

YTTRANDE 2/94 FRÅN DOMSTOLEN
den 28 mars 1996

Europeiska unionens råd har tillsänt domstolen en begäran om yttrande enligt artikel 228.6 i EG-fördraget, vilken inkom till domstolens kansli den 26 april 1994, och som lyder enligt följande:

”Rådet, kommissionen eller en medlemsstat får inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i EG-fördraget. Om domstolen i sitt yttrande finner att så inte är fallet, får avtalet endast träda i kraft i enlighet med artikel N i Fördraget om Europeiska unionen.”

Sammanfattning av begäran om yttrande

I — Innehållet i begäran om yttrande

1. Rådet, företrätt av generaldirektören J.-C. Piris, direktören J.-P. Jacqué och A. Lo Monaco, samtliga vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, har begärt ett yttrande av domstolen angående följande fråga:

2. Rådet har förklarat att ett principbeslut om att inleda förhandlingarna inte kan fattas innan domstolen har prövat om den planerade anslutningen är förenlig med fördraget.

”Är en anslutning av Europeiska gemenskaperna till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen) förenlig med fördraget?”

Rådet har i sitt muntliga yttrande medgivit att det tilltänkta avtalet inte existerar i skriftlig form men hävdar att begäran om yttrande ändå kan upptas till prövning. Rådet har inte åsidosatt några förfaranderegler men har ställt inför principiella frågor angående rättsordningen och det institutionella systemet. Dessutom är den konvention till vilken gemenskapen skulle ansluta sig redan känd och de rättsfrågor som uppstår vid en

anslutning är tillräckligt tydliga för att domstolen skall kunna lämna ett yttrande.

3. Genom att redogöra för syftet med och föremålet för det tilltänkta avtalet har rådet tagit ställning till anslutningens omfattning, gemenskapens deltagande i kontrollorganen och de ändringar som måste vidtas i konventionen och protokollet.

4. Vad gäller omfattningen av anslutningen har rådet angivit att varje gemenskap bör ansluta sig till konventionen inom ramen för sin behörighet och inom sitt rättstillämpningsområde. Anslutningen bör omfatta konventionen och de protokoll som har trätt i kraft och som har ratificerats av gemenskapens samtliga medlemsstater. Denna anslutning skall inte medföra någon återverkan på de reservationer som har gjorts av anslutna medlemsstater och som fortsätter att gälla inom de områden som hör till den nationella behörigheten. Gemenskapen accepterar att underkasta sig systemet för enskildas klagorätt samt mellanstatliga klagomål. Mål mellan gemenskapen och en av dess medlemsstater skall dock vara uteslutet med hänsyn till den exklusiva domsrätt som domstolen har i detta avseende enligt artikel 219 i EG-fördraget.

5. Vad beträffar gemenskapens deltagande i kontrollorganen, i synnerhet den framtida enda domstolen för mänskliga rättigheter,

finns flera möjliga lösningar: Gemenskapen utnämner inte någon domare, det utnämns en permanent domare med samma ställning som de andra domarna, det utnämns en domare med särskild ställning, vars rösträtt skulle begränsas till mål som rör gemenskapsrätten. Denne domare får inte samtidigt vara medlem av Europeiska gemenskapernas domstol. Bestämmelser om utnämning av denne domare skall fastställas i konventionen, medan valet bland de kandidater som föreslås av gemenskapen naturligtvis är en intern angelägenhet för gemenskapen. Det förutses inte att gemenskapen skall delta i ministerkommittén. Denna kommitté kommer för övrigt att förlora all funktion i det framtida domstolssystemet.

6. Det är nödvändigt att ändra konventionen och protokollet som vid nuvarande tidpunkt enbart är öppna för anslutning av stater som är medlemmar av Europarådet. Gemenskapen avser emellertid inte att ansluta sig till Europarådet. Det är också nödvändigt att ändra de tekniska bestämmelser enligt vilka de stater som är medlemmar av Europarådet deltar i konventionens kontrollsystem. För det fall en anslutning skulle äga rum är gemenskapen bara bunden inom gränserna för sin behörighet. Det bör upprättas ett system som ger gemenskapen och medlemsstaterna möjlighet att klargöra frågan om kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och gemenskapen inför konventionens instanser.

7. Inom ramen för frågan om anslutningen är förenlig med fördraget har rådet granskat gemenskapens behörighet att ingå det tilltänkta avtalet och frågan om konventionens

domstolssystem är förenligt med artiklarna 164 och 219 i fördraget.

ning till konventionen, och i synnerhet till domstolssystemet.

8. Rådet medger att gemenskapen genom fördraget inte ges någon särskild befogenhet att handla inom området för mänskliga rättigheter. Skyddet för dessa rättigheter förverkligas genom allmänna principer för gemenskapsrätten. Nödvändigheten av detta skydd har bekräftats i rättspraxis och numera också i artikel F i fördraget om Europeiska unionen. Rådet anser att skyddet för mänskliga rättigheter följer av en horisontell princip som utgör en integrerad del av gemenskapens målsättningar. I avsaknad av en särskild artikel tjänar artikel 235 i EG-fördraget som grundval för anslutningen, under förutsättning att villkoren i denna artikel är uppfyllda.

9. Rådet har likaså frågat sig om den exklusiva domsrätt som domstolen har enligt artiklarna 164 och 219 i fördraget samt gemenskapsrättsordningens autonomi kommer att undergrävas av gemenskapens anslut-

10. Rådet har understrukit att domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna saknar direkt effekt. Den domstolen kan nämligen inte upphäva eller ändra en bestämmelse i nationell rätt utan endast ålägga en konventionsstat en skyldighet att uppnå ett visst resultat. EG-domstolen måste emellertid i sin egen rättspraxis respektera domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det villkor som den enskilda klagorätten underkastas, att de inhemska rättsmedlen först skall ha uttömts, skulle leda till att domstolarna inom gemenskapen, i synnerhet Europeiska gemenskapernas domstol, måste uttala sig om en gemenskapsrättsakts förenlighet med konventionen. I sitt yttrande 1/91 av den 14 december 1991 (Rec. s. I-6079) godkände domstolen att gemenskapen underordnar sig ett domstolssystem som har upprättats genom ett internationellt avtal, på villkor att den härigenom upprättade domstolen begränsar sig till att tolka och tillämpa det avtalet och att gemenskapsrättsordningens autonomi inte undergrävs. Rådet har frågat sig om denna bekräftelse enbart avser domar från den upprättade domstolen vilka rör det internationella avtalet eller om den också avser de domar som kan beröra frågan om gemenskapsrätten är förenlig med avtalet.

II — Förfarandet

1. I enlighet med artikel 107.1 i rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas domstol har begäran om yttrande delgivits kommissionen och medlemsstaterna. Skriftliga yttranden har inkommit från Belgiens

regering, företräd av administrative direktören J. Devadder, ministeriet för utrikesärenden, utrikeshandel och utvecklingsbistånd, i egenskap av ombud, Danmarks regering, företräd av ambassadören L. Mikaelson och

avdelningschefen och juridiske rådgivaren P. Biering, utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, Tysklands regering, företrädd av E. Röder, Ministerialrat, förbundsfinansministeriet, och A. Dittrich, Regierungsdirektor, förbundsjustitieministeriet, båda i egenskap av ombud, Greklands regering, företrädd av V. Rotis, hedersordförande för regeringsrådet, juridiske rådgivaren S. Zisi-mopoulos, Republiken Greklands ständiga representation, och sekreteraren N. Dafniou, utrikesministeriets särskilda avdelning för Europeiska gemenskaperna, samtliga i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av A. Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, och R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, båda i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av E. Belliard, directeur adjoint, utrikesministeriets rättsavdelning, C. de Salins, sous-directeur, samma avdelning, och C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud, Nederländernas regering, företrädd av juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Portugals regering, företrädd av direktören L. Fernandes och juridiske rådgivaren M. L. Duarte, båda vid rättsavdelningen vid utrikesministeriets allmänna avdelning för gemenskapsfrågor, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av J. Collins, Treasury Solicitor's Departement, i egenskap av ombud, biträdd av S. Richards och D. Anderson, barristers, samt från kommissionen, företrädd av juridiske rådgivaren J. Amphoux, juridiske rådgivaren J. Pipkorn och R. Gosalbo-Bono, vid rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud.

