



# Samling af Afgørelser

UDTALELSE 2/13 FRA DOMSTOLEN (plenum)  
18. december 2014

## Indhold

I –	Anmodningen om udtalelse .....	4
II –	De institutionelle rammer og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder .....	5
A –	Europarådet .....	5
B –	Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder .....	6
1.	EMRK's afsnit I med overskriften »Rettigheder og friheder« og dens materielle bestemmelser .....	6
2.	EMRK's afsnit II og kontrolmekanismerne .....	7
a)	Menneskerettighedsdomstolen .....	7
b)	Ministerkomitéens funktionsmåde ved udøvelsen af dens beføjelser for så vidt angår overvågningen af fuldbyrdelsen af Menneskerettighedsdomstolens domme .....	8
3.	EMRK's afsnit III med overskriften »Forskellige bestemmelser« .....	9
4.	Protokollerne til EMRK .....	9
III –	Forholdet mellem Unionen og EMRK .....	10
IV –	Tiltrædelsesprocessen .....	12
V –	Aftaleudkastet .....	12
A –	Bestemmelserne vedrørende selve tiltrædelsen .....	13
B –	De øvrige bestemmelser .....	14
VI –	Den vurdering, som Kommissionen har redegjort for i sin anmodning om udtalelse .....	17
A –	Om formaliteten .....	17
B –	Om realiteten .....	17

1. Artikel 1, litra a), i protokol nr. 8 EU .....	17
2. Artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU .....	18
3. Artikel 6, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU	19
4. Artikel 1, litra b), og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU .....	20
5. Artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU .....	24
6. Artikel 3 i protokol nr. 8 EU .....	24
VII – Kort fremstilling af de væsentligste bemærkninger fremsat for Domstolen .....	25
A – Hvorvidt anmodningen om udtalelse kan antages til realitetsbehandling .....	25
B – Om realiteten .....	26
1. Artikel 1, litra a), i protokol nr. 8 EU .....	26
2. Artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU .....	26
3. Artikel 6, stk. 2, TEU og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU .....	27
4. Artikel 1, litra b), og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU .....	28
5. Artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU .....	31
6. Artikel 3 i protokol nr. 8 EU .....	31
VIII – Domstolens stillingtagen .....	32
A – Om formaliteten .....	32
B – Om realiteten .....	33
1. Indledende betragtninger .....	33
2. Om den påtænkte aftales forenelighed med den primære EU-ret .....	35
a) Om EU-rettens særlige karakteristika og autonomi .....	35
b) Om artikel 344 TEUF .....	38
c) Om mekanismen med medindklagede .....	39
d) Om proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen .....	41
e) Om EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen på FUSP-området .....	43

»Udtalelse afgivet i medfør af artikel 218, stk. 11, TEUF — udkast til international aftale —  
Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af  
menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder — nævnte udkasts forenelighed med  
EU-traktaten og med EUF-traktaten«

I udtalelsessag 2/13,

angående en anmodning om udtalelse i henhold til artikel 218, stk. 11, TEUF, indgivet af  
Europa-Kommissionen den 4. juli 2013, har

DOMSTOLEN (plenum)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano  
(refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh,  
J.-C. Bonichot, C. Vajda og S. Rodin og dommerne 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 og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar og kontorchef M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. og den 6. maj 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Europa-Kommissionen ved L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger og B. Smulders, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede
- den bulgarske regering ved E. Petranova og D. Drambozova, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, E. Ruffer og J. Králová, som befuldmægtigede
- den danske regering ved C. Thorning og M. