser att utkastet till avtal säkerställer unionens deltagande i dessa kontrollmyndigheter.
76. Enligt kommissionen är det nämligen inte nödvändigt att ändra Europakonventionen för att en ledamot som valts för unionen ska kunna ta plats i Europadomstolen, eftersom det i artikel 22 i konventionen föreskrivs att det ska väljas en ledamot för varje fördragsslutande part. I fråga om den parlamentariska församlingens val av ledamöter till Europadomstolen föreskrivs det i artikel 6.1 i utkastet till avtal att en delegation från Europaparlamentet ska delta, med rösträtt, vid församlingens sammanträden för detta ändamål. Med avseende på ministerkommittén följer det av artikel 7.2 i utkastet till avtal att unionen har rätt att delta, med rösträtt, i ministerkommitténs sammanträden när kommittén antar beslut med stöd av sina befogenheter enligt Europakonventionen. Unionen har därvid en röst i likhet med de 47 andra fördragsslutande parterna.
77. Kommissionen har påpekat att unionens och medlemsstaternas skyldighet till lojalt samarbete innebär att de ska agera på ett samordnat sätt när de uttrycker ståndpunkter eller röstar angående verkställigheten av en dom mot unionen eller mot en medlemsstat i vilken Europadomstolen, i ett mål där unionen var medvarande, fastställer en överträdelse av Europakonventionen. Enligt kommissionen följer därav att unionen och medlemsstaterna efter anslutningen kommer att ha sammanlagt 29 av totalt 48 röster i ministerkommittén och de kommer således själva inneha en stor majoritet av rösterna i denna kommitté. I syfte att bevara såväl övervakningsmekanismens effektivitet som den reella jämlikheten mellan de fördragsslutande parterna föreskrivs i artikel 7.4 a andra meningen i utkastet till avtal att reglerna för övervakning av verkställighet ska anpassas så att ministerkommittén kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. För detta ändamål har särskilda röstregler införts i utkastet till regel 18. Enligt regel 18.4 ska eventuella ändringar i de reglerna beslutas enhälligt av samtliga fördragsslutande parter.
78. När ministerkommittén med stöd av sina allmänna befogenheter enligt artikel 15 i Europarådets stadga antar instrument eller texter som saknar bindande rättsverkan är det inte tänkbart att unionen, som inte är medlem i Europarådet, deltar, med rösträtt, när nämnda instrument eller texter antas. Enligt

artikel 7.3 i utkastet till avtal krävs följaktligen att samråd hålls med unionen innan ministerkommittén antar sådana instrument eller texter och det preciseras vidare att ministerkommittén ska ta vederbörlig hänsyn till den ståndpunkt som unionen uttryckt.

2. Artikel 1 b i protokoll nr 8 EU

79. Enligt artikel 1 b i protokoll nr 8 EU är det nödvändigt att bevara unionens och unionsrättens särdrag när det gäller de mekanismer som är nödvändiga för att säkerställa att talan som väcks av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda på ett korrekt sätt riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet. När det gäller det kravet har kommissionen påpekat att när en överträdelse, som har gjorts gällande vid Europadomstolen med avseende på en handling eller underlåtenhet från en fördragsslutande parts sida, är kopplad till en annan bestämmelse får det till följd att den bestämmelsens förenlighet med konventionen ifrågasätts, vilket i sin tur medför att den prövning som Europakonventionens kontrollmyndigheter utför med nödvändighet avser den bestämmelsen. Till skillnad från vad som är fallet beträffande varje annan fördragsslutande part som samtidigt är ansvarig för handlingen och den bestämmelse som ligger till grund för handlingen kommer unionen – i det fallet att en överträdelse som har gjorts gällande vid Europadomstolen med avseende på en handling från en medlemsstats sida är kopplad till en unionsrättslig bestämmelse – i egenskap av fördragsslutande part från vilken bestämmelsen härrör inte att vara part i målet vid Europadomstolen. Detsamma gäller medlemsstaterna, betraktade gemensamt, när en överträdelse, som har gjorts gällande vid Europadomstolen med avseende på en handling eller en underlåtenhet från unionens institutioner, organ eller byråer, är kopplad till en bestämmelse i fördragen, för vilka endast medlemsstaterna är ansvariga.
80. För att det inte i någon av dessa båda situationer ska finnas några hinder för att den fördragsslutande part som har antagit den aktuella bestämmelsen deltar i förfarandet vid Europadomstolen och, i förekommande fall, är bunden av skyldigheterna enligt artikel 46.1 i Europakonventionen vad gäller bestämmelsens eventuella ändring eller upphävande, innehåller utkastet till avtal specifika processuella regler om införande av en medsvarendemekanism. Artikel 3 i utkastet till avtal medger dels att unionen inträder som medsvarende när det gäller ett påstående om en kränkning som innebär att en unionsrättslig bestämmelses förenlighet med Europakonventionen ifrågasätts, dels att medlemsstaterna inträder som medsvarende när det gäller ett påstående om en kränkning som innebär att det ifrågasätts huruvida en bestämmelse i fördragen är förenlig med konventionen.
81. Kommissionen har framhållit att det i andra meningen i den nya artikel 36.4 i Europakonventionen, som lagts till genom artikel 3.1 i utkastet till avtal, föreskrivs att "[m]edsvaranden ska vara part i målet". Medsvaranden åtnjuter således samtliga processuella rättigheter som tillkommer parterna och ska alltså inte betraktas som endast en tredje man som intervenerar i målet. För det fall Europadomstolen i en dom fastställer en överträdelse av konventionen, och därigenom också ifrågasätter en unionsrättslig bestämmelse, åligger det dessutom medsvaranden att rätta sig efter domen och få denna överträdelse att upphöra antingen genom att ändra den aktuella bestämmelsen eller genom att upphäva den.
82. Enligt kommissionen får de bestämmelser som nämnts i de tre föregående punkterna till resultat att autonomin hos unionens rättsordning bevaras vad gäller avgöranden som Europadomstolen kan komma att meddela gentemot unionen och medlemsstaterna. Enligt artikel 3.5 i utkastet till avtal erhålls nämligen ställningen som medsvarende antingen genom att den berörda fördragsslutande parten följer en uppmaning i detta avseende från Europadomstolen, eller genom beslut av Europadomstolen som grundas på en sannolikhetsbedömning av de argument som den fördragsslutande parten anfört i sin ansökan om att få inträda som medsvarende. Europadomstolen kommer således inte att behöva, indirekt, tolka unionsrätten för att avgöra huruvida påståendet att Europakonventionen har överträtts innebär ett ifrågasättande av unionsrättens förenlighet med den konventionen. I artikel 3.7 i utkastet till avtal stadgas vidare regeln om svarandens och medsvarandens gemensamma ansvar för överträdelser av konventionen i mål där en fördragsslutande part är

medsvarande. I sådana fall kommer följaktligen Europadomstolen att begränsa sig till att fastställa överträdelsen. Däremot kommer den inte att behöva ta direkt ställning till på vilket sätt och i vilken omfattning unionen respektive den berörda medlemsstaten har varit delaktiga i överträdelsen. Därmed kommer Europadomstolen inte heller att behöva, indirekt, fastställa vilka skyldigheter som åligger unionen respektive medlemsstaten vad gäller verkställigheten av domen, och särskilt vilka individuella och allmänna åtgärder som ska vidtas i det avseendet. Enligt nämnda artikel 3.7 in fine är det dessutom endast på grundval av de gemensamma argument som svaranden och medsvaranden eventuellt har anfört som Europadomstolen kan besluta att endast en av dem ska hållas ansvarig.

83. Kommissionen anser vidare att det genom utkastet till avtal också säkerställs att en dom av Europadomstolen i ett mål där unionen är medsvarande inte påverkar unionens befogenheter. Unionen kan nämligen inte genom en sådan dom åläggas skyldigheter som går utöver de skyldigheter som unionen ska fullgöra med stöd av de befogenheter den tilldelats i fördragen.
84. Rent konkret är det enligt kommissionen nödvändigt att unionen automatiskt inträder som medsvarande i förfarandet varje gång ett påstående om en överträdelse av Europakonventionen genom en handling av en medlemsstat som tillämnar en unionsrättslig bestämmelse innebär att nämnda bestämmelses förenlighet med konventionen ifrågasätts. Utkastet till avtal gör det möjligt att nå detta resultat. Kommissionen har nämligen anfört att det följer av artikel 3.5 i nämnda utkast att Europadomstolen vid prövningen av en ansökan från en fördragsslutande part om att få inträda som medsvarande gör en bedömning av huruvida det mot bakgrund av de argument som den parten anfört är sannolikt att villkoren i antingen artikel 3.2 eller 3.3 är uppfyllda. Dessa överväganden gäller enligt kommissionen i tillämpliga delar även medlemsstaterna när påståendet om en överträdelse av Europakonventionen genom en handling av unionen innebär ett ifrågasättande av fördragets förenlighet med konventionen. Kommissionen har dock tillagt att iakttagandet av skyldigheten till lojalt samarbete i ett sådant fall kräver att medlemsstaterna företräds vid Europadomstolen av ett enda ombud. Detta krav bör införas i de interna reglerna.
3. 3. Artikel 6.2 andra meningen FEU och artikel 2 första meningen i protokoll nr 8 EU
85. Enligt artikel 6.2 andra meningen FEU och artikel 2 första meningen i protokoll nr 8 EU får inte anslutningen påverka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen. Vad gäller det kravet har kommissionen konstaterat att unionen till följd av anslutningen blir skyldig att iaktta de rättigheter som skyddas av Europakonventionen. I den mån som detta innebär en skyldighet att avhålla sig från att vidta åtgärder som kränker dessa rättigheter medför unionens anslutning till konventionen endast att unionen godtar vissa begränsningar i utövandet av de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den genom fördragen. I den mån som detta innebär en skyldighet för unionen att vidta specifika åtgärder föreskrivs dessutom i artikel 1.3 andra meningen i utkastet till avtal att ingen bestämmelse i konventionen eller i dess protokoll får ålägga unionen en skyldighet att utföra handlingar eller vidta åtgärder som den inte har befogenhet till enligt unionsrätten. De förpliktelser som unionen åtar sig i samband med anslutningen påverkar således på intet sätt unionens befogenheter.
86. Enligt kommissionen påverkas inte heller unionens befogenheter av att det i utkastet till avtal föreskrivs dels att unionen inte endast ansluter sig till Europakonventionen utan även till tilläggsprotokollet och protokoll nr 6, dels att en anslutning till andra befintliga protokoll är möjlig. Kommissionen anser nämligen huvudsakligen att unionen har befogenhet, enligt artikel 6.2 FEU, att ansluta sig till samtliga befintliga protokoll, oberoende av om alla medlemsstater har tillträtt dem eller ej. I annat fall skulle regeln i artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU att anslutningen inte får påverka medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen, vad gäller dess protokoll, vara meningslös. Dessutom är protokollen endast accessoriska i förhållande till Europakonventionen. Följaktligen har unionen befogenhet att, i förekommande fall, ingå nya protokoll eller tillträda dem vid ett senare tillfälle, förutsatt att de också är accessoriska i förhållande till konventionen.

4. 4. Artiklarna 1 b och 2 första meningen i protokoll nr 8 EU
87. Vad gäller andra unionsinstitutioner än domstolen anser kommissionen att deras befogenheter inte påverkas genom anslutningen. När dessa institutioner utövar sina befogenheter har de nämligen att förhålla sig till Europakonventionen och dess kontrollmyndigheter på samma sätt som de har att förhålla sig till alla andra internationella avtal och de organ som inrättats eller tilldelats beslutsbefogenheter genom ett sådant avtal. I synnerhet följer det både av artikel 335 FEUF och punkt 94 i dom Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541), att unionen företräds av kommissionen vid andra domstolar än domstolarna i medlemsstaterna. Kommissionen kommer alltså att företräda unionen vid Europadomstolen. När en unionsrättslig bestämmelse i en akt som antagits av en annan institution än kommissionen ifrågasätts i ett mål vid Europadomstolen, bevaras likväl den andra institutionens befogenheter, eftersom den, i enlighet med principen om lojalt samarbete mellan institutionerna, kommer att delta i utarbetandet av de inlagor som ska inges till Europadomstolen. När ministerkommittén ska anta akter med rättslig verkan är dessutom det förfarande som föreskrivs i artikel 218.9 FEUF tillämpligt.
88. När det gäller EU-domstolen, och mer allmänt bevarandet av unionens och unionsrättens särdrag i fråga om systemet för domstolsskydd, rör kommissionens bedömning i allt väsentligt tre frågor. Det rör sig om kravet på att alla nationella rättsmedel har uttömts, domstolsskyddets effektivitet, särskilt i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, samt domstolens befogenheter enligt artiklarna 258 FEUF, 260 FEUF och 263 FEUF. De två första frågorna uppkommer i förhållande till artiklarna 6, 13 och 35.1 i Europakonventionen. Enligt dessa bestämmelser ska det finnas ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet avseende alla handlingar från en fördragsslutande parts sida. Vidare krävs enligt nämnda bestämmelser att alla sådana rättsmedel har uttömts utan framgång för att ett enskilt klagomål till Europadomstolen ska kunna tas upp till prövning.
89. När det gäller kravet på att alla nationella rättsmedel har uttömts har kommissionen hävdatt att utkastet till avtal säkerställer att det finns ett krav på att de tillgängliga rättsmedlen vid unionsdomstolen har uttömts innan ett klagomål angående en handling från unionens sida med giltig verkan kan anhängiggöras vid Europadomstolen. Enligt kommissionen klargörs nämligen i artikel 1.5 andra strecksatsen i utkastet till avtal att ordet "nationella" i artikel 35.1 i Europakonventionen ska tolkas så att det också, i tillämpliga delar, hänvisar till unionens egen rättsordning. Vidare anges klart i artikel 5 i utkastet till avtal att förfaranden vid unionsdomstolen inte ska anses utgöra förfaranden för internationell undersökning eller reglering. Den omständigheten att talan har väckts vid unionsdomstolen medför följaktligen inte att ett klagomål ska avvisas enligt artikel 35.2 b i Europakonventionen.
90. Med avseende på införandet av förfarandet för domstolens förhandsgranskning har kommissionen framhållit att det kan inträffa att en domstol i en medlemsstat konstaterar att en handling eller en underlåtenhet från den medlemsstatens sida medför en kränkning av en grundläggande rättighet, som skyddas inom unionen samtidigt som motsvarande rättighet skyddas av Europakonventionen, och att kränkningen sammanhänger med en bestämmelse i unionens sekundärrätt. I ett sådant fall har den nationella domstolen inte rätt att, ens indirekt, själv fastställa att den unionsrättsakt som innehåller bestämmelsen är ogiltig och underlåta att tillämpa den, eftersom det endast är EU-domstolen som i ett mål om förhandsavgörande får fastställa att nämnda rättsakt är ogiltig (dom Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punkterna 11–20). Om det därefter vid Europadomstolen görs gällande att samma handling eller underlåtenhet utgör en kränkning av samma grundläggande rättighet, såsom den skyddas enligt Europakonventionen, vilket således innebär att den aktuella unionsbestämmelsens förenlighet med konventionen ifrågasätts, kommer unionen att inträda som medvarande och Europadomstolens dom i vilken en överträdelse av konventionen fastställs blir bindande för unionsinstitutionerna, inbegripet domstolen. Den situationen kan uppkomma även när EU-domstolen ännu inte har haft tillfälle att pröva huruvida nämnda unionsrättsakt är giltig mot bakgrund av den aktuella grundläggande rättigheten, som i målet vid Europadomstolen påstås ha kränkts. I det sammanhanget kan det inte anses att ett hänskjutande till domstolen för förhandsavgörande enligt

artikel 267 första stycket b FEUF utgör ett nationellt rättsmedel som klaganden borde ha utnyttjat innan denne ingav sitt klagomål till Europadomstolen. Parterna råder nämligen inte över frågan huruvida ett sådant hänskjutande ska ske och underlåtenheten att begära förhandsavgörande medför inte att ett klagomål till Europadomstolen ska avvisas. Det som särskilt talar för att det förhåller sig på det sättet är att det ingår i EU-domstolens befogenheter att slå fast att en unionsrättsakt är ogiltig. För att bevara dessa befogenheter är det enligt kommissionen nödvändigt att EU-domstolen, i ett mål vid Europadomstolen i vilket unionen är medsvarende, har möjlighet att pröva huruvida en unionsrättslig bestämmelse är förenlig med Europakonventionen. Domstolen bör dessutom ha denna möjlighet innan Europadomstolen prövar huruvida påståendet om kränkning är välgrundat och därmed indirekt huruvida nämnda bestämmelse är förenlig med den grundläggande rättighet som är i fråga i målet. Att en sådan förhandsgranskning av den aktuella bestämmelsen är nödvändig följer vidare av den omständigheten att övervakningsmekanismen enligt Europakonventionen är subsidiär i förhållande till de fördragsslutande parternas egna system för skydd av de mänskliga rättigheterna.

91. Kommissionen har angett att det är för att uppfylla dessa krav som det i artikel 3.6 första meningen i utkastet till avtal föreskrivs att domstolen, under ovan nämnda omständigheter, ska medges den tid som behövs för att pröva den aktuella bestämmelsen i ett förfarande för förhandsgranskning. Enligt artikel 3.6 andra meningen ska prövningen utföras skyndsamt så att förfarandet vid Europadomstolen inte fördröjs på ett otillbörligt sätt. Enligt vad som framgår av sista meningen i nämnda bestämmelse är Europadomstolen inte bunden av domstolens bedömning.
92. Kommissionen har tillagt att nämnda artikel 3.6 behöver åtföljas av interna unionsbestämmelser som reglerar förfarandet för domstolens förhandsgranskning. Utkastet till avtal innehåller inte några sådana bestämmelser. I och med att bestämmelserna ska reglera ett förfarande som är internt inom unionen bör de, enligt kommissionen, emellertid inte införas i ett internationellt avtal, utan bör antas, på ett självständigt sätt, på unionsnivå. Det är inte heller nödvändigt, eller ens lämpligt, att införa sådana processuella bestämmelser i fördragen. Å ena sidan åläggs i fördragen både unionsinstitutionerna och medlemsstaterna skyldigheten att genomföra unionens anslutning till Europakonventionen. Å andra sidan föreskrivs att denna anslutning inte får påverka domstolens befogenheter. I det avseendet anser kommissionen att själva principen om domstolens förhandsgranskning liksom bestämmelser om vilka organ som har befogenhet att inleda ett sådant förfarande samt de kriterier utifrån vilka prövningen av förenligheten ska genomföras lämpligen ska införas i rådets beslut om ingående av anslutningsavtalet enligt artikel 218.6 a ii FEUF. När det gäller innehållet i de interna bestämmelser som reglerar förfarandet för domstolens förhandsgranskning anser kommissionen att befogenheten att inleda ett sådant förfarande genom en begäran till domstolen bör tillkomma kommissionen och den medlemsstat mot vilken klagomålet vid Europadomstolen är riktat. Dessutom bör domstolen ges tillfälle att göra sin prövning innan unionen och den berörda medlemsstaten avger yttrande till Europadomstolen. Eftersom förfarandet uppvisar vissa strukturella likheter med förfarandet för begäran om förhandsavgörande bör dessutom reglerna för rätten att delta i förfarandet motsvara reglerna i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol. Kravet på en snabb handläggning kan uppfyllas genom tillämpning av förfarandet för skyndsamt handläggning enligt artikel 23a i nämnda stadga.
93. Vad vidare gäller domstolsskyddets effektivitet anser kommissionen att det vid bedömningen av om det är unionen eller en medlemsstat som ska tillskrivas en handling i syfte att fastställa vem som är ansvarig enligt Europakonventionen ska tillämpas samma kriterier som de som gäller inom unionen. Detta krav tillgodoses i artikel 1.4 första meningen i utkastet till avtal i vilken det föreskrivs att en medlemsstat, när det gäller konventionen, ska tillskrivas en åtgärd även när åtgärden förekommer i samband med att medlemsstaten tillämpar unionsrätten, inbegripet beslut som antas med stöd av EU- eller EUF-fördragen. Rättsmedlets effektivitet är således säkrad, eftersom det enligt artikel 19.1 andra stycket FEU, åligger domstolarna i den aktuella medlemsstaten att säkerställa domstolsskyddet i förhållande till medlemsstatens handlingar.

94. När det gäller ett effektivt domstolsskydd uppkommer dock, enligt vad kommissionen har angett, särskilda frågor på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i och med att unionsrätten uppvisar två särdrag på det området.
95. Vad för det första gäller frågan vem som kan tillskrivas handlingar följer det av artiklarna 24.1 andra stycket fjärde meningen FEU, 28.1 FEU, 29 FEU och 42.3 FEU att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens genomförande genom militära insatser ankommer på medlemsstaterna. Kommissionen har gjort gällande att det för att beakta detta särdrag föreskrivs i artikel 1.4 i utkastet till avtal att medlemsstaternas handlingar ska tillskrivas den aktuella medlemsstaten och inte unionen även när det gäller insatser på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta förtydligande torde utesluta att Europadomstolens praxis, i vilken den domstolen tog ställning till en internationell organisations ansvar för handlingar som en fördragslutande part utfört för att genomföra ett beslut antaget av organisationen, tillämpas på förhållandet mellan unionen och dess medlemsstater (Europadomstolens beslut i målen Behrami och Behrami mot Frankrike och Saramati mot Frankrike, Tyskland och Norge av den 2 maj 2007, klagomål nr 71412/01 och nr 78166/01, § 122, och Europadomstolens dom i målet Al-Jedda mot Förenade kungariket av den 7 juli 2011, klagomål nr 27021/08, § 76). Såsom det anges i punkt 24 i utkastet till förklarande rapport fanns det nämligen i de mål där denna praxis utbildats inte någon specifik bestämmelse om vem som ska tillskrivas handlingar som motsvarar bestämmelsen i artikel 1.4 i utkastet till avtal.
96. Den andra frågan rör huruvida unionsdomstolens prövning på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är effektiv. Enligt kommissionen begränsas denna prövning såväl av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU som av artikel 275 andra stycket FEUF. I allt väsentligt följer det av dessa bestämmelser att domstolen inte är behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser. Domstolen är endast behörig att kontrollera att artikel 40 FEU följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana "restriktiva åtgärder" mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Frågan kan således uppkomma huruvida det i unionsrätten föreskrivs effektiva interna rättsmedel på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
97. Kommissionen har i detta avseende angett att förutsättningen för att ett klagomål till Europadomstolen ska kunna prövas är att klaganden kan påstå sig ha utsatts för en kränkning av någon av de rättigheter som anges i konventionen eller i dess protokoll, och följaktligen vara direkt berörd av den aktuella handlingen eller underlåtenheten.
98. När en handling från en medlemsstats sida på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken direkt berör en person och således kan bli föremål för ett klagomål till Europadomstolen ankommer det på domstolarna i medlemsstaterna att tillhandahålla domstolsskydd i fråga om dessa handlingar. När en sådan handling i undantagsfall grundar sig på en bestämmelse i ett beslut som rådet har antagit med stöd av artikel 28.1 FEU skulle det kunna inträffa att den bestämmelsens förenlighet med Europakonventionen ifrågasätts. I så fall skulle, enligt kommissionens uppfattning, rådets beslut i sig utgöra en "restriktiv åtgärd" i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF. Följden av detta blir att bestämmelser i ett beslut som rådet har antagit med stöd av artikel 28.1 FEU kan bli föremål för en begäran om förhandsavgörande, eventuellt med avseende på bestämmelsernas giltighet, trots att domstolen enligt artikel 275 andra stycket FEUF uttryckligen endast är behörig att pröva talan om ogiltigförklaring "utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF]". Kommissionen har i detta avseende hänvisat till bland annat dom Segi m.fl./rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116). I den domen fann domstolen att den enligt artikel 35.1 EU, i dess lydelse enligt Nicefördraget, visserligen inte är behörig att meddela förhandsavgörande om "gemensamma ståndpunkter", men att nationella domstolar kan hänskjuta frågor till domstolen rörande gemensamma ståndpunkter som på grund av sitt innehåll har rättsverkan gentemot tredje man och

följaktligen har en innebörd som går utöver den innebörd som denna typ av rättsakter ska ha enligt EU-fördraget. Under sådana omständigheter bör enligt kommissionen även förfarandet för förhandsgranskning vara tillämpligt.

99. Vad vidare gäller akter som antagits av unionsinstitutionerna på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken anser kommissionen att det ska göras åtskillnad mellan akter som har bindande rättsverkningar och akter som inte har det. I den mån som rättsligt bindande akter kan ge upphov till kränkningar av grundläggande rättigheter utgör de "restriktiva åtgärder" enligt artikel 275 andra stycket FEUF och kan således bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid unionsdomstolen. Akter som inte är rättsligt bindande kan, på grund av deras art, däremot inte bli föremål för vare sig en talan om ogiltigförklaring eller en begäran om förhandsavgörande. Det enda rättsmedel mot sådana akter som finns tillgängligt i unionens domstolssystem är skadeståndstalan enligt artikel 340 FEUF, eftersom den typen av talan, enligt vad kommissionen har angett, faller utanför tillämpningsområdet för artikel 275 första stycket FEUF.
100. Kommissionen anser således att artikel 1.4 i utkastet till avtal, jämförd med artikel 19.1 första stycket FEU samt artiklarna 275 FEUF och 340 FEUF, innebär att det finns effektiva rättsmedel vid unionsdomstolen eller domstolarna i medlemsstaterna med avseende på alla handlingar eller åtgärder från unionens eller medlemsstaternas sida på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i fråga om vilka en person kan påstå sig ha utsatts för en kränkning av de rättigheter som skyddas enligt Europakonventionen.
101. Slutligen anser kommissionen att utkastet till avtal inte heller påverkar domstolens befogenheter enligt artiklarna 258 FEUF, 260 FEUF och 263 FEUF. Artikel 5 i utkastet till avtal innehåller nämligen en tolkningsregel enligt vilken "[f]örfaranden vid [domstolen] inte ska anses utgöra förfaranden för ... reglering av tvister i annan ordning än vad som föreskrivs i konventionen enligt artikel 55 däri". Följaktligen bibehålls uttryckligen möjligheten att tvister rörande tolkning eller tillämpning av konventionen, eller till och med av grundläggande rättigheter såsom de stadgas inom unionen och, i synnerhet, i stadgan förs till domstolens prövning.
102. Vad avser talan om fördragsbrott har kommissionen angett att det följer av artikel 1.3 i utkastet till avtal att medlemsstaterna inte åläggs några skyldigheter enligt unionsrätten vad gäller Europakonventionen och dess protokoll. En talan om fördragsbrott kan följaktligen, per definition, inte avse en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt Europakonventionen. Hänvisningen i artikel 5 i utkastet till avtal till artikel 55 i konventionen är likväl ändamålsenlig mot bakgrund av kravet på att domstolens befogenheter inte får påverkas. Enligt artikel 51.1 i stadgan måste nämligen medlemsstaterna iaktta de grundläggande rättigheter som stadgas på unionsnivå när de tillämpar unionsrätten. I den mån som förbudet i artikel 55 i Europakonventionen skulle kunna tolkas så, att det även omfattar tvister mellan de fördragsslutande parterna angående tolkning eller tillämpning av bestämmelserna i ett internationellt instrument – vad gäller medlemsstaterna exempelvis fördragen eller stadgan – som har samma innehåll som konventionens bestämmelser, får artikel 5 i utkastet till avtal den verkan att en sådan tolkning inte kan göras gällande mot unionen.
103. Enligt kommissionen har Europadomstolen dessutom klargjort att kommissionens utövande av sina befogenheter enligt artikel 258 FEUF inte motsvarar förfaranden för internationell undersökning eller reglering enligt artikel 35.2 b i Europakonventionen (Europadomstolens dom av den 1 februari 2011 i målet Karoussiotis mot Portugal, klagomål nr 23205/08, § 75 och 76).
104. Kommissionen har förtydligat att det inte är nödvändigt att i utkastet till avtal införa en specifik bestämmelse om rättegångshinder som ska tillämpas på klagomål till Europadomstolen enligt artikel 33 i Europakonventionen, vilka inges av unionen mot en medlemsstat eller, omvänt, av en medlemsstat mot unionen, rörande en tvist om tolkning eller tillämpning av konventionen, eftersom det är uppenbart att sådana klagomål strider mot unionsrätten. Ett sådant klagomål skulle nämligen inte endast innebära ett kringgående av artikel 258 FEUF, utan beslutet att inge klagomålet skulle

också kunna bli föremål för en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 FEUF. Ett klagomål från en medlemsstat mot unionen skulle dessutom innebära ett kringgående av artikel 263 FEUF eller, eventuellt, artikel 265 FEUF, vilket enligt unionsrätten skulle beivras genom fördragsbrottsförfarandet.

5. 5. Artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU

105. Enligt artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU får inte anslutningen påverka medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen, särskilt vad gäller dess protokoll, av medlemsstaterna vidtagna åtgärder som avviker från konventionen i enlighet med artikel 15 i denna och medlemsstaternas förbehåll mot konventionen i enlighet med artikel 57 i denna. Vad gäller det kravet har kommissionen gjort gällande att räckvidden av unionens åtaganden när det gäller vilka rättssubjekt som omfattas därav (*ratione personae*), enligt artikel 1.3 första meningen i utkastet till avtal begränsas till endast unionen i dess egenskap av ett från medlemsstaterna åtskilt folkrättsligt rättssubjekt. Följaktligen påverkar inte anslutningen medlemsstaternas situation i rättsligt hänseende för det fall de gjort förbehåll mot en bestämmelse i Europakonventionen i enlighet med artikel 57 i denna, vidtagit åtgärder som avviker från konventionen i enlighet med artikel 15 i denna eller inte är parter i ett av de protokoll som unionen kan komma att tillträda i framtiden. Av detta följer enligt kommissionen även att – trots att det föreskrivs i artikel 216.2 FEUF att avtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstater – unionen eller medlemsstaterna inte åläggs några skyldigheter enligt unionsrätten i förhållande till konventionen och dess protokoll.

6. 6. Artikel 3 i protokoll nr 8 EU

106. Slutligen föreskrivs i artikel 3 i protokoll nr 8 EU att anslutningen inte ska påverka artikel 344 FEUF. I det avseendet har kommissionen hävdad att en annan följd av att unionens anslutning till Europakonventionen, enligt artikel 1.3 i utkastet till avtal, inte medför att medlemsstaterna åläggs några skyldigheter enligt unionsrätten i förhållande till konventionen och dess protokoll är att en eventuell tvist mellan medlemsstaterna om tolkningen eller tillämpningen av konventionen inte i egentlig mening utgör en sådan tvist om tolkningen eller tillämpningen av fördragen som avses med förbudet i artikel 344 FEUF.

107. Enligt kommissionen är hänvisningen i artikel 5 i utkastet till avtal till artikel 55 i Europakonventionen emellertid ändamålsenlig mot bakgrund av nämnda krav. I den mån som förbudet i nämnda artikel 55 skulle kunna tolkas så, att det även omfattar tvister mellan de fördragsslutande parterna angående tolkning eller tillämpning av bestämmelserna i ett internationellt instrument – vad gäller medlemsstaterna exempelvis fördragen eller stadgan – som har samma innehåll som konventionens bestämmelser, får artikel 5 i utkastet till avtal den verkan att en sådan tolkning inte kan göras gällande mot medlemsstaterna. Kommissionen har i det avseendet tillagt att det inte är nödvändigt att införa en bestämmelse om avvisning av klagomål till Europadomstolen från en medlemsstat mot en annan medlemsstat rörande en tvist om tolkningen eller tillämpningen av unionsrättsliga bestämmelser som har samma innehåll som konventionens bestämmelser, särskilt bestämmelser i stadgan. Ingivandet av ett sådant klagomål skulle redan i sig utgöra en överträdelse av artikel 344 FEUF som skulle beivras enligt de förfaranden som avses i artiklarna 258–260 FEUF.

## VII – Sammanfattning av de huvudsakliga yttranden som inkommit till domstolen

108. Yttranden har avgetts, antingen skriftligen eller muntligen vid förhandlingen, av den belgiska, den bulgariska, den tjeckiska, den danska, den tyska och den estniska regeringen samt av Irland och den grekiska, den spanska, den franska, den italienska, den cypriotiska, den lettiska, den litauiska, den ungerska, den nederländska, den österrikiska, den polska, den portugisiska, den rumänska, den slovakiska, den finländska och den svenska regeringen samt av Förenade kungarikets regering och av parlamentet och rådet.



109. I allt väsentligt har alla ovannämnda medlemsstater och institutioner kommit till den slutsatsen att utkastet till avtal är förenligt med fördragen och de instämmer i stora drag i kommissionens bedömning. Deras bedömning avviker emellertid från kommissionens i ett flertal avseenden.

A – Huruvida begäran om yttrande kan tas upp till prövning

110. Vad gäller frågan huruvida begäran om yttrande kan tas upp till prövning är det ostridigt att begäran verkligen avser ett ”planerat avtal” i den mening som avses i artikel 218.11 FEUF och att domstolen förfogar över tillräckliga uppgifter för att, i enlighet med vad kommissionen begärt, kunna pröva huruvida det planerade avtalet är förenligt med fördragen (yttrande 2/94, EU:C:1996:140, punkterna 20 och 21).

111. Däremot har vitt skilda ståndpunkter framförts angående kommissionens bedömning av de interna reglerna.

112. Den bulgariska och den danska regeringen, Irland, den franska, den ungerska, den portugisiska, den finländska och den svenska regeringen samt Förenade kungarikets regering liksom parlamentet och rådet anser visserligen inte att den omständigheten att dessa interna regler ännu inte har antagits påverkar frågan huruvida begäran kan tas upp till prövning. Såsom den estniska och den lettiska regeringen har påpekat gäller detta särskilt som sådana regler endast får följder för unionen och inte påverkar de internationella aspekterna i utkastet till avtal. Den polska och den svenska regeringen har vidare betonat att nämnda interna regler också måste vara förenliga med fördragen. Enligt den cypriotiska och den svenska regeringen samt Förenade kungarikets regering kan, vid behov, frågan om en sådan förenlighet prövas av domstolen i enlighet med artikel 263 FEUF.

113. Det har emellertid anförts att kommissionen borde ha avstått från att ta upp frågan om dessa regler vid domstolen inom ramen för förevarande förfarande för yttrande. Det är nämligen omöjligt för domstolen att ta ställning till dessa interna regler av en rad olika skäl, varav ett är att reglerna är hypotetiska, såsom angetts av den grekiska och den nederländska regeringen. Ett annat skäl är enligt den franska, den cypriotiska och den litauiska regeringen samt rådet att det saknas tillräckliga uppgifter om reglernas innehåll. Ytterligare ett skäl är enligt den tjeckiska, den estniska, den franska, den cypriotiska, den litauiska, den nederländska, den portugisiska, den slovakiska och den svenska regeringen att reglerna inte utgör del av det aktuella internationella avtalet och det är endast detta avtal som kan bli föremål för en begäran om yttrande enligt artikel 218.11 FEUF. Den estniska regeringen och Förenade kungarikets regering samt rådet har dessutom påpekat att domstolen skulle, i strid med artikel 13 FEU, inkräkta på rådets befogenheter om den tog ställning till innehållet i regler som ännu inte antagits av unionslagstiftaren. Ett sådant förfaringssätt skulle enligt den estniska regeringen även utgöra ett åsidosättande av principen om befogenhetsfördelning i artikel 5.1 och 5.2 FEU.

114. Det har gjorts gällande att det följer av detta att begäran om yttrande kan tas upp till prövning endast i den del den avser det planerade avtalet. När det däremot gäller de interna reglerna anser den franska och den cypriotiska regeringen att domstolen saknar behörighet att pröva begäran. Den tjeckiska och den estniska regeringen har anført att begäran ska avvisas i denna del, vilket även den franska regeringen har hävdad. Enligt den litauiska regeringen saknas det anledning att pröva begäran i denna del.

115. Om det däremot är nödvändigt att domstolen tar ställning till de interna reglerna för att kunna pröva huruvida utkastet till avtal är förenligt med fördragen – vilket är en fråga som det enligt den grekiska regeringen ankommer på domstolen att avgöra – ska domstolen, enligt den polska regeringen, göra sitt yttrande om utkastets förenlighet med fördragen beroende av huruvida de interna reglerna också är förenliga med fördragen, eller, enligt den rumänska regeringen huruvida de är förenliga med utkastet till förklaring. Alternativt anser den estniska regeringen och rådet att förfarandet ska vilandeförklaras i avvaktan på att nämnda regler blir tillgängliga. Ytterligare en möjlighet är enligt den grekiska

regeringen och rådet att begäran om yttrande avvisas i sin helhet, eller, enligt den spanska regeringen, att den avvisas vad gäller de delar av utkastet till avtal som behöver regleras närmare i nämnda interna regler, närmare bestämt de delar som rör unionens företrädare vid Europadomstolen, domstolens förhandsgranskning, förfarandet för att upprätta en förteckning över tre kandidater till tjänsten som domare och unionens deltagande i den parlamentariska församlingen och ministerkommittén samt de nya röstreglerna i utkastet till regel 18.

116. För det fall domstolen beslutar sig för att pröva de interna reglerna har, i andra hand, yttranden avgetts angående de mest väsentliga av dessa regler.

B – Prövning i sak

1. 1. Artikel 1 a i protokoll nr 8 EU
117. Samtliga medlemsstater och institutioner som har inkommit med yttranden instämmer i sak i kommissionens bedömning och kommer till den slutsatsen att utkastet till avtal bevarar unionens och unionsrättens särdrag när det gäller de särskilda bestämmelserna för unionens deltagande i kontrollmyndigheterna enligt Europakonventionen.
2. 2. Artikel 1 b i protokoll nr 8 EU
118. Nämnda medlemsstater och institutioner anser likaså att medsvaramekanismen gör det möjligt att, i allt väsentligt, bevara unionens och unionsrättens särdrag genom att säkerställa att talan som väcks av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet.
119. Vissa medlemsstater anser emellertid att vissa anpassningar eller förtydliganden behöver göras i kommissionens bedömning.
120. Enligt den österrikiska regeringen bör medsvaramekanismen inte enbart kunna tillämpas i det fallet att en överträdelse av Europakonventionen ”endast hade kunnat förhindras genom att en skyldighet enligt unionsrätten åsidosattes”, utan även när en sådan överträdelse kan tillskrivas en medlemsstat i samband med att den tillämpar unionsrätten, och detta trots att medlemsstaten enligt unionsrätten har ett visst eget handlingsutrymme. Om den påstådda överträdelsen sammanhänger med en akt för införlivande av ett direktiv skulle det nämligen kunna ligga i unionens intresse att försvara direktivets lagenlighet vid Europadomstolen, även om direktivet inte medför en skyldighet för den berörda medlemsstaten att anta nämnda införlivandeakt, utan endast tillåter ett sådant antagande. Dessutom skulle det kunna vara svårt att i förväg känna till omfattningen av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning i samband med införlivandet av ett direktiv.
121. Den bulgariska regeringen anser vidare att den omständigheten att medsvaramekanismen är fakultativ möjliggör för en potentiell medsvarende att undkomma sina skyldigheter enligt artikel 46 i Europakonventionen. Den österrikiska regeringen har i detta avseende tillagt att medsvaramekanismens förenlighet med kraven enligt artikel 1 b i protokoll nr 8 EU beror på huruvida det i unionsrätten finns en intern bestämmelse som ålägger unionsinstitutionerna att, för det fall klagomål inges mot en eller flera medlemsstater, ansöka om att unionen ska få inträda som medsvarende när ett påstående om en överträdelse av konventionen innebär att unionsrättens förenlighet med konventionen ifrågasätts. Även om en sådan intern skyldighet redan föreskrivs i punkt a i utkastet till förklaring är det enligt den österrikiska regeringen nödvändigt att den föreskrivs i tvingande bestämmelser. Därigenom skulle nämligen en underlåtenhet att göra en sådan ansökan eller vägran att följa en uppmaning från Europadomstolen om att delta i förfarandet enligt artikel 3.5 i utkastet till avtal utgöra en underlåtenhet att vidta åtgärder i den mening som avses i artikel 265 FEUF. Den rumänska regeringen har vidare angett att det följer av nämnda utkast till förklaring att även om unionens deltagande som medsvarende har getts formen av en möjlighet i utkastet till avtal,

åtar sig unionen att anta interna regler som gör det möjligt att fastställa vilken påstådd överträdelse av konventionens bestämmelser som har samband med unionsrätten samt den berörda medlemsstatens handlingsutrymme.

122. I syfte att förhindra att Europadomstolen kan komma att ta ställning till frågor rörande unionsrätten, exempelvis fördelningen av ansvaret för en överträdelse som fastställts i ett förfarande i vilket en fördragsslutande part är medsvarende, har den franska regeringen dessutom anfört att artikel 3.7 i utkastet till avtal med största säkerhet ska tolkas så, att Europadomstolen får fatta beslut om ansvarsfördelningen mellan svaranden och medsvarenden endast på grundval av argument som de har anfört i en gemensam ansökan.
123. Förenade kungarikets regering anser slutligen att skyldigheten enligt artikel 46.1 i Europakonventionen att få en överträdelse av konventionen att upphöra i syfte att rätta sig efter en dom av Europadomstolen i själva verket ska vara delad, medan kommissionen anser att den ska åligga medsvarenden. Om en sådan dom meddelas både mot unionen och mot en eller flera medlemsstater medför den inte i sig befogenhet för någon av unionsinstitutionerna, särskilt kommissionen, att vidta åtgärder för att säkerställa korrekt verkställighet, vilken ska ske genom unionens normala lagstiftningsförfarande.
3. 3. Artikel 6.2 FEU och artikel 2 första meningen i protokoll nr 8 EU
124. Kommissionens bedömning avseende kravet att anslutningen till Europakonventionen inte får påverka unionens befogenheter delas i stor utsträckning av de medlemsstater som har inkommit med yttrande till domstolen, förutom vad gäller unionens befogenhet att tillträda andra protokoll än de som den tillträder enligt artikel 1 i utkastet till avtal, det vill säga tilläggsprotokollet och protokoll nr 6.
125. Enligt den tyska regeringen kan kommissionens överväganden i begäran om yttrande rörande ett eventuellt tillträde till andra protokoll än tilläggsprotokollet och protokoll nr 6 inte prövas i sak, eftersom det inte föreligger något "planerat avtal" i detta avseende.
126. I sak har den slovakiska regeringen hävdats att unionen för närvarande endast har befogenhet att tillträda de båda protokoll som angetts i föregående punkt, medan den danska regeringen anser att unionen inte har befogenhet att tillträda befintliga protokoll vilka ännu inte har tillträtts av alla medlemsstater.
127. Den lettiska, den nederländska och den polska regeringen anser däremot att unionen, teoretiskt sett, skulle kunna ha befogenhet att tillträda även sistnämnda protokoll. Denna omständighet är dock inte avgörande. Med hänsyn till det förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 andra stycket a ii och 218.8 andra stycket FEUF – enligt vilket det krävs ett enhälligt beslut för ingående av ett sådant avtal som avses i artikel 218 samt godkännande av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser – är det enligt den nederländska regeringen nämligen föga troligt att unionen kan erhålla medlemsstaternas godkännande för att tillträda protokoll som de inte har tillträtt. I vart fall kan unionen för närvarande inte tillträda andra protokoll än de som nämns i artikel 1 i utkastet till avtal såvida inte – enligt vad den lettiska regeringen har angett – rådet har godkänt ett särskilt förhandlingsmandat i det avseendet och inte heller, enligt vad den polska regeringen har angett, oberoende av medlemsstaternas vilja. Den tyska regeringen har slutligen tillagt att denna befogenhet ska utövas med iakttagande av artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU, enligt vilken anslutningsavtalet inte får påverka medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen, särskilt vad gäller dess protokoll. Om unionen omedelbart tillträdde de protokoll som inte tillträtts av samtliga medlemsstater skulle det innebära ett åsidosättande av nämnda bestämmelse eller, enligt vad den grekiska regeringen har angett, av principen om lojalt samarbete.

4. 4. Artiklarna 1 b och 2 första meningen i protokoll nr 8 EU

128. När det gäller frågan huruvida de rättsmedel som föreskrivs i fördragen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är effektiva, anser Förenade kungarikets regering att särskilt kommissionens bedömning i frågan om vem som kan tillskrivas handlingar på det området inte är nödvändig. Europadomstolen har nämligen aldrig tillämpat sin praxis om att fördragsslutande parter handlingar kan tillskrivas internationella organisationer på unionen. Den tyska regeringen är av den uppfattningen att regeln i artikel 1.4 i utkastet till avtal, såsom den förtydligas i punkterna 22–26 i utkastet till förklarande rapport, i vart fall endast ska gälla med avseende på unionens anslutning till Europakonventionen och att den inte ska påverka allmänna folkrättsliga principer om hur internationella organisationer kan tillskrivas handlingar.
129. Medlemsstaterna har gett uttryck för mer nyanserade ståndpunkter i fråga om de begränsningar av domstolens behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som föreskrivs i fördragen.
130. Enligt den grekiska regeringen och Förenade kungarikets regering är det inte nödvändigt att domstolen tolkar artikel 275 FEUF och tar ställning till sin eventuella behörighet att pröva, bland annat, begäran om förhandsavgörande på det området.
131. Förenade kungarikets regering har tillagt att den extensiva tolkning av nämnda artikel som kommissionen har förespråkat, innebärande att domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF även omfattar akter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, under alla omständigheter är oriktig. Enligt nämnda regering grundar sig kommissionens tolkning på dom *Gestoras Pro Amnistía m.fl./rådet* (C-354/04 P, EU:C:2007:115), och på dom *Segi m.fl./rådet* (EU:C:2007:116), det vill säga på rättspraxis från tiden före Lissabonfördraget. Såsom även den spanska och den finländska regeringen har påpekat innebär dock Lissabonfördraget, genom artikel 275 FEUF, just att prövningen av giltigheten av akter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken begränsas till att avse endast talan om ogiltigförklaring, och att det således saknas möjlighet att begära förhandsavgörande avseende giltighetsfrågor. Enligt de båda sistnämnda regeringarna ska artikel 275 FEUF tolkas strikt, inte endast av det skälet att huvudregeln på detta område är att domstolen saknar behörighet och att den endast i undantagsfall är behörig, såsom den franska och den polska regeringen samt rådet har hävdad, utan också – såsom den franska och den polska regeringen har hävdad – på grund av att en extensiv tolkning som utvidgar domstolens befogenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken strider mot kraven enligt artikel 2 i protokoll nr 8 EU. Den nederländska regeringen har anfört att en sådan extensiv tolkning dessutom skapar osäkerhet vad gäller villkoren för att talan om ogiltigförklaring av sådana akter ska upptas till prövning. Unionsdomstolen är nämligen endast behörig enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF att pröva lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Enligt den franska regeringen får en extensiv tolkning av begreppet restriktiva åtgärder följder för tolkningen av sakprövningsföresättningsarna vad gäller talan om ogiltigförklaring och vad gäller invändningar om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF. En sådan utvidgning av domstolens befogenheter kan enligt den franska regeringen och rådet även komma att utsträckas till förfarandet för domstolens förhandsgranskning. Det förfarandet kan dock endast tillämpas när det vid Europadomstolen har gjorts gällande en överträdelse av Europakonventionen som sammanhänger med en restriktiv åtgärd, eftersom domstolens befogenheter annars skulle komma att utvidgas.
132. Den franska regeringen och rådet anser vidare att det inte finns grund för den åtskillnad som kommissionen har gjort mellan åtgärder som har bindande rättsverkningar och åtgärder som saknar sådana rättsverkningar. Av betydelse är nämligen endast frågan huruvida det rör sig om en ”restriktiv åtgärd” i den mening som avses i artikel 275 FEUF. Innebörden av begreppet restriktiv åtgärd får inte

vara beroende enbart av den omständigheten att åtgärden kan utgöra en kränkning av enskildas grundläggande rättigheter, eftersom en sådan definition går utöver ordalydelsen i artikel 215.2 FEUF och medför att artikel 275 första stycket FEUF förlorar sin ändamålsenliga verkan.

133. Medan domstolen, enligt rådet, är behörig att pröva invändningar om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF, har den, enligt den polska regeringen, däremot inte behörighet att i ett mål om förhandsavgörande pröva giltigheten av andra åtgärder än restriktiva åtgärder. Enligt den franska regeringen och rådet är den inte heller behörig att pröva yrkanden om utomobligatoriskt skadestånd som avser ersättning för skada till följd av en handling eller en åtgärd på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt den franska och den nederländska regeringen samt rådet innefattar begreppet restriktiva åtgärder endast "sanktionsbeslut" som antas mot fysiska eller juridiska personer avseende begränsningar i deras rätt till inresa i medlemsstaterna och frysning av deras tillgångar och ekonomiska resurser, vilket således avser såväl grundläggande akter med stöd av artikel 31.1 FEU som genomförandeakter med stöd av artikel 31.2 FEU.
134. Den franska regeringen har i detta avseende förtydligat att den rättspraxis som följer av domen i målet Segi m.fl./rådet (EU:C:2007:116), som rörde frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande inom ramen för den tidigare så kallade tredje pelaren kan tas upp till prövning, inte kan tillämpas i förevarande fall, eftersom artikel 275 FEUF, i motsats till artikel 35.1 EU, inte ger domstolen någon behörighet att meddela förhandsavgöranden.
135. Den franska regeringen anser att den omständigheten att denna tolkning kan medföra att enskilda berövas ett effektivt domstolsskydd i förhållande till vissa akter som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte räcker för att domstolen ska ges en behörighet som inte föreskrivs i fördragen. Enligt den franska, den polska, den finländska och den svenska regeringen är det just för att förhindra att unionen systematiskt fällt för överträdelse av artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen som det i artikel 1.4 i utkastet till avtal samt i punkterna 23 och 24 i utkastet till förklarande rapport klagörs att det ankommer på medlemsstaterna att säkerställa att rätten till domstolsprövning och till ett effektivt rättsmedel skyddas, särskilt som unionen, enligt vad rådet har angett, inte åtnjuter någon immunitet mot rättsliga förfaranden i enlighet med protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier som fogats till EU- EUF- och Euratomfördragen, vilket innebär att skadeståndstalan kan väckas mot unionen vid nationella domstolar. Rådet har dessutom anfört att frågan huruvida systemet för domstolsskydd på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken uppfyller kraven enligt artiklarna 6 och 13 i konventionen endast är relevant när det gäller akter inom detta politikområde, rörande såväl militära som civila insatser, som kan tillskrivas unionen, eftersom det ankommer på domstolarna i medlemsstaterna att säkerställa effektiviteten i det skyddet när det gäller sådana akter som kan tillskrivas medlemsstaterna.
136. När det gäller förfarandet för domstolens förhandsgranskning har Förenade kungarikets regering inledningsvis hävdad att det inte är nödvändigt att inrätta det förfarandet för att utkastet till avtal ska anses vara förenligt med fördragen. I och med att Europadomstolens avgöranden har fastställelsekaraktär påverkar de nämligen inte på något sätt unionsrättens giltighet. Enligt den bulgariska regeringen är det i vart fall inte nödvändigt att inleda ett sådant förfarande om domstolen redan har tagit ställning till den aktuella aktens giltighet i förhållande till en motsvarande grundläggande rättighet i stadgan, med beaktande av såväl artikel 52.3 i stadgan som den presumtion om likvärdigt skydd som enligt Europadomstolens praxis gäller för unionsrätten (Europadomstolens dom av den 30 juni 2005 i målet Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi mot Irland, klagomål nr 45036/98, § 155).
137. Vidare har den tjeckiska regeringen, Irland, den grekiska och den spanska regeringen samt Förenade kungarikets regering anfört att utkastet till avtal inte innebär en utvidgning av domstolens befogenheter trots att den genom förfarandet för förhandsgranskning får nya uppgifter utöver dem som den redan tilldelats i fördragen. De nya uppgifterna innebär nämligen inte att domstolens befintliga befogenheter ändrar karaktär (yttrande 1/92, EU:C:1992:189, punkt 32, yttrande 1/00,

EU:C:2002:231, punkterna 21, 23 och 26, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 75). Enligt den danska och den ungerska regeringen är möjligheten för domstolen att utföra en prövning enligt förfarandet för förhandsgranskning en naturlig och nödvändig följd av själva fördragen, och särskilt av artikel 6.2 FEU. Den franska och den österrikiska regeringen är av den uppfattningen att det inte är nödvändigt att ändra fördragen och enligt den danska, den tyska och den österrikiska regeringen räcker det med ett beslut antaget av rådet enligt artikel 218.8 FEUF för att tilldela domstolen denna nya uppgift, eftersom ett sådant beslut ska godkännas av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. I denna fråga har parlamentet dock även hävdat att rådets beslut om ingående av internationella avtal i princip endast ger rättslig verkan åt ett avtal som unionen har ingått och att det därför är tveksamt om sådana beslut kan ha ett eget normativt innehåll, särskilt som de inte kan "bli föremål för parlamentets ändringar".

138. När det gäller bevarandet av institutionernas befogenheter har den polska regeringen, utan att därvid komma till slutsatsen att förfarandet för domstolens förhandsgranskning strider mot kraven i protokoll nr 8 EU, hävdat att en tänkbar följd av att kommissionen ges rätt att begära att domstolen uttalar sig om giltigheten och tolkningen av unionsrättsakter, utöver de fall som regleras i artiklarna 263 FEUF och 267 FEUF, är att institutionernas – såväl kommissionens som domstolens – befogenheter ändrar karaktär och att de sakprövningsförutsättningar som fastställs i dessa bestämmelser kringgås. Exempelvis kan det tänkas att en institution med stöd av artikel 263 sjätte stycket FEUF väcker talan om ogiltigförklaring av en unionsakt inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden. För det fall kommissionen inte skulle ha väckt någon talan om ogiltigförklaring inom den fristen skulle den emellertid kunna uppnå att en akt ogiltigförklaras via förfarandet för förhandsgranskning och därigenom kringgå nämnda frist. Likaså skulle domstolens befogenheter undergå betydande förändringar. För närvarande är det nämligen enligt artikel 267 FEUF endast domstolarna i medlemsstaterna som får framställa begäran om förhandsavgörande. Efter anslutningen skulle emellertid även kommissionen kunna begära att domstolen tolkar unionsrätten. Enligt den polska regeringen har domstolen, i likhet med övriga unionsinstitutioner, inte några allmänna befogenheter, utan dess behörighet omfattar endast mål som har anhängiggjorts vid den. För att domstolen ska kunna pröva frågor som kommissionen ställt krävs således specifikt stöd i fördraget, vilket för närvarande inte föreligger.
139. Den nederländska och den österrikiska regeringen har dessutom anfört att även om kraven på snabb handläggning måste beaktas vid förfarandet för förhandsgranskning, måste det förfarandet vara mer fullständigt än det nuvarande förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande enligt artikel 23a i domstolens stadga, och alla medlemsstater måste ges möjlighet att inkomma med skriftligt yttrande. Den nederländska regeringen anser att förfarandet för förhandsgranskning under alla omständigheter ska regleras direkt i domstolens stadga och rättegångsregler och inte i särskilda bestämmelser i rådets beslut om ingående av anslutningsavtalet.
140. Slutligen har rådet anfört att domstolens behörighet att, innan Europadomstolen gör sin prövning, pröva huruvida akter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som direkt eller indirekt kan tillskrivas unionen är i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna ska ha samma omfattning som dess interna behörighet på detta område. Domstolen kommer således att ha till uppgift att göra en prövning på förhand i mål mot en eller flera medlemsstater i vilka unionen är medsvarande vilka rör akter som en medlemsstat har antagit för att genomföra en unionsakt på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, när villkoren i artikel 275 FEUF är uppfyllda. Om domstolen då finner att de gränser som anges i artikel 40 FEU faktiskt har överträtts och att den aktuella akten inte borde ha antagits på grundval av det kapitel i EU-fördraget som behandlar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, är den behörig att även ta ställning till tolkningen och giltigheten av akten, eftersom det inte rör sig om en akt på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den omständigheten att unionsakter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som inte direkt berör några personer inte kan ogiltigförklaras av en rättslig myndighet inom unionens system för domstolsskydd innebär inte att detta system strider mot Europakonventionen.

5. 5. Artikel 2 andra meningen i protokoll nr 8 EU

141. I motsats till vad kommissionen har hävdats anser vissa medlemsstater att unionens anslutning till Europakonventionen och, eventuellt, till de protokoll till denna som ännu inte ratificerats av alla medlemsstater i själva verket ger upphov till skyldigheter för medlemsstaterna enligt artikel 216 FEUF. Den tyska regeringen anser att ett tillträde till dessa protokoll strider mot andra meningen i artikel 2 i protokoll nr 8 EU, medan den tjeckiska regeringen kommer till den motsatta slutsatsen, med hänsyn till att ursprunget till nämnda skyldigheter är artikel 216.2 FEUF och inte Europakonventionen i sig. Den tjeckiska regeringen anser att ett tillträde till dessa protokoll under alla omständigheter endast kan äga rum i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 218 FEUF, vilket gör det möjligt att vid behov inhämta domstolens yttrande.
142. Om det antas att unionen har befogenhet att tillträda protokoll som ännu inte har ratificerats av alla medlemsstater, anser den polska regeringen att det inte är uteslutet att en medlemsstat i samband med ett sådant tillträde ger sitt samtycke i rådet till att bli bunden av protokollet via unionen och därefter "godkänner" beslutet att på detta sätt bli bunden av nämnda protokoll. Den medlemsstaten är då endast bunden av protokollet inom området för unionens behörighet. En sådan lösning ger enligt den polska regeringen emellertid upphov till betänkligheter, bland annat med hänsyn till kravet på en konsekvent, öppen och enhetlig rättstillämpning. Dessa betänkligheter är särskilt allvarliga när det gäller protokoll rörande frågor som omfattas av de delade befogenheterna.

6. 6. Artikel 3 i protokoll nr 8 EU

143. När det gäller iakttagandet av artikel 344 FEUF anser den grekiska regeringen att det inte är nödvändigt att föreskriva att en talan vid Europadomstolen som väcks av en medlemsstat mot en annan medlemsstat ska avvisas, eftersom en sådan talan redan är förbjuden enligt artikel 344 FEUF. Den franska regeringen har emellertid preciserat att en medlemsstat även fortsättningsvis bör kunna intervensera till stöd för en av sina medborgare i ett mål vid Europadomstolen mellan den medborgaren och en annan medlemsstat, även när den sistnämnda medlemsstatens handlande förekom i samband med att den tillämpade unionsrätten.

## VIII – Domstolens ställningstagande

### A – Upptagande till prövning

144. Vissa av de medlemsstater som har deltagit i förfarandet har uttryckt tvivel angående möjligheten att pröva kommissionens begäran om yttrande i sak i den mån som den innehåller en bedömning avseende de interna reglerna.
145. I detta avseende erinrar domstolen om att parlamentet, rådet, kommissionen eller en medlemsstat enligt artikel 218.11 FEUF får inhämta domstolens yttrande över huruvida ett planerat avtal är förenligt med bestämmelserna i fördragen. Denna bestämmelse syftar till att förekomma de komplikationer som skulle uppstå till följd av att talan väcks vid domstolen avseende frågan huruvida internationella avtal som är bindande för unionen är förenliga med fördragen (se yttrande 2/94, EU:C:1996:140, punkt 3, yttrande 1/08, EU:C:2009:739, punkt 107, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 47).
146. Ett avgörande från domstolen, i vilket det – sedan ett för unionen bindande internationellt avtal ingåtts – eventuellt konstateras att det avtalet med hänsyn till innehållet eller förfarandet för dess ingående är oförenligt med bestämmelserna i fördragen, skulle nämligen kunna orsaka allvarliga svårigheter, inte bara inom unionen, utan även med avseende på internationella relationer, och innebära risk för skada för alla berörda parter, däribland tredjeländ (se yttrande 3/94, EU:C:1995:436, punkt 17, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 48).

147. Domstolen måste ha tillräckliga uppgifter om själva innehållet i ett planerat avtal för att den ska kunna yttra sig över huruvida bestämmelserna i det är förenliga med bestämmelserna i fördragen (se yttrande 2/94, EU:C:1996:140, punkterna 20–22, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 49).
148. I förevarande fall har kommissionen till domstolen ingett de utkast till anslutningsinstrument beträffande vilka förhandlarna har nått en principöverenskommelse. Dessa instrument ger sammantagna en tillräckligt fullständig och exakt bild av de närmare villkoren för den planerade anslutningen och möjliggör således för domstolen att bedöma huruvida nämnda utkast är förenliga med fördragen.
149. Vad däremot gäller de interna reglerna har dessa ännu inte antagits, varför deras innehåll endast är hypotetiskt, och i och med att de hör till unionens interna rätt är det under alla omständigheter uteslutet att de kan behandlas i förevarande förfarande för yttrande, som endast kan avse internationella avtal som unionen planerar att ingå.
150. Den prövning som domstolen ska göra i ett förfarande för yttrande, och som kan ske oberoende av det kommande innehållet i interna regler som ska antas senare, är dessutom strängt reglerad i fördragen. Detta medför att domstolen – för att den inte ska inkräkta på befogenheterna för de andra institutioner som har till uppgift att fastställa de interna regler som krävs för att anslutningsavtalet ska få verkan i praktiken – endast ska pröva huruvida det avtalet är förenligt med fördragen och försäkra sig inte bara om att avtalet inte strider mot någon bestämmelse i primärrätten, utan även om att det innehåller alla bestämmelser som eventuellt krävs enligt primärrätten.
151. Av vad ovan anförts följer att de bedömningar av nämnda interna regler som har gjorts av såväl kommissionen som medlemsstaterna och de andra institutioner som inkommit med yttrande till domstolen inte är relevanta för prövningen i förevarande förfarande för yttrande och medför följaktligen inte att begäran om yttrande inte kan tas upp till prövning.
152. Förevarande begäran om yttrande kan följaktligen tas upp till prövning.
- B – Prövning i sak
1. 1. Inledande anmärkningar
153. Domstolen vill innan själva prövningen av kommissionens begäran inleds göra följande påpekande. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande finns i artikel 6 FEU en specifik rättslig grund för unionens anslutning till Europakonventionen. Denna situation skiljer sig från vad som gällde enligt gemenskapsrätten vid den tidpunkt då domstolen avgav yttrande 2/94 (EU:C:1996:140).
154. Anslutningen skulle dock fortfarande ha vissa viktiga särdrag.
155. Ända sedan Europakonventionen antogs är det endast stater som har kunnat vara parter i konventionen, vilket förklarar varför det hittills endast är stater som har varit bundna av den. Detta bekräftas för övrigt av att det i syfte att möjliggöra unionens anslutning inte endast har gjorts ändringar i artikel 59 i Europakonventionen, utan det planerade avtalet i sig innehåller också en rad ändringar av konventionen för att anslutningen ska få verkan i praktiken inom det system som konventionen själv har inrättat.
156. Dessa ändringar motiveras just av att unionen, i motsats till alla andra fördragsslutande parter, på grund av själva sin natur, inte kan betraktas som en stat från folkrättslig synpunkt.
157. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast har det nämligen genom de fördrag som ligger till grund för unionen, till skillnad från vad som gäller vid vanliga internationella fördrag, införts en ny rättsordning, utrustad med egna institutioner, till förmån för vilken medlemsstaterna inom allt



vidsträcktare områden har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under (se, bland annat, dom van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23, och dom Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158, samt yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 65).

158. Den omständigheten att unionen har utrustats med en rättsordning av ett nytt slag, vilken är specifik för unionen, ett konstitutionellt ramverk och egna grundläggande principer, en synnerligen välutvecklad institutionell struktur och en fullständig uppsättning rättsregler som säkerställer att unionen fungerar, får följder vad gäller förfarandet vid och villkoren för en anslutning till Europakonventionen.
159. Det är just med hänsyn till den omständigheten som det i fördragen uppställs vissa villkor som måste vara uppfyllda för att anslutningen ska vara möjlig.
160. Sålunda kan det inledningsvis konstateras att det i artikel 6.2 FEU först anges att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen och därefter, i artikelns andra mening, att "[d]enna anslutning [inte] ska ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen".
161. Vidare föreskrivs i protokoll nr 8 EU, som har samma rättsliga värde som fördragen, att anslutningsavtalet ska avspegla nödvändigheten att bevara unionens och unionsrättens särdrag och säkerställa att unionens anslutning inte påverkar vare sig unionens eller dess institutioners befogenheter, medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen eller artikel 344 FEUF.
162. Slutligen har den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget genom den förklaring till artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen, som fogats till slutakten enats om att anslutningen bör genomföras på villkor som gör det möjligt att bevara särdragen i unionens rättsordning.
163. Det är mot bakgrund av bland annat dessa bestämmelser som domstolen, inom ramen för det uppdrag den anförtrotts genom artikel 19.1 första stycket FEU, ska pröva huruvida de rättsliga villkor under vilka anslutningen är tänkt att ske är i överensstämmelse med de angivna kraven och, mer allmänt, med unionens grundläggande konstitutionella urkund, det vill säga fördragen (dom Les Verts/parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23).
164. När det gäller denna prövning ska det noteras att, såsom framgår av punkterna 160–162 ovan, de villkor som enligt fördragen måste vara uppfyllda för att anslutningen ska kunna genomföras särskilt syftar till att säkerställa att anslutningen inte påverkar unionens och unionsrättens särdrag.
165. Dessa särdrag inbegriper bland annat unionens konstitutionella struktur, vilken återspeglas dels i principen om tilldelade befogenheter som stadgas i artiklarna 4.1 FEU och 5.1 och 5.2 FEU, dels i den institutionella ram som fastställs i artiklarna 13–19 FEU.
166. Till detta kommer de särdrag som är en följd av själva karaktären av unionsrätten. Såsom domstolen har angett vid upprepade tillfällen kännetecknas unionsrätten av att den härrör från en autonom källa, nämligen fördragen, har företrädare framför medlemsstaternas rättsordningar (se, för ett liknande resonemang, dom Costa, EU:C:1964:66, s. 1159 och 1160, och dom Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punkt 3, yttrande 1/91, EU:C:1991:490, punkt 21, yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 65, och dom Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 59), och av att en hel rad bestämmelser som tillämpas såväl på medlemsstaternas medborgare som på medlemsstaterna själva har direkt effekt (dom Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 65).

167. Dessa väsentliga särdrag i unionsrätten har gett upphov till ett strukturerat nätverk av principer, regler och rättsförhållanden som står i ett inbördes beroendeförhållande och som är ömsesidigt förpliktande för unionen själv och dess medlemsstater liksom för medlemsstaterna sinsemellan, varvid medlemsstaterna nu är delaktiga – såsom det erinras om i artikel 1 andra stycket FEU – i en "[process] för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken".
168. Denna rättsliga struktur bygger på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar en rad gemensamma värden som ligger till grund för unionen i enlighet med vad som anges i artikel 2 FEU med alla andra medlemsstater, och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den. Denna premiss innebär och motiverar att det råder ett ömsesidigt förtroende om att dessa värden kommer att erkännas och således att den unionsrätt genom vilken de genomförs kommer att iaktas.
169. I kärnan av denna rättsliga konstruktion finns dessutom de grundläggande rättigheterna, såsom de erkänns i stadgan, vilken enligt artikel 6.1 FEU har samma rättsliga värde som fördragen. Iakttagandet av dessa rättigheter utgör ett villkor för att unionsrättsakter ska vara lagenliga, vilket innebär att det inom unionen är förbjudet att vidta åtgärder som strider mot de grundläggande rättigheterna (se dom ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 41, dom Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, punkt 14, dom Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, punkt 73, och dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, EU:C:2008:461, punkterna 283 och 284).
170. Unionsrättens autonomi i förhållande till medlemsstaternas respektive rättsordningar och i förhållande till folkkrätten medför att tolkningen av dessa grundläggande rättigheter ska ske inom ramen för unionens struktur och mål (se, för ett liknande resonemang, dom Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punkt 4, och Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, EU:C:2008:461, punkterna 281–285).
171. När det gäller unionens struktur ska det betonas att inte endast unionens institutioner och organ är skyldiga att iaktta stadgan, utan det gäller även medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 17–21).
172. Unionens mål, såsom de anges i artikel 3 FEU, ska uppnås med hjälp av en rad grundläggande bestämmelser, exempelvis de bestämmelser som innehåller föreskrifter om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer, unionsmedborgarskapet, området med frihet, rättvisa och säkerhet samt konkurrenspolitiken. Dessa bestämmelser ingår i ett system som är unionens eget och de har utformats så att de, var och en inom sitt specifika område och med sina egna särdrag, ska bidra till genomförandet av den integrationsprocess som är det bakomliggande syftet med unionen.
173. Enligt principen om lojalt samarbete – som anges i artikel 4.3 första stycket FEU – åligger det medlemsstaterna, bland annat, att inom sina respektive territorier svara för att unionsrätten tillämpas och följs. Enligt artikel 4.3 andra stycket FEU ska medlemsstaterna dessutom vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter (yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
174. För att säkerställa att detta rättsystems särdrag liksom dess autonomi bevaras har det genom fördragen inrättats ett domstolssystem som är avsett att garantera att unionsrätten tolkas på ett konsekvent och enhetligt sätt.
175. Det åligger härvid de nationella domstolarna och domstolen att säkerställa att unionsrätten tillämpas till fullo i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt denna rättsordning (yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

176. Kärnan i det sålunda utformade domstolssystemet utgörs av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF som, genom att det inrättas en dialog mellan domstolen och domstolarna i medlemsstaterna, syftar till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom *Gend & Loos*, EU:C:1963:1, s. 23), och därigenom göra det möjligt att säkerställa unionsrättens koherens, fulla verkan och autonomi och, till sist, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkterna 67 och 83).
177. De grundläggande rättigheterna, såsom de erkänns särskilt i stadgan, ska följaktligen tolkas och tillämpas i unionen med iakttagande av detta konstitutionella ramverk, vilket det redogjorts för ovan i punkterna 155–176.
2. 2. Huruvida det planerade avtalet är förenligt med unionens primärrätt
178. Domstolens prövning av kommissionens begäran om yttrande ska avse både huruvida det planerade avtalet kan ha negativ påverkan på de ovan angivna särdragen i unionsrätten och, såsom kommissionen själv har betonat, på unionsrättens autonomi vid tolkningen och tillämpningen av de grundläggande rättigheterna – såsom dessa erkänns i unionsrätten och, särskilt, i stadgan – och huruvida de institutionella och processrättsliga mekanismer som föreskrivs i nämnda avtal säkerställer att de villkor som enligt fördragen är en förutsättning för unionens anslutning till konventionen uppfylls.
- a) Unionsrättens särdrag och autonomi
179. Enligt artikel 6.3 FEU ska de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, ingå i unionsrätten som allmänna principer. Så länge som unionen inte anslutit sig till konventionen utgör den emellertid inte ett rättsligt instrument som formellt införlivats med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punkt 60, och dom *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punkt 44).
180. Genom anslutningen skulle Europakonventionen, i likhet med varje internationellt avtal som unionen ingår, enligt artikel 216.2 FEUF, däremot bli bindande för unionsinstitutionerna och medlemsstaterna och skulle således utgöra en integrerad del av unionsrätten (dom *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, punkt 5, yttrande 1/91, EU:C:1991:490, punkt 37, dom *IATA och ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 36, och dom *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 73).
181. På samma sätt som varje annan fördragsslutande part skulle unionen således vara föremål för en extern kontroll avseende efterlevnaden av de rättigheter och friheter som unionen skulle förbinda sig att skydda i enlighet med artikel 1 i Europakonventionen. I det sammanhanget skulle unionen och dess institutioner, inbegripet domstolen, omfattas av de övervakningsmekanismer som föreskrivs i konventionen och, i synnerhet, vara skyldiga att rätta sig efter Europadomstolens beslut och domar.
182. Domstolen har i det avseendet förvisso redan tidigare slagit fast att ett internationellt avtal som innehåller föreskrifter om att en domstol ska upprättas för att tolka avtalets bestämmelser vars avgöranden är bindande för institutionerna, inbegripet domstolen, i princip inte är oförenligt med unionsrätten. Detta gäller i ännu högre grad när avtalets ingående, i likhet med vad som nu är fallet, föreskrivs i fördragen själva. Unionens befogenhet i fråga om internationella förbindelser och dess befogenhet att ingå internationella avtal innefattar nämligen med nödvändighet befogenheten att – såvitt gäller tolkningen och tillämpningen av dessa avtals bestämmelser – följa avgörandena från en domstol som upprättats eller utsetts enligt avtalen i fråga (se yttrande 1/91, EU:C:1991:490, punkterna 40 och 70, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 74).

183. Domstolen har emellertid även understrukit att ett internationellt avtal endast får påverka domstolens egna befogenheter om de väsentliga förutsättningarna är uppfyllda för att de ska bibehålla sin karaktär och att autonomi hos unionens rättsordning således inte äventyras (se yttrande 1/00, EU:C:2002:231, punkterna 21, 23 och 26, och yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkt 76 samt, för ett liknande resonemang, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, EU:C:2008:461, punkt 282).
184. Sådana åtgärder som enligt det planerade avtalet kan vidtas av organ vilka enligt Europakonventionen har beslutsbefogenheter får i synnerhet inte medföra att unionen och dess institutioner då de utövar sina interna befogenheter åläggs någon särskild tolkning av de unionsrättsliga reglerna (se yttrande 1/91, EU:C:1991:490, punkterna 30–35, och yttrande 1/00, EU:C:2002:231, punkt 13).
185. Det är visserligen en naturlig följd av begreppet extern kontroll, å ena sidan, att Europadomstolens tolkning av Europakonventionen enligt folkrätten skulle vara bindande för unionen och dess institutioner, inbegripet domstolen, och å andra sidan, att domstolens tolkning av en rättighet som skyddas enligt denna konvention inte skulle vara bindande för de övervakningsorgan som föreskrivs i konventionen, särskilt Europadomstolen, såsom föreskrivs i artikel 3.6 i utkastet till avtal och förtydligas i punkt 68 i utkastet till förklarande rapport.
186. Detta kan dock inte gälla med avseende på domstolens tolkning av unionsrätten, inbegripet stadgan. I synnerhet bör inte Europadomstolen kunna ifrågasätta domstolens bedömning angående unionsrättens materiella tillämpningsområde i syfte att avgöra, bland annat, huruvida en medlemsstat är skyldig att iaktta de grundläggande rättigheterna i unionen.
187. I detta avseende ska det inledningsvis erinras om att det i artikel 53 i stadgan föreskrivs att ingen bestämmelse däri får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de grundläggande rättigheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar.
188. Domstolen har tolkat denna bestämmelse så, att tillämpning av nationella normer för skydd av grundläggande rättigheter inte får undergräva den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan och inte heller unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan (dom Melloni, EU:C:2013:107, punkt 60).
189. I den mån som artikel 53 i Europakonventionen i allt väsentligt innebär att de fördragsslutande parterna förbehålls möjligheten att föreskriva en högre nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna än det som följer av konventionen bör det säkerställas att det finns en samordning mellan den bestämmelsen och artikel 53 i stadgan, såsom den har tolkats av domstolen. Syftet härmed är att begränsa den möjlighet som medlemsstaterna ges i artikel 53 i Europakonventionen – vad gäller de rättigheter enligt stadgan som motsvarar rättigheter som skyddas enligt konventionen – till vad som är nödvändigt för att förhindra att den skyddsnivå som föreskrivs i stadgan liksom unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan undergrävs.
190. Det planerade avtalet innehåller dock inte någon bestämmelse som är avsedd att uppnå sådan samordning.
191. Vidare är principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna av grundläggande betydelse i unionsrätten, eftersom den gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser. Denna princip innebär, särskilt när det gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa, att var och en av medlemsstaterna, utom under exceptionella omständigheter, anser att alla de andra medlemsstaterna iakttar unionsrätten och, särskilt, de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom N. S. m.fl., C-411/10 och C-493/10, EU:C:2011:865, punkterna 78–80, och dom Melloni, EU:C:2013:107, punkterna 37 och 63).

192. När medlemsstaterna tillämpar unionsrätten kan de således, enligt unionsrätten, vara skyldiga att presumera att de andra medlemsstaterna iakttar de grundläggande rättigheterna, vilket innebär att medlemsstaterna inte endast saknar rätt att kräva att en annan medlemsstat tillämpar en högre nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna än den som säkerställs genom unionsrätten, utan även, förutom i exceptionella fall, att kontrollera huruvida denna andra medlemsstat i ett enskilt fall verkligen har iakttagit de grundläggande rättigheter som unionen skyddar.
193. Det tillvägagångssätt som har valts i det planerade avtalet, vilket innebär att unionen likställs med en stat och ges en roll som i alla avseenden är identisk med varje annan fördragsslutande parts roll, bortsett från unionens särart och, i synnerhet, från den omständigheten att medlemsstaterna, till följd av deras medlemskap i unionen, har accepterat att förbindelserna dem emellan, när det gäller frågor i vilka befogenheter har överförts från medlemsstaterna till unionen, regleras av unionsrätten och – om så krävs enligt unionsrätten – inte av någon annan rättslig reglering.
194. I den mån som Europakonventionens krav på att unionen och medlemsstaterna ska betraktas som fördragsslutande parter inte bara i deras förbindelser med andra fördragsslutande parter som inte är medlemmar i unionen, utan även i sina ömsesidiga förbindelser och detta även när dessa förbindelser regleras av unionsrätten också skulle medföra ett krav på att en medlemsstat ska kontrollera att en annan medlemsstat iakttar de grundläggande rättigheterna, oaktat att det enligt unionsrätten ska råda ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, kan anslutningen äventyra den jämvikt på vilken unionen är grundad samt unionsrättens autonomi.
195. Det planerade avtalet innehåller inte några föreskrifter som är ägnade att förhindra en sådan utveckling.
196. Det ska också understrykas att protokoll nr 16 ger de högsta domstolarna i medlemsstaterna rätt att begära att Europadomstolen ska avge rådgivande yttranden i principfrågor rörande tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som stadgas i konventionen eller i dess protokoll, oaktat att nämnda domstolar enligt unionsrätten i detta syfte är skyldiga att framställa en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.
197. Det är förvisso riktigt att det i det planerade avtalet inte föreskrivs att unionen som sådan ska tillträda protokoll nr 16. Det är också riktigt att nämnda protokoll undertecknades den 2 oktober 2013, det vill säga efter det att förhandlarna nådde en överenskommelse om utkastet till anslutningsinstrument, vilket skedde den 5 april 2013. I och med att Europakonventionen skulle komma att utgöra en integrerad del av unionsrätten är det inte desto mindre så, att den mekanism som skapas genom protokoll nr 16 skulle kunna påverka autonomin hos och effektiviteten i förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF och detta särskilt när det rör sig om rättigheter enligt stadgan som motsvarar rättigheter som skyddas enligt konventionen.
198. Det ska särskilt noteras att det inte är uteslutet att en begäran om rådgivande yttrande enligt protokoll nr 16 som framställs av en domstol i en medlemsstat som har tillträtt nämnda protokoll kan leda till att förfarandet för domstolens förhandsgranskning ska tillämpas. Detta skapar en risk för ett kringgående av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, vilket, såsom det har angetts ovan i punkt 176, utgör kärnan i det domstolssystem som har inrättats genom fördragen.
199. Det planerade avtalet innehåller inte några föreskrifter om förhållandet mellan den mekanism som inrättas genom protokoll nr 16 och förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF och skulle därför kunna komma att negativt påverka autonomin hos och effektiviteten i det förfarandet.
200. Mot bakgrund av vad ovan anförts finner domstolen att unionens anslutning till Europakonventionen, såsom den har utformats i utkastet till avtal, kan ha en negativ påverkan på unionsrättens särdrag och autonomi.

b) Artikel 344 FEUF

201. Enligt domstolens fasta praxis får ett internationellt avtal inte inkräkta på den behörighetsordning som slagits fast i fördragen och därmed på autonomi hos unionens rättsordning, vilken domstolen har att säkerställa. Denna princip stadgas särskilt i artikel 344 FEUF enligt vilken medlemsstaterna förbinder sig att inte lösa tvister om tolkningen eller tillämpningen av fördragen på annat sätt än som bestämts genom fördragen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/91, EU:C:1991:490, punkt 35, och yttrande 1/00, EU:C:2002:231, punkterna 11 och 12, dom kommissionen/Irland, C-459/03, EU:C:2006:345, punkterna 123 och 136, och dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, EU:C:2008:461, punkt 282).
202. Medlemsstaternas skyldighet att använda sig av de förfaranden för tvistlösning som inrättats genom unionsrätten – och särskilt att iaktta domstolens befogenheter, som är ett centralt inslag i unionens system – ska förstås som ett specifikt uttryck för deras mer allmänna lojalitetsplikt som följer av artikel 4.3 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Irland, EU:C:2006:345, punkt 169), varvid gäller att nämnda skyldighet, enligt den bestämmelsen, även är tillämplig i de ömsesidiga förbindelserna mellan medlemsstaterna och unionen.
203. Det är särskilt mot bakgrund av dessa överväganden som det uttryckligen föreskrivs i artikel 3 i protokoll nr 8 EU att anslutningsavtalet inte ska påverka artikel 344 FEUF.
204. Såsom angetts ovan i punkt 180 skulle Europakonventionen till följd av anslutningen emellertid komma att utgöra en integrerad del av unionsrätten. När målet rör unionsrätten har följaktligen domstolen exklusiv behörighet att pröva alla tvister mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstaterna och unionen angående iakttagandet av konventionen.
205. I motsats till vad som gällde enligt den internationella konvention som var aktuell i målet kommissionen/Irland (EU:C:2006:345, punkterna 124 och 125), i vilken det uttryckligen föreskrevs att det system för att lösa tvister som följer av unionsrätten i princip har företräde framför det system som föreskrivs i konventionen, skulle det förfarande för tvistlösning som föreskrivs i artikel 33 i Europakonventionen kunna tillämpas på alla fördragsslutande parter och således också på tvister mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna och unionen även när målet rör unionsrätten.
206. I motsats till vad som har hävdats i vissa yttranden som har avgetts i förevarande förfarande, finner domstolen att det för att bevara dess exklusiva behörighet inte är tillräckligt att det i artikel 5 i utkastet till avtal föreskrivs att förfaranden vid domstolen inte ska anses utgöra sådana förfaranden för reglering av tvister enligt artikel 55 i Europakonventionen från vilka de fördragsslutande parterna har avstått.
207. Artikel 5 i utkastet till avtal innebär nämligen endast att omfattningen av den skyldighet som föreskrivs i nämnda artikel 5 begränsas, men unionen eller medlemsstaterna har fortfarande möjlighet att inge en ansökan till Europadomstolen med stöd av artikel 33 i Europakonventionen angående en överträdelse av konventionen som en medlemsstat eller unionen påstås ha begått i samband med unionsrätten.
208. Själva förekomsten av en sådan möjlighet strider mot kravet i artikel 344 FEUF.
209. Detta skulle i än högre grad bli fallet om unionen eller medlemsstaterna faktiskt skulle komma att föra en tvist dem emellan till Europadomstolens prövning, eftersom tvisten då, enligt artikel 33 i Europakonventionen, skulle anses ha hänskjutits till Europadomstolen.

210. Till skillnad från de fördragsbestämmelser som reglerar de olika domstolsförfarandena inom unionen, och som har specifika syften, är syftet med artikel 344 FEUF att säkerställa att nämnda tvister endast regleras inom unionen och, särskilt, att bevara domstolens behörighet i detta avseende. Den bestämmelsen utgör således hinder för all extern kontroll på förhand eller i efterhand.
211. I artikel 1 b i protokoll nr 8 EU hänvisas dessutom endast till de mekanismer som är nödvändiga för att säkerställa att talan som väcks vid Europadomstolen av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet.
212. Den omständigheten att medlemsstaterna eller unionen har möjlighet att väcka talan vid Europadomstolen kan följaktligen i sig negativt påverka syftet med artikel 344 FEUF och strider vidare mot unionsrättens själva karaktär, vilken, såsom angetts ovan i punkt 193, kräver att förbindelserna mellan medlemsstaterna regleras av unionsrätten och – om så krävs enligt unionsrätten – inte av någon annan rättslig reglering.
213. Under dessa omständigheter skulle endast bestämmelser som uttryckligen utesluter Europadomstolens behörighet enligt artikel 33 i Europakonventionen i tvister mellan medlemsstaterna, eller mellan medlemsstaterna och unionen, rörande tillämpningen av Europakonventionen inom unionsrättens materiella tillämpningsområde vara förenliga med artikel 344 FEUF.
214. Med hänsyn till det ovanstående finner domstolen att det planerade avtalet kan komma att påverka artikel 344 FEUF.
- c) Medsvarandemekanismen
215. Av punkt 39 i utkastet till förklarande rapport framgår att medsvarandemekanismen har införts i syfte att ”undvika luckor i [Europakonventionens] system rörande deltagande, ansvar och domars bindande verkan”. Med hänsyn till unionsrättens särdrag skulle anslutningen nämligen kunna ge upphov till sådana luckor.
216. Den mekanismen är också avsedd att i enlighet med föreskrifterna i artikel 1 b i protokoll nr 8 EU säkerställa att talan som väcks vid Europadomstolen av icke-medlemsstater och framställningar från enskilda vederbörligen riktas till medlemsstaterna och/eller unionen, beroende på det enskilda fallet.
217. Dessa syften ska emellertid uppnås på ett sådant sätt att de är förenliga med kravet på att unionsrättens särdrag ska bevaras, såsom föreskrivs i artikel 1 i nämnda protokoll.
218. I artikel 3.5 i utkastet till avtal föreskrivs att en fördragsslutande part får ställning som medsvarande antingen genom att följa en uppmaning i detta avseende från Europadomstolen, eller genom beslut av Europadomstolen efter ansökan av den fördragsslutande parten själv.
219. Såsom det klargörs uttryckligen i punkt 53 i utkastet till förklarande rapport är Europadomstolens uppmaning till en fördragsslutande part att inträda som medsvarande inte bindande.
220. Avsaknaden av en sådan bindande verkan återspeglar inte endast, såsom anges i nämnda punkt 53, att det ursprungliga klagomålet inte är riktat mot den potentiella medsvaranden och att ingen fördragsslutande part kan åläggas att bli part i ett mål i vilket klagomålet inte riktades mot den fördragsslutande parten, utan även, och främst, att unionen och medlemsstaterna bör ha möjlighet att själva bedöma huruvida de materiella villkoren för att tillämpa medsvarandemekanismen är uppfyllda.

221. I och med att dessa villkor i allt väsentligt rör unionsrättsliga regler om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna samt kriterier för vem som kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet som kan utgöra en överträdelse av Europakonventionen, är det nämligen nödvändigt att göra en bedömning av unionsrätten för att det ska kunna avgöras huruvida de är uppfyllda.
222. I utkastet till avtal tas förvisso vederbörlig hänsyn till dessa överväganden vad gäller det sätt på vilket Europadomstolen kan uppmana en fördragsslutande part att inträda som medsvarende, men detta är inte fallet vad gäller en ansökan från en fördragsslutande part i det avseendet.
223. I artikel 3.5 i utkastet till avtal föreskrivs nämligen att unionen och medlemsstaterna, i samband med att de ansöker om att få inträda som medsvarende i ett mål vid Europadomstolen, ska anföra argument som visar att villkoren för deras deltagande i förfarandet är uppfyllda, och att Europadomstolens prövning av ansökan grundar sig på hur sannolika dessa argument är.
224. Vid en sådan prövning ska Europadomstolen visserligen avgöra huruvida det mot bakgrund av nämnda argument är sannolikt att villkoren enligt artikel 3.2 och 3.3 i utkastet till avtal är uppfyllda och den bedömningen utgör inte en prövning av argumenten i sak. Inte desto mindre skulle Europadomstolen vid den prövningen komma att ta ställning till de unionsrättsliga reglerna om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna samt kriterierna för vem som kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet, i syfte att fatta ett slutgiltigt beslut i detta avseende som skulle vara bindande för såväl medlemsstaterna som unionen.
225. En sådan prövning skulle kunna inkräkta på befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.
226. Vidare föreskrivs i artikel 3.7 i utkastet till avtal att om den kränkning i fråga om vilken en fördragsslutande part är medsvarende fastställs ska svaranden och medsvarenden vara gemensamt ansvariga för kränkningen.
227. Det är enligt den bestämmelsen inte uteslutet att en medlemsstat kan komma att hållas ansvarig, jämte unionen, för en överträdelse av en bestämmelse i Europakonventionen i förhållande till vilken den medlemsstaten har gjort ett förbehåll i enlighet med artikel 57 i konventionen.
228. Att artikel 3.7 i utkastet till avtal får ett sådant resultat står i strid med artikel 2 i protokoll nr 8 EU, enligt vilken anslutningsavtalet ska säkerställa att ingen av dess bestämmelser påverkar medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen, särskilt vad gäller förbehåll beträffande denna.
229. Slutligen föreskrivs i nämnda artikel 3.7 in fine ett undantag till den allmänna regeln om svarandens och medsvarendens gemensamma ansvar för en fastställd överträdelse. Europadomstolen kan nämligen på grundval av de argument som svaranden och medsvarenden anfört, och efter att ha tagit del av klagandens ståndpunkt, besluta att endast en av dem ska hållas ansvarig för överträdelsen.
230. Ett beslut rörande fördelningen mellan unionen och dess medlemsstater av ansvaret med avseende på en handling eller underlåtenhet som utgör en av Europadomstolen fastställd överträdelse av Europakonventionen är också det ett beslut som grundas på en bedömning av de unionsrättsliga reglerna om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna samt kriterierna för vem som kan tillskrivas denna handling eller underlåtenhet.
231. Om Europadomstolen tilläts att fatta ett sådant beslut skulle det följaktligen också kunna påverka fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna på ett negativt sätt.
232. Den omständigheten att Europadomstolen skulle meddela sitt beslut endast på grundval av de argument som svaranden och medsvarenden anfört föranleder inte någon annan bedömning.



233. I motsats till vad vissa medlemsstater som har deltagit i förevarande förfarande och kommissionen har hävdad framgår det nämligen inte klart av artikel 3.7 i utkastet till avtal och av punkt 62 i utkastet till förklarande rapport att medsvaren och svaren ska anföra sina argument gemensamt.
234. Även om det antas att begäran om fastställelse av ansvarsfördelningen grundar sig på en överenskommelse mellan medsvaren och svaren, räcker i vart fall inte den omständigheten i sig för att utesluta varje påverkan på unionsrättens autonomi. Frågan om ansvarsfördelningen ska nämligen besvaras endast med tillämpning av relevanta unionsrättsliga regler, eventuellt under kontroll av domstolen vilken har exklusiv behörighet att säkerställa att överenskommelsen mellan medsvaren och svaren iakttar dessa regler. Om Europadomstolen tilläts bekräfta en eventuell överenskommelse mellan unionen och dess medlemsstater om ansvarsfördelningen skulle det innebära att Europadomstolen fick träda i domstolens ställe och avgöra en fråga som omfattas av domstolens exklusiva behörighet.
235. Mot bakgrund av vad ovan anförts finner domstolen att de närmare bestämmelserna i utkastet till avtal för hur medsvaremekanismen ska tillämpas inte säkerställer att unionens och unionsrättens särdrag bevaras.
- d) Förfarandet för domstolens förhandsgranskning
236. Det är visserligen riktigt att förfarandet för domstolens förhandsgranskning är nödvändigt för att, såsom det framgår av punkt 65 i utkastet till förklarande rapport, beakta det förhållandet att den övervakningsmekanism som införts genom Europakonventionen i enlighet med vad som angetts ovan i punkt 19 är subsidiär. Det ska likväl noteras att detta förfarande också är nödvändigt för att säkerställa att unionens domstolssystem fungerar väl.
237. Mot den bakgrunden svarar nödvändigheten av att domstolen kan utföra en förhandsgranskning i ett mål vid Europadomstolen som rör unionsrätten mot kravet på att unionens och dess institutioners befogenheter, särskilt domstolens, ska bevaras i enlighet med föreskrifterna i artikel 2 i protokoll nr 8 EU.
238. I detta syfte är det sålunda nödvändigt att frågan huruvida domstolen redan har tagit ställning till den rättsfråga som är aktuell i målet vid Europadomstolen endast avgörs av den behöriga unionsinstitutionen, vars avgörande bör vara bindande för Europadomstolen.
239. Om Europadomstolen tilläts avgöra en sådan fråga skulle det nämligen innebära att den gavs behörighet att tolka EU-domstolens praxis.
240. Det finns inte något vare sig i artikel 3.6 i utkastet till avtal eller i punkterna 65 och 66 i utkastet till förklarande rapport som medför att den möjligheten är utesluten.
241. Följaktligen borde förfarandet för förhandsgranskning utformas på ett sådant sätt att unionen, i varje mål som pågår vid Europadomstolen, systematiskt erhåller fullständig information så att den behöriga unionsinstitutionen kan bedöma huruvida domstolen redan har prövat den fråga som är aktuell i målet och, om så inte är fallet, få till stånd ett genomförande av nämnda förfarande.
242. Syftet med förfarandet i artikel 3.6 i utkastet till avtal är vidare att ge domstolen möjlighet att pröva huruvida den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen är förenlig med de i målet relevanta rättigheter som skyddas enligt Europakonventionen eller de protokoll som unionen har tillträtt. I punkt 66 i utkastet till förklarande rapport preciseras att uttrycket "pröva huruvida ... bestämmelsen är förenlig" i allt väsentligt innebär att domstolen ska pröva giltigheten av en bestämmelse i sekundärrätten eller tolka en bestämmelse i primärrätten.

243. Av detta följer att det enligt det planerade avtalet inte är möjligt att med tillämpning av förfarandet för förhandsgranskning vända sig till domstolen för att den ska ta ställning till en fråga om tolkningen av sekundärrätten.
244. På samma sätt som en förhandstolkning av primärrätten är nödvändig för att domstolen ska kunna pröva huruvida den är förenlig med unionens åtaganden till följd av anslutningen till Europakonventionen borde emellertid även sekundärrätten kunna bli föremål för en sådan tolkning i samma syfte.
245. När en unionsrättslig bestämmelse, inbegripet bestämmelser i sekundärrätten, kan bli föremål för flera olika rimliga tolkningar krävs nämligen, i princip, ett avgörande från domstolen om bestämmelsens tolkning.
246. Om domstolen inte hade möjlighet att tillhandahålla den slutgiltiga tolkningen av sekundärrätten och om det skulle ankomma på Europadomstolen att, i samband med prövningen av sekundärrättens förenlighet med Europakonventionen, själv tillhandahålla en viss tolkning bland de rimliga tolkningarna, skulle detta helt visst innebära ett åsidosättande av domstolens exklusiva behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten.
247. Det faktum att förfarandet för förhandsgranskning begränsas, när det gäller sekundärrätten, till att endast omfatta giltighetsfrågor har således negativ påverkan på unionens och domstolens befogenheter då detta innebär att domstolen inte ges möjlighet att tillhandahålla en slutgiltig tolkning av sekundärrätten mot bakgrund av de rättigheter som skyddas av Europakonventionen.
248. Mot bakgrund av vad ovan anförts finner domstolen att de närmare bestämmelserna i utkastet till avtal om hur förfarandet för domstolens förhandsgranskning ska tillämpas inte gör det möjligt att bevara unionens och unionsrättens särdrag.
- e) Unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövningen på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
249. Det följer av artikel 24.1 andra stycket FEU att domstolen, med avseende på fördragets bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, endast är behörig att kontrollera att artikel 40 FEU följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket FEUF.
250. Enligt den sistnämnda bestämmelsen är domstolen bland annat behörig att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget.
251. Kommissionen har i sin begäran om yttrande gjort en systematisk tolkning av dessa bestämmelser, som i allt väsentligt innebär att omfattningen av domstolens rättsliga kontroll på detta område är tillräckligt stor för att innefatta alla de situationer som kan bli föremål för ett klagomål till Europadomstolen. Den tolkningen har tillbakavisats av vissa av de medlemsstater som har ingett yttrande till domstolen. Oaktat kommissionens tolkning ska det noteras att domstolen ännu inte har haft tillfälle att precisera i vilken omfattning dess behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är begränsad till följd av dessa bestämmelser.
252. Domstolen finner dock att redan den omständigheten att vissa akter som antas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, på unionsrättens nuvarande stadium, inte kan bli föremål för domstolens prövning är tillräcklig för att den ska kunna ta ställning till kommissionens begäran om yttrande.

253. Att det förhåller sig på detta sätt är en naturlig följd av utformningen av domstolens befogenheter i fördragen. En sådan situation kan således endast motiveras med utgångspunkt i unionsrätten.
254. Till följd av anslutningen, såsom den har utformats i det planerade avtalet, skulle Europadomstolen emellertid ha befogenhet att pröva förenligheten med Europakonventionen vad gäller vissa handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och då särskilt vad gäller sådana handlingar, åtgärder eller underlåtenheter vilkas förenlighet med de grundläggande rättigheterna EU-domstolen inte är behörig att pröva.
255. En sådan situation skulle innebära att domstolsprövningen av sådana handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida – låt vara en kontroll som begränsas till iakttagandet av endast de rättigheter som skyddas av Europakonventionen – uteslutande anförtröddes ett organ som är externt i förhållande till unionen.
256. Domstolen har redan tidigare slagit fast att behörigheten att utföra en rättslig kontroll av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida, inbegripet mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, inte uteslutande får anförtröas en internationell domstol, som är placerad utanför unionens institutionella ram och utanför ramen för unionens domstolar (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/09, EU:C:2011:123, punkterna 78, 80 och 89).
257. Trots att detta är en följd av den nuvarande utformningen av domstolens befogenheter, kvarstår likväl det faktum att det planerade avtalet åsidosätter unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövningen av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
258. Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att det planerade avtalet inte är förenligt med artikel 6.2 FEU eller med protokoll nr 8 EU, eftersom avtalet
- kan komma att negativt påverka unionsrättens särdrag och autonomi, i den mån som det inte säkerställer att det finns en samordning mellan artikel 53 i Europakonventionen och artikel 53 i stadgan, inte förebygger risken för att den unionsrättsliga principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna undergrävs, och inte innehåller några föreskrifter om förhållandet mellan den mekanism som inrättas genom protokoll nr 16 och förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF,
  - kan komma att påverka artikel 344 FEUF, i den mån som det inte förhindrar att tvister mellan medlemsstaterna, eller mellan medlemsstaterna och unionen, rörande tillämpningen av Europakonventionen inom unionsrättens materiella tillämpningsområde förs till Europadomstolens prövning,
  - inte innehåller de närmare bestämmelser för hur medsvaramekanismen och förfarandet för domstolens förhandsgranskning ska tillämpas som gör det möjligt att bevara unionens och unionsrättens särdrag, och
  - åsidosätter unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövningen av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, i den mån som domstolsprövningen av vissa av dessa handlingar, åtgärder eller underlåtenheter uteslutande anförtröas ett organ som är externt i förhållande till unionen.

Mot denna bakgrund avger domstolen (plenum) följande yttrande:

**Avtalet om Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är inte förenligt med artikel 6.2 FEU eller med protokoll (nr 8) om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.**

Underskrifter.