2. Efter Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslut-

ning till Europeiska unionen har begäran om yttrande även delgivits dessa medlemsstater. Skriftligt yttrande har inkommit från Österrikes regering, företrädd av universitetslektorn K. Berchtold, i egenskap av ombud, och av Finlands regering, företrädd av avdelningschefen H. Rotkirch, utrikesministeriet, i egenskap av ombud.

3. På egen begäran har Europaparlamentet, företrätt av juridiske konsulten G. Garzón Clariana och E. Perillo, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, fått tillåtelse att inkomma med yttrande.

4. Muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 7 november 1995 av: Belgiens regering, företrädd av J. Devadder, Danmarks regering, företrädd av L. Mikaelson och P. Biering, Tysklands regering, företrädd av A. Dittrich, Greklands regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren A. Samoni-Rantou, utrikesministeriets särskilda avdelning för Europeiska gemenskaperna, och N. Dafniou, Spaniens regering, företrädd av R. Silva de Lapuerta, Frankrikes regering, företrädd av J.-F. Dobelle, directeur adjoint, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap

av ombud, och C. Chavance, Irlands regering, företrädd av D. Gleeson, SC, i egenskap av ombud, och M. Buckley, Italiens regering, företrädd av professorn U. Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska rättsfrågor, internationella avtal och lagstiftningsfrågor, utrikesministeriet, Nederländernas regering, företrädd av juridiske rådgivaren M. Fiestra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Portugals regering, företrädd av L. Fernandes och M. L. Duarte, Finlands regering,

företrädd av H. Rotkirch, Sveriges regering, företrädd av rättschefen L. Nordling, utrikesdepartementets handelsavdelning, Förenade kungarikets regering, företrädd av J. Collins, biträdd av S. Richards och D. Anderson, Europeiska unionens råd, företrädd av J.-C. Piris, J.-P. Jacqué och A. Lo Monaco, kommissionen, företrädd av J. Pipkorn och R. Gosalbo-Bono, och Europaparlamentet, företrädd av G. Garzón Clariana och E. Perillo.

III — Bakgrund till frågan om skyddet för de mänskliga rättigheterna inom gemenskapen

1. EG-fördraget innehåller lika lite som EKSG-fördraget eller Euratom-fördraget någon särskild hänvisning till de grundläggande rättigheterna, förutom omnämnandet av "skyddet för fred och frihet" i sista övervägandet i ingressen.

2. Domstolen har upprätthållit skyddet för de grundläggande rättigheterna med hjälp av allmänna principer för gemenskapsrätten, genom att hänvisa till gemensamma konstitutionella traditioner och till internationella avtal, i synnerhet konventionen.

3. I Europeiska enhetsakten — som hämtat inspiration från denna rättspraxis — hänvisas det i ingressen till skyddet för de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas grundlagar och andra lagar, i konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt i Europeiska sociala stadgan.

4. I artikel F.2 i Fördraget om Europeiska unionen föreskrivs att "[u]nionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen ... och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner". I artikel J.1.2 femte strecksatsen i det fördraget hänvisas till respekten för de mänskliga rat-

tigheterna och de grundläggande friheterna. Artikel K.2.1 i samma fördrag innehåller en uttrycklig hänvisning till respekten för konventionen inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

6/91, bilaga V) och Förklaringen om de mänskliga rättigheterna av den 11 december 1993 med anledning av 45-årsjubileet av Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (*Bulletin des Communautés européennes* nr 12/93, punkt 1.4.12).

5. I politiska förklaringar från medlemsstater och gemenskapsinstitutioner hänvisas också till skyddet för de grundläggande rättigheterna. Här kan nämnas Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma förklaring av den 5 april 1977 (*Fördragssamling* 1995, s. 877), Gemensam förklaring mot rasism och främlingsfientlighet lämnad av Europaparlamentet, rådet, medlemsstaternas representanter församlade i rådet och kommissionen den 11 juni 1986 (*Fördragssamling* 1995, s. 889), Resolution om bekämpningen av rasism och främlingsfientlighet lämnad av rådet och stats- och regeringschefer församlade i rådet den 29 maj 1990 (EGT nr C 157, s. 1), Resolution om de mänskliga rättigheterna, demokratin och utvecklingen antagen av rådet och medlemsstaternas representanter församlade i rådet den 28 november 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* nr 11/91, punkt 2.3.1) och de krav angående genomförandet av denna resolution som antogs av rådet och medlemsstaterna den 18 november 1992. Likaså kan påminnas om de förklaringar som har lämnats av Europeiska rådet vid olika tillfällen, såsom Förklaringen om den europeiska identiteten av den 14 december 1973 (*Bulletin des Communautés européennes* nr 12/73, punkt 2501), Förklaringen om demokrati av den 8 april 1978, Förklaringen om gemenskapens internationella roll av den 2 och den 3 december 1988 (*Bulletin des Communautés européennes* nr 12/88 punkt 1.1.10), Förklaringen om de mänskliga rättigheterna av den 29 juni 1991 (*Bulletin des Communautés européennes* nr

6. I en rapport av den 4 februari 1976, med titeln ”skyddet för de grundläggande rättigheterna vid gemenskapsrättens tillkomst och utveckling” (*Bulletin des Communautés européennes*, tillägg 5/76), vilken översändes till Europaparlamentet och rådet, uteslöt kommissionen nödvändigheten av att gemenskapen som sådan ansluter sig till konventionen.

7. Första gången kommissionen föreslog rådet en formell anslutning var i en ”promemoria om Europeiska gemenskapernas anslutning till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” av den 4 april 1979 (*Bulletin des Communautés européennes*, tillägg 2/79).

8. Detta förslag förnyades genom kommissionens meddelande om gemenskapens anslutning till Europeiska konventionen

angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna av den 19 november 1990.

den rättsliga grunden för anslutningen och domstolens exklusiva domsrätt.

9. Den 26 oktober 1993 publicerade kommissionen ett arbetsdokument, vars titel var "L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme et l'ordre juridique communautaire", i vilket kommissionen särskilt prövar frågorna om

10. Europaparlamentet har vid upprepade tillfällen uttalat sig för en anslutning, senast genom en resolution av den 18 januari 1994 angående gemenskapens anslutning till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna, vilken utarbetats på grundval av en rapport från kommissionen för juridiska frågor och medborgarnas rättigheter (EGT nr C 44, s. 32).

IV — Frågan huruvida begäran om yttrande kan upptas till prövning

1. *Den irländska och den brittiska regeringen* har gjort gällande att begäran om yttrande inte kan upptas till prövning. *Den danska, den finländska och den svenska regeringen* har likaså rest frågan om huruvida begäran är för tidigt framställd.

avseende på vilka parter som skall föra förhandlingarna.

I sitt muntliga yttrande betonade den irländska regeringen att det inte finns något särskilt förslag till anslutningsavtal över vilket domstolen kan yttra sig. De tekniska problemen är många och ett antal olika lösningar är tänkbara. Ännu har inget val gjorts med

Enligt den brittiska regeringen finns det inget "tiltänkt" avtal i den mening som avses i artikel 228.6 i fördraget. Domstolen kan bara lämna ett yttrande efter det att fördjupade förhandlingar avseende avtalsförslaget har förts. I yttrande 1/78 av den 4 oktober 1979 (Rec. s. 2871) ansågs visserligen begäran kunna upptas till prövning, trots det faktum att förhandlingar alltför skulle föras. Vid tidpunkten för begäran fanns likväl avtalet i form av ett förslag, förhandlingarna fortsatte att föras under förfarandet och domstolen

informerades om den senaste utformningen av texterna innan den lämnade sitt yttrande. I det aktuella fallet finns däremot inget avtalsförslag och det har inte planerats någon förhandling innan yttrandet skall lämnas. Begäran om yttrande 1/78 var relevant, eftersom frågan om den rättsliga grunden för avtalet var kontroversiell. I det aktuella fallet föreligger enighet avseende den enda rättsliga grund som är möjlig, nämligen artikel 235 i fördraget.

Vid sidan av de grundläggande problem som rådet har redogjort för, har den brittiska regeringen framhållit andra svårigheter. Den har påmint om frågan om anslutningens omfattning, med hänsyn till de reservationer som har lämnats av medlemsstaterna, de sistnämndas rätt att vid varje tidpunkt avvika från vissa bestämmelser i konventionen och risken för en klyfta mellan medlemsstaternas skyldigheter och gemenskapens skyldigheter, problemet med gemenskapens deltagande i konventionsorganen, i synnerhet den framtida enda domstolen, kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna, svårigheten för gemenskapen att ansluta sig till konventionen utan att dessförinnan ha anslutit sig till Europarådet, och frågan om vad som skall hända med EKSG-fördraget och Euratomfördraget. Med hänsyn till att problemen är många och allvarliga kan domstolen inte vid denna tidpunkt avge ett användbart yttrande.

Enligt den enda möjliga rättsliga grunden, artikel 235 i fördraget, krävs det ett enhälligt beslut av rådet. Eftersom enhällighet saknas, framstår det tydligt att begäran om yttrande är hypotetisk och orealistisk. Domstolen har alltid inom ramen för en begäran om

förhandsavgörande vägrat att pröva allmänna eller hypotetiska frågor.

Den danska regeringen har påpekat att det saknas ett framförhandlat avtalsförslag. Man kan inte heller räkna med något beslut av rådet om att inleda förhandlingarna.

Den finländska regeringen har påpekat att enligt artikel 107.2 i rättegångsreglerna och enligt domstolens rättspraxis kan yttrandet avse såväl ett tilltänkt avtals förenlighet med fördraget som gemenskapens behörighet. I det aktuella fallet beror frågan om huruvida begäran om yttrande kan upptas till prövning på huruvida de handlingar som bifogats till denna begäran, eller som omnämnts i denna, utgör en helhet av vilken det tilltänkta avtalet framgår med en tydlighet som är tillräcklig för att domstolen skall kunna avge sitt yttrande. Om så är fallet, utgör inte den omständigheten att begäran eventuellt har inlämnats för tidigt ett hinder för domstolen att uttala sig generellt angående principiella frågor.

Den svenska regeringen har i sitt muntliga yttrande också påpekat att det inte finns något textförslag till överenskommelse, inte ens ett beslut av rådet att inleda dessa förhandlingar. Även om domstolen skulle uppta begäran om yttrande till prövning, kan en

senare begäran om yttrande inte undvikas, när väl rättsliga och tekniska frågor har berörts under förhandlingarna.

2. *Kommissionen, parlamentet och den belgiska, den tyska, den franska, den italienska och den portugisiska regeringen* har anfört att begäran om yttrande kan upptas till prövning, eftersom den avser ett tilltänkt avtal på det sätt som avses i artikel 228.6 i fördraget.

Kommissionen har påpekat att lydelsen av artikel 228 har ändrats. Den tidigare avfattningen av artikel 228.1 andra stycket i EG-fördraget, genom vilken det gavs möjlighet att på förhand inhämta domstolens yttrande över förenligheten av ett tilltänkt avtal, knöt an till första stycket angående ingåendet av avtal mellan gemenskapen och en eller flera stater eller en internationell organisation. I den nuvarande lydelsen av artikel 228.6 i EG-fördraget talas det inte om ett tilltänkt avtal, och varje hänvisning till att på förhand inhämta ett yttrande över ett givet avtals ingående har utelämnats. Redan i det ovannämnda yttrandet 1/78 gav domstolen begreppet tilltänkt avtal en vid tolkning och denna rättspraxis kan anses befast genom den nuvarande avfattningen. Eftersom domstolen i begäran om yttrande 1/78 skulle ta ställning till en fråga om behörighet, förelåg det ingen risk för att den på nytt skulle behöva ta ställning till dessa frågor under loppet av eventuella förhandlingar.

Parlamentet har understrukit att syftet med artikel 228, vilket framgår av yttrande 1/75

av den 11 november 1975 (Rec. s. 1355), är att förhindra att det ifrågasätts om internationella avtal är förenliga med fördraget. I detta fall skall det prövas om den rättsordning som har skapats genom konventionen är förenlig med gemenskapens rättsordning. Själva rättsfrågan är huruvida det är förenligt med domstolens exklusiva domsrätt att underordna domstolen en rättsinstans som inte tillhör gemenskapen. Domstolen har i ovannämnda yttrande 1/78 bekräftat att det är i samtliga berörda staters intresse, även tredje länders, att frågan om behörighet är avgjord redan när förhandlingarna inleds.

Den belgiska regeringen har också framhållit det prejudikat som yttrande 1/78 utgör och den nya lydelsen av artikel 228.6 i fördraget. Den har lagt vikt vid tre frågor. Medlemsstaterna har ansett att anslutningens förenlighet med gemenskapsrätten bör fastställas innan förhandlingarna inleds. Domstolen har i det ovannämnda yttrandet 1/78 och yttrande 1/92 av den 10 april 1992 (Rec. s. I-2821) redan slagit fast att en begäran om yttrande får upptas till prövning, på villkor att föremålet för det tilltänkta avtalet är känt och att den som begär ett yttrande har ett intresse av svaret, även om innehållet i det tilltänkta avtalet ännu inte har fastställts i detalj. Om det skulle krävas av den institution som inkommer med begäran om yttrande att det tilltänkta avtalets förenlighet med gemenskapsrätten är ställt utom allt tvivel vid den tidpunkt då domstolen prövar frågan, skulle artikel 228.6 i fördraget inte få en ändamålsenlig verkan.

Den tyska regeringen har i sitt muntliga yttrande hävdad att begäran skall upptas till prövning, eftersom diskussionen om anslutning vid tidpunkten för inlärandet av begäran hade nått en sådan nivå att ett yttrande framstod som nödvändigt och befogat. Konventionen, syftet med anslutningen samt de ändringar som en sådan anslutning kräver är kända. Enligt vad som har bekräftats av domstolen i det ovannämnda yttrandet 1/78 är det i alla medlemsstaters intresse att frågan om gemenskapens behörighet att ansluta sig till konventionen besvaras före förhandlingarna.

Den franska regeringen har i sitt muntliga yttrande medgivit att domstolen inte förfar över något avtalsförslag, att ett antal osäkerheter kvarstår vad beträffar förhandlingarnas innehåll och att det för närvarande saknas enighet inom rådet vad gäller anslutningens lämplighet. Domstolen bör trots detta uppta begäran om yttrande till prövning, eftersom de rättsliga frågorna angående anslutningens förenlighet med fördraget på ett tydligt sätt är klargjorda och av obestridd relevans.

Den italienska regeringen har i sitt muntliga yttrande åberopat artikel 107.2 i rättegångsreglerna, av vilken det framgår att ett yttrande får avse såväl en föreslagen överenskommelses förenlighet med EG-fördraget som gemenskapens eller en av dess institutioners behörighet att sluta överenskommelsen. Om begäran rör behörigheten, som i det förevarande fallet, krävs det inte att det redan föreligger en avtalstext vars innehåll framgår med tillräcklig tydlighet. Även om det medges att begäran också rör anslutningens förenlighet med materiella bestämmelser i fördraget, skulle domstolen inte kunna vägra att uppta den till prövning, eftersom den konvention finns som det är fråga om att ansluta sig till och dess allmänna aspekter är kända.

Den portugisiska regeringen har i sitt muntliga yttrande också betonat att resultatet av de förhandlingar som skall föras och innehålllet i den konvention till vilken gemenskapen föreslås ansluta sig är kända.

V — Rättslig grund för den tilltänkta anslutningen

1. *Den österrikiska regeringen* har framhållit — efter att ha påmint om rättspraxis angående gemenskapens externa behörighet — att respekten för de grundläggande rättigheterna ingår i utövandet av gemenskapens alla befogenheter. De rättigheter som skyddas av konventionen garanteras av den behörighet

som måste ligga till grund för gemenskapsinstitutionernas ingripande inom varje enskilt område. Denna internt horisontella tillämpning av de rättigheter som garanteras i konventionen utgör samtidigt en grundval för gemenskapens externa behörighet att ansluta sig till konventionen.

2. *Kommissionen, parlamentet och den belgiska, den danska, den tyska, den grekiska, den italienska, den finländska och den svenska regeringen* har framhållit, liksom *den österrikiska regeringen* i andra hand har påpekat, att artikel 235 i fördraget utgör den rättsliga grunden för en anslutning, i avsaknad av särskilda bestämmelser. Villkoren för att tillämpa artikel 235 — nämligen att en åtgärd från gemenskapens sida är nödvändig, att något av gemenskapens mål förverkligas och att det finns ett samband med den gemensamma marknaden — är uppfyllda.

Kommissionen har hänvisat till ovannämnda arbetsdokument av den 26 oktober 1993, i vilket den betecknar respekten för de mänskliga rättigheterna som ett tvärgående syfte som utgör en integrerad del av gemenskapen.

Det framgår av domen av den 8 april 1976 i målet Defrenne (43/75, Rec. s. 455), att de mål som avses i artikel 235 i fördraget kan preciseras i ingressen till fördraget. Ingressen till enhetsakten innehåller för övrigt en hänvisning till respekten för de mänskliga rättigheterna och till konventionen.

Parlamentet anser likaså att skyddet för de mänskliga rättigheterna hör till gemenskapens mål. Stadfästelsen av unionsmedborgarskapet utgjorde ett nytt juridiskt inslag till stöd för denna uppfattning. Enligt artikel B tredje strecksatsen jämförd med artikel 8 i EG-fördraget ankommer det på gemenskapen att tillförsäkra unionsmedborgaren ett

skydd för dennes grundläggande rättigheter som motsvarar det skydd som han åtnjuter i sin egenskap av nationell medborgare i förhållande till statliga rättsakter. Parlamentet har understrukit nödvändigheten av att underkasta gemenskapen, inklusive domstolen, en internationell rättslig kontroll som är identisk med den kontroll som gäller för medlemsstaterna och deras högsta domstolar. Enligt parlamentet bör valet av artikel 235 i fördraget kompletteras med en hänvisning till artikel 228.3 andra stycket i fördraget, enligt vilken det krävs samtycke av parlamentet för att ingå vissa internationella avtal. Ett sådant samtycke är nödvändigt, med hänsyn till syftet med denna bestämmelse, eftersom det gäller att undvika att parlamentet — i sin roll som "medlagstiftare" — på grund av gemenskapens internationella skyldigheter enligt ett internationellt avtal förpliktas att ändra en rättsakt som har antagits enligt medbeslutandeförfarandet.

Den belgiska, den tyska, den grekiska, den italienska, den österrikiska, den finländska och den svenska regeringar har understrukit att skyddet för de mänskliga rättigheterna utgör en allmän horisontell princip som gemenskapen har att följa i utövandet av alla sina verksamheter och att detta skydd är av avgörande betydelse för att den gemensamma marknaden skall fungera väl.

Enligt dessa regeringar har domstolen förverkligat detta skydd genom att fastställa allmänna gemenskapsrättsliga principer, vilka har inspirerats av gemensamma konstitutionella traditioner och internationella avtal, i synnerhet konventionen. I enhetsaktens ingress och i ingressen till fördraget om

Europeiska unionen liksom i artikel F.2, J.1 och K.2 i detta fördrag stadfästs respekten för de mänskliga rättigheterna och, inom ramen för detta, konventionens roll.

Den grekiska regeringen har också åberopat artikel 130u.2 i EG-fördraget, i vilken det anges att de mänskliga rättigheterna skall respekteras inom utvecklingssamarbetet.

Den österrikiska regeringen har angivit att det är lämpligt, för att avgöra vilka gemenskapens mål är, att också hänvisa till fördragets ingress, som nämner skyddet för fred och frihet. Detta mål omfattar de rättigheter som garanteras av konventionen.

Den finländska regeringen har ansett att på det aktuella stadiet av gemenskapens utveckling utgör skyddet för de mänskliga rättigheterna ett verkligt mål för gemenskapen.

Enligt alla dessa regeringar är anslutningen till konventionen och den externa dömande kontrollen nödvändiga för att skydda enskilda mot att gemenskapernas institutioner åsidosätter konventionen.

Den belgiska regeringen har framhållit nödvändigheten av att undvika att gemenskapens rättspraxis och konventionsorganens rättspraxis innehåller skilda tolkningar. Den har påpekat att gemenskapens rättsmedel — som utesluter en talan från en enskild om ogiltigförklaring av en rättsakt som inte berör honom direkt och personligen — ger ett svagare skydd än konventionen.

Den italienska regeringen har i sitt muntliga yttrande påpekat att alla medlemsstater, i fråga om behörighet, frivilligt har underkastat sig internationella kontrollsystem för skyddet för mänskliga rättigheter. Överföringen av medlemsstaternas behörighet till gemenskapen gör det nödvändigt att underkasta gemenskapen samma internationella kontroll, för att återställa den jämvikt som medlemsstaterna inledningsvis eftersträfvade.

Den österrikiska regeringen har hänvisat till nödvändigheten av en enhetlig tolkning av konventionen vid den stegvis fördjupade integration som förutses i fördraget om Europeiska unionen, som är ett område inom vilket skyddet för de mänskliga rättigheterna har en särskild betydelse, och vid den dömande verksamheten inom gemenskapens förvaltning.

Den finländska regeringen har angivit att anslutningen är nödvändig med hänsyn till förstärkningen av de sociala aspekterna i

fördraget. De nya rättsliga grunderna för behörighet som föreskrivs i enhetsakten och stadfästelsen av subsidiaritetsprincipen har likväl begränsat tillämpningsområdet för artikel 235 i fördraget. Frågan om man skall tillämpa denna bestämmelse beror på anslutningsavtalets struktur och innehåll.

Den spanska, den franska, den portugisiska och den brittiska regeringen har också motsatt sig en eventuell tillämpning av artikel 235 i fördraget. Respekten för de mänskliga rättigheterna nämns inte bland gemenskapens mål, som de räknas upp i artiklarna 2 och 3 i fördraget. Den brittiska regeringen har tillagt att en hänvisning till artikel F.2 i fördraget om Europeiska unionen inte kan motivera tillämpningen av artikel 235.

3. *Den spanska, den franska, den irländska, den portugisiska och den brittiska regeringen* har anfört att varken EG-fördraget eller fördraget om Europeiska unionen innehåller någon bestämmelse som ger gemenskapen särskild behörighet inom området för mänskliga rättigheter och som kan tjäna som rättslig grund för den tilltänkta anslutningen. Artikel F.2 i fördraget om Europeiska unionen innebär enbart att det som har fastslagits i rättspraxis inom området för skyddet för de mänskliga rättigheterna stadfästs i fördraget och för övrigt ges detta skydd, enligt denna artikel, enbart med stöd av allmänna principer för gemenskapsrätten.

Dessa regeringar har invänt mot att en juridisk lucka eller en brist i skyddet för de mänskliga rättigheterna skulle förplikta till den tilltänkta anslutningen. Domstolen har sett till att konventionen materiellt har införts i gemenskapsrättsordningen och att den är helt integrerad i gemenskapsrätten. Den franska regeringen har redogjort för ett sammandrag av de grundläggande rättigheter som stadfästs i konventionen och som domstolen övervakar efterlevnaden av.

Den franska och den portugisiska regeringen har tillagt att artikel J.1.2 i fördraget om Europeiska unionen, som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, samt artikel K.2.1 i samma fördrag som rör rättsliga och inrikes frågor — vilka för övrigt inte faller under domstolens behörighet — är en slags programförklaring och ger inte gemenskapen några särskilda befogenheter. Den franska regeringen har likaså avvisat att artikel 130u i EG-fördraget skulle vara tillämplig.

Den portugisiska regeringen har tillagt att risken för att Europeiska gemenskapernas domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna tolkar konventionens bestämmelser på skilda sätt är teoretisk och kan förklaras av de särskilda målen för gemenskapens ekonomiska och politiska integration. Denna regering har även framfört möjligheten att Europeiska gemenskapernas domstol skulle kunna begära ett förhandsavgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna angående tolkningen av konventionen.

Enligt dessa regeringar omfattar gemenskapsrätten ett komplett system av rättsmedel till förmån för enskilda. En anslutning är inte nödvändig för att den gemensamma marknaden skall fungera.

4. *Den danska regeringen* har en nyanserad inställning. Den har framhållit luckan i skyddet för de mänskliga rättigheterna vad gäller gemenskapens myndighetsutövning, under det att den medger att denna lucka inte är av materiellt utan av processuellt slag. Den respekt för konventionen som domstolen, genom en slags självpåtagen begränsning, åtar sig att iakttä skiljer sig från den respekt som följer av en internationell förpliktelse, även om skillnaden är teoretisk. Fördelen med en anslutning är i huvudsak politisk, eftersom den understryker den betydelse som är knuten till respekten för de mänskliga rättigheterna. En anslutning ger också gemenskapen möjlighet att själv säkerställa sitt försvar om gemenskapsrätten skulle ifrågasättas inför de organ som föreskrivs i konventionen. Regeringen har i detta hänseende påpekat att tvisterna i allmänhet rör en förening av gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser. I vilket fall som helst ifrågasätts i regel nationella bestämmelser,

och institutionerna, i synnerhet kommissionen, kan i en sådan situation bistå den nationella regeringen inför konventionsorganen.

Mot denna politiska fördel har den danska regeringen ställt en rad praktiska och rättsliga problem. Vid denna tidpunkt är anslutning endast möjlig för stater. De andra konventionsstaternas inställning är inte säker. Gemenskapens anslutning vållar problem med avseende på de undantag som medlemsstater har beviljats samt de reservationer som de har avgivit. Gemenskapen kan troligtvis inte ansluta sig till hela konventionen. Det är nödvändigt att skapa ett system för att avgöra vem som är ansvarig för överträdelse av konventionen, under förutsättning att den tvistiga rättsakten är nationell. Frågan uppkommer likaså om gemenskapens representation i konventionens kontrollorgan, i synnerhet i den framtida enda domstolen. Med hänsyn till allvaret i dessa problem föreslår den danska regeringen att ett avtal mellan gemenskapen och konventionsstaterna ingås som ger Europeiska gemenskapernas domstol möjlighet att begära ett förhandsavgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i frågor som har samband med mänskliga rättigheter och som ger Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter rätt att anhålla om ett förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol angående gemenskapsrätten.

VI — Anslutningens förenlighet med artiklarna 164 och 219 i fördraget

1. *Kommissionen, parlamentet samt den belgiska, den danska, den tyska, den grekiska, den italienska, den österrikiska, den finländ-*

ska och den svenska regeringen har framfört att den tilltänkta anslutningen, särskilt det att gemenskapen underordnas

konventionens domstolssystem, inte står i strid med artiklarna 164 och 219 i fördraget.

detta system inte har ansetts strida mot medlemsstaternas konstitutionella principer, kan systemet knappast anses oförenligt med gemenskapsrättsliga principer.

Kommissionen har påpekat att i motsats till vad som var fallet med avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde sammanfaller konventionens och fördragets syften inom området för mänskliga rättigheter. Genom konventionen upprättas en klassisk folkrättslig kontrollmekanism och domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har ingen direkt effekt i den interna rättsordningen. Konventionen innehåller visserligen ett särdrag avseende den enskilda klagorätten. Det rör sig emellertid endast om ett sätt för kontroll vid sidan av den klagorätt som konventionsstaterna har. Det skulle dessutom innebära en motsägelse att acceptera denna kontrollmekanism och att avvisa en talan från en enskild. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna skulle inte avgöra frågor om kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna, då sådana frågor endast regleras i gemenskapsrätten. Möjligheten av att talan mellan gemenskapen och medlemsstaterna anhängiggörs bör således anses utesluten.

Man skulle inte längre kunna påstå att gemenskapsrättsordningens autonomi sätts på spel genom konventionens kontrollmekanism på grund av att den omfattar gemenskapens hela behörighet. I konventionen fastställs nämligen bara miniminivåer. Kontrollsystemet har ingen direkt effekt i gemenskapens rättsordning. Slutligen, eftersom

Parlamentet har påmint om det ovannämnda yttrandet 1/91, i vilket domstolen har medgivit att det står gemenskapen fritt att underordna sig en internationell domstols beslut. Det överensstämmer med utvecklingen av gemenskapssystemet — som inte längre avser den ekonomiska aktören, utan unionsmedborgaren — att gemenskapen underordnar sig en domstol som är behörig inom området för mänskliga rättigheter. En yttre kontroll inom området för mänskliga rättigheter påverkar inte gemenskapsrättsordningens autonomi i högre grad än den har undergrävt rättsordningarnas autonomi i medlemsstaterna. Parlamentet har hänvisat till sin ovan nämnda resolution av den 18 januari 1994, i vilken det har påpekat vikten av en direkt klagorätt inför en internationell domstol för att pröva om en gemenskapsrättsakt är förenlig med de mänskliga rättigheterna och visat att den tilltänkta anslutningen inte är av ett slag som sätter domstolens behörighet i gemenskapsrättsliga frågor på spel.

Enligt den belgiska regeringen är domstolen ombedd att avgöra om de grundläggande rättigheter som är integrerade i gemenskapsrättsordningen blir till gemenskapsrätt eller om de behåller sin särskilda natur när de

hämtas från konventionen. Den tilltänkta anslutningens inflytande på gemenskapsrättens autonomi är beroende av svaret på detta.

Regeringen har för det första påpekat att rättigheterna och friheterna i konventionen har en särställning bland gemenskapsrättens allmänna principer. I konventionen uppställs nämligen bara en miniminivå av skydd och utvecklingen av detta skydd på grundval av andra källor som erkänts av domstolen — nämligen gemenskapsrättsordningen i egentlig mening och de gemensamma konstitutionella traditionerna — påverkas inte. När domstolen hänvisar till konventionen beaktar den konventionsorganens tolkning, vilket således understryker den särskilda plats som de i konventionen garanterade rättigheterna har i gemenskapssystemet. I detta hänseende är gemenskapsrättsordningens autonomi, på det sätt som avses i ovan nämnda yttrande 1/91 och 1/92, redan nu bara relativ.

Den belgiska regeringen har därefter framfört att gemenskapsrättsordningens autonomi bevaras genom det tilltänkta avtalet. I enlighet med den möjlighet som följer av artikel 62 i konventionen är varje talan mellan gemenskapen och dess medlemsstater utesluten, vilket innebär att artikel 219 i fördraget respekteras. För att undvika varje yttre inverkan på kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna, skulle de sistnämnda vid ett enskilt klagomål kunna ta ställning till vem som är ansvarig för den påstådda överträdelsen. Det system

som skulle införas är inspirerat av bilaga IX i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982.

Den belgiska regeringen har för det tredje understrukt att en gemenskapsrättsordningens absoluta autonomi inom området för de rättigheter och friheter som garanteras i konventionen inte är önskvärd. Det kan nämligen inte uteslutas att konventionsorganen anser sig behöriga att pröva huruvida, om inte gemenskapsrättsakter, åtminstone nationella tillämpningsföreskrifter är förenliga med konventionen, för den händelse skyddet för de mänskliga rättigheterna är lägre i gemenskapsrättsordningen än i konventionen.

Även om domstolen skulle fastslå att de kriterier som följer av de ovan nämnda yttrandena 1/91 och 1/92 angående gemenskapsrättsordningens autonomi är tillämpliga, skulle den tilltänkta anslutningen kunna genomföras.

Den belgiska regeringen har i detta hänseende påpekat att det inte finns några personliga eller funktionella band mellan domstolen och konventionsorganen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan endast ålägga den ifrågavarande parten att rätta sig efter dess domar och saknar möjlighet att upphäva eller ogiltigförklara den ifrågasatta nationella rättsakten. Såvitt avser verkan av denna domstols domar har regeringen urskilt två fall. Om bestämmelsen i konventionen är tillräckligt precis och fullständig,

förverkligas respekten för denna genom ett erkännande av dess direkta tillämplighet. Om den överträdde bestämmelsen inte är direkt tillämplig, ankommer det på staten att vidta lämpliga åtgärder för att avhjälpa överträdelser. I vilket fall som helst undergrävs inte gemenskapsrättsordningens autonomi.

Enligt den danska, den tyska, den grekiska, den italienska, den österrikiska och den finländska regeringen har domstolen i sitt ovan nämnda yttrande 1/91 medgivit att gemenskapen kan underordna sig en domstol som har upprättats genom ett internationellt avtal, för att tolka och tillämpa det avtalet, på villkor att det inte påverkar gemenskapsrättsordningens autonomi. I detta hänseende har domstolen särskilt understrukit nödvändigheten av att respektera gemenskapsdomstolarnas självständighet och domstolens exklusiva behörighet att tolka gemenskapsrätten.

Den danska regeringen har betonat att i avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde låg svårigheten i likheten mellan denna rätt och gemenskapsrätten. I det aktuella fallet har gemenskapsinstitutionerna, domstolen inbegripen, bara skyldighet att ta hänsyn till konventionsorganens rättspraxis i frågor som rör mänskliga rättigheter. Utan att vilja uttala sig slutgiltigt i frågan har regeringen betonat att redan i dag påverkar

konventionens rättspraxis domstolens rättspraxis, vilket talar för att anslutningen är förenlig med fördraget.

Den tyska regeringen har också uppgivit att frågan om kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna förblir en fråga för Europeiska gemenskapernas domstol, eftersom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte uttalar sig om frågor som rör konventionsstaternas interna rätt. Europeiska gemenskapernas domstol garanterar de grundläggande rättigheterna genom att samtidigt hänvisa till medlemsstaternas konstitutionella tradition samt till konventionen och uppnår därigenom ett skydd som är starkare än konventionens. Man kan därför inte påstå att gemenskapsrättsens autonomi sätts på spel genom att identiska bestämmelser tolkas på olika sätt på grund av sina skilda syften. Gemenskapens enda skyldighet enligt konventionen — nämligen att respektera en miniminivå — går inte utöver de ramar som uppställs i det ovan nämnda yttrandet 1/91. Den tyska regeringen har dessutom påpekat att det inte finns några band av personlig art mellan de två domstolarna.

Den grekiska regeringen anser att ett eventuellt ingripande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i gemenskapsrättsordningen är begränsat till tolkningen av de rättigheter som garanteras i konventionen. Hänsyn till gemenskapsrättsordningens autonomi innebär inte ett förbud mot varje externt ingripande men kräver att de grundläggande principerna och den institutionella

jämvikten inom gemenskapsrätten skyddas. Att gemenskapsrättens särdrag beaktas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bör säkerställas genom att en domare från gemenskapen — som inte samtidigt är medlem av Europeiska gemenskapernas domstol — ingår i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Den italienska regeringen har i sitt muntliga yttrande påpekat att det i anslutningsavtalet måste tas hänsyn till de kriterier som domstolen har utvecklat i de ovan nämnda yttrandena 1/91 och 1/92, vad gäller respekten för gemenskapsrättsordningen. Regeringen har särskilt påpekat att domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte har direkt effekt i de nationella rättsordningarna och inte kan medföra att nationella rättsakter ogiltigförklaras.

Den österrikiska regeringen har betonat skillnaden mellan den tilltänkta anslutningen och avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. Genom anslutningen skapas inte ett system som i huvudsak består av rättsnormer som redan finns i gemenskapsrättsordningen och som skall införlivas i denna rättsordning. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna skulle inte vara behörig att avgöra frågor som rör gemenskapsrätt, som i detta hänseende skulle komma att likställas med konventionsstaternas rättsordningar.

Den svenska regeringen anser att en anslutning endast kan vara oförenlig med

artiklarna 164 och 219 i fördraget om det föreligger en risk för att den bindande karaktären hos domstolens beslut åsidosätts och att gemenskapsrättsordningens autonomi följaktligen undergrävs. För att undvika denna risk förutser den svenska regeringen att tvister mellan medlemsstater eller mellan dessa och gemenskapen genom ett särskilt avtal kan undantas från konventionens tvistlösningsregler. Regeringen har också framfört idén om ett system genom vilket Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna skall kunna begära ett förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol angående frågor om gemenskapsrätt.

Den finländska regeringen har inte uteslutit att den tilltänkta anslutningen samt det faktum att gemenskapsinstitutionerna underordnar sig Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas domsrätt skulle kunna påverka den tolkning som Europeiska gemenskapernas domstol gör av gemenskapsrättsliga bestämmelser, i den mån som dessa berör mänskliga rättigheter. Även om man tillämpar de principer som domstolen har utvecklat i det ovan nämnda yttrandet 1/91, måste det ändå medges att de mänskliga rättigheterna — vilka skyddas genom gemenskapsrättens allmänna principer — inte omfattas av denna rättsordnings ekonomiska och handelsrättsliga ram och att anslutningen inte undergräver dess autonomi.

2. Den spanska, den franska, den irländska, den portugisiska och den brittiska regeringen har hävdad att gemenskapens anslutning till konventionen strider mot fördraget, särskilt

mot artiklarna 164 och 219. Med hänvisning till de ovan nämnda yttrandena 1/91 och 1/92 har regeringarna betonat att den tilltänkta anslutningen sätter gemenskapsrättsordningens autonomi och domstolens exklusiva domsrätt på spel.

autonom och specifik domstolsorganisation. Det har inte skapats, och det skulle för närvarande inte kunna skapas, något rättsmedel för att avgöra frågor som rör mänskliga rättigheter utanför den uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vilken enligt allmänna principer tillkommer domstolen.

Den spanska regeringen har i detta hänseende hänvisat till artiklarna 24 och 25 i konventionen, genom vilka mellanstatlig och enskild klagorätt införs, artikel 45, enligt vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har behörighet att tolka och tillämpa konventionen, artiklarna 32 och 46, enligt vilka beslut av konventionsorganen har en bindande verkan, artikel 52, som berör den slutgiltiga verkan av domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, artikel 53, i vilken konventionsstaterna förbinder sig att rätta sig efter domarna, och artikel 54, enligt vilken ministerkommittén skall ha en övervakningsfunktion avseende domarnas verkställande. Artikel 62 i konventionen — enligt vilken alla tvister mellan konventionsparter angående tolkningen eller tillämpningen av konventionen skall regleras på det sätt som föreskrivs i konventionen — skulle vara oförenlig med artikel 219 i fördraget. Det kommer att vara nödvändigt att upprätta en reservation eller en särskild kompromiss för att utesluta tvister mellan medlemsstaterna eller mellan dessa och gemenskapen. I motsats till de kriterier som uppställs i de ovan nämnda yttrandena 1/91 och 1/92 kan konventionens kontrollorgan inte bara tolka konventionen, utan de kan dessutom pröva lagenligheten av gemenskapsrätten i förhållande till konventionen, vilket påverkar domstolens rättspraxis.

Den franska regeringen har påpekat att gemenskapsrättsordningen omfattar en

Den franska regeringen har även berört problemet med att alla inhemska rättsmedel först måste uttömmas. I gemenskapsrättsordningen är enskildas rätt att föra talan begränsad och mål anhängiggörs i domstolen i de flesta fall via en begäran om förhandsavgörande. Man kan fråga sig om konventionsorganen inte kommer att tvinga gemenskapen att utöka tillträdet till förfarandet för förhandsavgörande eller om de tvärtom kanske kan vägra att beakta detta förfarande vid sin bedömning av om villkoret att inhemska rättsmedel skall vara uttömda är uppfyllt. Det skulle därför vara lättare att ändra artikel 173 andra stycket i fördraget för att ge enskilda möjlighet att väcka tala med anledning av de gemenskapsrättsakter som sätter deras grundläggande rättigheter på spel.

Den franska regeringen har understrukit risken för att tvister som har samband med gemenskapsrätten underställs konventionsorgan som är sammansatta av personer som är medborgare i Europarådets men inte i gemenskapens medlemsstater. Den har på samma sätt påpekat svårigheterna med att låta en domare från gemenskapen ingå i konventionens kontrollorgan. Mot denna bakgrund kan en anslutning genomföras endast efter en ändring av fördraget, inklusive protokollet om stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol.

Den irländska regeringen har i sitt muntliga yttrande påpekat att gemenskapens anslutning till konventionen innebär att gemenskapens exklusiva behörighet, enligt artiklarna 164 och 219 i fördraget, att avgöra tvister angående tillämpning och tolkning av fördraget sätts på spel.

Den portugisiska regeringen har också understrukit att konventionens kontrollorgan är behöriga att tillämpa och tolka bestämmelser som har horisontell verkan. Denna behörighet sammanfaller oundvikligen med tillämpningen och tolkningen av gemenskapsrätten. Enligt artikel 62 i konventionen finns visserligen möjlighet att utesluta den mellanstatliga klagorätt som fastställs i artikel 24 i konventionen för att respektera artikel 219 i fördraget. Ändamålet med denna bestämmelse kan emellertid inte vara begränsad till tvister mellan medlemsstater utan avser att undvika att ett annat sätt för domstolslösning av tvister än det som tillämpas av domstolen kolliderar med tolkningen och tillämpningen av fördraget. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kommer nämligen att bli tvungen att tolka gemenskapsrätt och att fatta beslut angående gemenskapens behörighet. Ett system som ger gemenskapen och medlemsstaterna möjlighet att avgöra behörighetsfrågorna är svårt att genomföra. För att avgöra om de inhemska rättsmedlen har uttömts skulle Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna till och med kunna pröva behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol. Den skulle därmed vara tvungen att besluta om den enskilde hade kunnat väcka talan för att få en gemenskapsrättsakt — som berör den sistnämnde direkt och personligen — ogiltigförklarad.

Den spanska och den brittiska regeringen har också hänvisat till de rättsliga verkningarna av besluten från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och den framtida enda domstolen. De har särskilt betonat att den domstolen har behörighet att till den förfördelade parten utdöma en skälig gottgörelse, vilken kan utformas som ett skadestånd. Vid en anslutning avstår Europeiska gemenskapernas domstol inom tillämpningsområdet för konventionen från sin makt att ytterst tolka gemenskapsrätten. I motsats till de kriterier som fastställs i det ovan nämnda yttrandet 1/91 begränsar sig Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte till att tolka och tillämpa ett internationellt avtal. Den skulle delta i tolkningen och tillämpningen av gemenskapsrätten och vara tvungen att uttala sig om gemenskapens och medlemsstaternas behörighet.

3. *Den nederländska regeringen* har, utan att själv ha angivit sin inställning, begränsat sig till att hänvisa till de problem som måste analyseras innan ett beslut om lämpligheten av en anslutning kan fattas. Den har särskilt framhållit frågan om huruvida förhållandet mellan Europeiska gemenskapernas domstol och konventionsorganen är förenligt med artikel 164 i fördraget, frågan om medlemsstaternas ställning som konventionsstater och medlemmar i gemenskapen, i fråga om iakttagandet av deras skyldigheter enligt gemenskapsfördragen respektive konventionen, och problemet att avgöra gemenskapens och medlemsstaternas ansvar i fråga om iakttagandet av konventionen.

Domstolens ställningstagande

Frågan om begäran om yttrande kan upptas till prövning

- 1 Den irländska och den brittiska regeringen, men också den danska och den svenska regeringen, har hävdad att begäran om yttrande inte kan upptas till prövning eller åtminstone påpekat att den kommer för tidigt. De har hävdad att det inte finns något avtal vars innehåll är tillräckligt precist för att domstolen skall kunna pröva anslutningens förenlighet med fördraget. Enligt yttrandena från dessa regeringar kan det inte göras gällande att det finns ett tilltänkt avtal, då rådet ännu inte har antagit ett principbeslut om att avtalsförhandlingar skall inledas.
- 2 Det kan i detta avseende påminnas om att enligt artikel 228.6 i fördraget får rådet, kommissionen eller en medlemsstat inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med bestämmelserna i fördraget.
- 3 Denna bestämmelses syfte är, som domstolen senast har fastslagit i yttrande 3/94 av den 13 december 1995 (REG s. I-4577, punkt 16), att undvika de komplikationer som skulle kunna uppstå till följd av att det i domstol ifrågasätts om ett internationellt avtal som binder gemenskapen är förenligt med fördraget.
- 4 Domstolen har i det yttrandet (punkt 17) dessutom påpekat att ett domstolsbeslut, i vilket det eventuellt skulle fastslås att ett sådant avtal, antingen på grund av sitt innehåll eller på grund av det förfarande som tillämpades när avtalet ingicks, är oförenligt med fördragets bestämmelser, inte bara skulle skapa allvarliga svårigheter på det gemenskapsrättsliga planet utan också i fråga om internationella förbindelser samt medföra en risk för att alla berörda parter skadas, även tredje land.

- 5 För att undvika sådana komplikationer har det i fördraget upprättats ett särskilt förfarande som innebär att Europeiska gemenskapernas domstol innan avtal ingås ombeds yttra sig över huruvida avtalet är förenligt med fördraget.
- 6 Det rör sig om ett särskilt samarbetsförfarande mellan domstolen, å ena sidan, och de andra institutionerna samt medlemsstaterna, å andra sidan, genom vilket domstolen i enlighet med artikel 164 i fördraget skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget under det skede som föregår ingåendet av det avtal som kan ge upphov till att en gemenskapsrättsakt om ingående av avtal, verkställighet eller tillämpning ifrågasätts.
- 7 Vad beträffar frågan om huruvida ett avtalsförslag finns måste det konstateras att i det förevarande fallet förhandlingarna inte har inletts och att det närmare innehållet i det avtal genom vilket gemenskapen avser ansluta sig till konventionen inte var fastställt då begäran inkom till domstolen och inte heller kommer att vara det när domstolen avger sitt yttrande.
- 8 För att kunna bedöma i vilken utsträckning denna avsaknad av närmare uppgifter om avtalets innehåll påverkar frågan om begäran kan upptas till prövning, bör åtskillnad göras med avseende på syftet med denna begäran.
- 9 Som framgår av de yttranden som har avgivits av medlemsstaternas regeringar och gemenskapernas institutioner, uppstår två huvudsakliga problem vid gemenskapens anslutning till konventionen, nämligen dels frågan om gemenskapen är behörig att ingå ett sådant avtal, dels spørgsmålet om anslutningen är förenlig med fördragets bestämmelser, i synnerhet de som rör domstolens behörighet.
- 10 Vad beträffar behörighetsfrågan skall det påminnas om att domstolen i yttrande 1/78 av den 4 oktober 1979 (Rec. s. 2871, punkt 35) har fastslagit att när det handlar om att avgöra en behörighetsfråga är det av intresse både för

gemenskapernas institutioner och de berörda staterna, inklusive tredje land, att bringa klarhet i denna fråga redan då förhandlingarna påbörjas och innan de viktigaste delarna i avtalet förhandlas.

- 11 Det enda villkor som domstolen uppställde i yttrandet var att syftet med det tilltänkta avtalet skall vara känt innan förhandlingarna inleds.
- 12 Det kan inte betvivlas att syftet med det tilltänkta avtalet i den aktuella begäran om yttrande är känt. Oberoende av formen för gemenskapens anslutning till konventionen är det allmänna syftet med denna konvention, det ämnesområde som regleras i konventionen och anslutningens institutionella betydelse för gemenskapen väl kända.
- 13 Man kan inte bestrida att begäran kan upptas till prövning med motiveringen att rådet ännu inte har fattat ett beslut om att inleda förhandlingarna och att ett avtal följaktligen inte är tilltänkt i den mening som avses i artikel 228.6 i fördraget.
- 14 Även om ett sådant beslut inte har fattats har gemenskapens anslutning till konventionen nämligen varit föremål för olika undersökningar och förslag från kommissionen och vid den tidpunkt då begäran ingavs var denna fråga upptagen på rådets dagordning. Den omständigheten att rådet har inlett ett förfarande enligt artikel 228.6 i fördraget förutsätter för övrigt att det räknar med möjligheten att ingå ett sådant avtal. Det förefaller således som om begäran om yttrande har inspirerats av rådets befogade omsorg om att få reda på vilken behörighet det har innan det beslutas om att förhandlingarna skall inledas.
- 15 Det bör dessutom påpekas att omfattningen av begäran om yttrande, i den mån den avser frågan om gemenskapens behörighet, är tillräckligt klargjord och att ett formellt beslut av rådet om att inleda förhandlingarna inte var nödvändigt för att klargöra denna fråga ytterligare.

- 16 Slutligen krävs det, med hänsyn till den ändamålsenliga verkan av förfarandet enligt artikel 228.6 i fördraget, att det finns en möjlighet att vända sig till domstolen vad avser behörighetsfrågan, inte bara då förhandlingarna inleds (yttrande 1/78, punkt 35) utan också innan dess att förhandlingarna formellt har tagit sin början.
- 17 Under dessa omständigheter är det av intresse för gemenskapen, medlemsstaterna och andra konventionsstater att, innan förhandlingarna inleds, få utredd den av rådet på ett tidigt stadium ställda frågan angående gemenskapens behörighet att initiera en anslutning.
- 18 Av det som anförts ovan följer att begäran om yttrande kan upptas till prövning i den mån som den rör gemenskapens behörighet att ingå ett avtal av det slag som avses.
- 19 Det förhåller sig emellertid annorlunda vad avser frågan om avtalets förenlighet med fördraget.
- 20 För att ge ett utförligt svar på frågan om huruvida gemenskapens anslutning till konventionen är förenlig med fördragets bestämmelser, i synnerhet med artiklarna 164 och 219 om domstolens behörighet, måste domstolen förfoga över tillräcklig information angående det sätt på vilket gemenskapen avser att underkasta sig nuvarande och framtida system för domstolsprövning som föreskrivs i konventionen.
- 21 Det måste emellertid konstateras att domstolen inte har erhållit några närmare uppgifter om de planerade lösningarna beträffande det konkreta sättet för hur gemenskapen skall underkasta sig en internationell domstol.
- 22 Av det som anförts ovan följer att domstolen inte är i stånd att på detta stadium avge ett yttrande över huruvida en anslutning till konventionen är förenlig med fördragets bestämmelser.

Gemenskapens behörighet att ansluta sig till konventionen

- 23 Det framgår av artikel 3b i fördraget, enligt vilken gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom fördraget, att gemenskapen endast har den behörighet som tilldelats den.
- 24 Iakttagandet av principen om tilldelade befogenheter gör sig gällande både då gemenskapen handlar internt och då den handlar externt.
- 25 Såsom domstolen har fastslagit handlar gemenskapen normalt på grundval av särskild behörighet som inte nödvändigtvis måste framgå uttryckligen av särskilda bestämmelser i fördraget utan som också, underförstått, kan härledas ur dessa bestämmelser.
- 26 Följaktligen framgår det av fast rättspraxis att inom området för gemenskapens internationella förbindelser, vilket är i fråga i denna begäran om yttrande, följer inte gemenskapens behörighet att åta sig internationella förpliktelser endast av uttryckliga bestämmelser i fördraget, utan den kan också på ett indirekt sätt framgå av dessa bestämmelser. Domstolen har bland annat konstaterat att varje gång som det i gemenskapsrätten har fastställts att gemenskapernas institutioner har behörighet på ett internt plan att nå ett bestämt mål, har gemenskapen också behörighet att åta sig de internationella förpliktelser som är nödvändiga för att nå detta mål, även om det saknas en uttrycklig bestämmelse i detta avseende (se yttrande 2/91 av den 19 mars 1993, Rec. s. I-1061, punkt 7).
- 27 Det kan konstateras att det inte finns någon bestämmelse i fördraget genom vilken gemenskapernas institutioner ges en allmän befogenhet att fastställa

regler inom området för mänskliga rättigheter eller ingå internationella överenskommelser inom detta område.

- 28 I avsaknad av uttrycklig eller underförstådd särskild behörighet för detta ändamål bör det prövas om artikel 235 i fördraget kan utgöra rättslig grund för anslutning.
- 29 Avsikten med artikel 235 är att kompensera det faktum att gemenskapernas institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget uttryckligen eller underförstått tilldelats befogenheter, i den mån som sådana befogenheter ändå framstår som nödvändiga för att gemenskapen skall kunna sköta sina uppgifter för att nå ett av de mål som fastställs i fördraget.
- 30 Eftersom denna bestämmelse är en del av ett institutionellt system grundat på principen om tilldelade befogenheter, kan den inte utgöra en grund för att utvidga området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och åtgärder fastställs. Den kan under alla omständigheter inte tjäna som grund för att anta bestämmelser som leder till en förändring av fördraget, utan att det förfarande som föreskrivs för detta ändamål iakttas.
- 31 Det är med hänsyn till det ovan anförda som det är lämpligt att pröva om gemenskapens anslutning till fördraget kan grundas på artikel 235.
- 32 Det bör inledningsvis påminnas om att betydelsen av respekten för de mänskliga rättigheterna har understrukits i olika förklaringar från medlemsstater och gemenskapernas institutioner (omnämnda i punkt III.5 i avsnittet rörande bakgrunden). Det har också hänvisats till detta i ingressen till Europeiska enhetsakten samt i ingressen till Fördraget om Europeiska unionen samt i artiklarna F.2, J.1.2 femte strecksatsen och K.2 i detta fördrag. I artikel F anges för övrigt att unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna,

såsom de garanteras i konventionen. I artikel 130u.2 i EG-fördraget föreskrivs att gemenskapens politik inom området för utvecklingssamarbete skall bidra till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

33 Det skall vidare påpekas att enligt en fast rättspraxis utgör de grundläggande rättigheterna en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa. I detta hänseende har domstolen hämtat inspiration från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i de internationella dokument som rör skyddet för de mänskliga rättigheterna och som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till. I detta sammanhang har domstolen angivit att konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är av särskild betydelse (se bland annat dom av den 18 juni 1991, ERT, C-260/89, Rec. s. I-2925, punkt 41).

34 Även om respekten för de mänskliga rättigheterna sålunda utgör ett villkor för att gemenskapsrättsakter skall vara lagenliga, måste det ändå konstateras att anslutningen till konventionen medför en betydande förändring av det nuvarande gemenskapssystemet för skyddet för mänskliga rättigheter, eftersom anslutningen innebär att gemenskapen förs in i ett särskilt internationellt institutionellt system samt att samtliga bestämmelser i konventionen införlivas med gemenskapens rättsordning.

35 En sådan förändring av systemet för skyddet för mänskliga rättigheter inom gemenskapen, vars institutionella följder skulle vara av grundläggande art såväl för gemenskapen som för medlemsstaterna, har konstitutionell betydelse och är följaktligen av sådant slag att den överskrider gränserna för artikel 235. Den kan endast genomföras genom att fördraget ändras.

36 Det kan därför konstateras att på gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar gemenskapen behörighet att ansluta sig till konventionen.

På grund härav avger

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet och G. Hirsch samt domarna G.F. Mancini, F.A. Schockweiler (referent), J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón och M. Wathelet,

efter att ha hört förste generaladvokaten G. Tesauro samt generaladvokaterna C.O. Lenz, F.G. Jacobs, A. La Pergola, G. Cosmas, P. Léger, M.B. Elmer, N. Fennelly och D. Ruiz-Jarabo Colomer,

följande yttrande: På gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar gemenskapen behörighet att ansluta sig till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Schockweiler	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Gulmann	Murray	Jann
Ragnemalm	Sevón	Wathelet	

Luxemburg den 28 mars 1996

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande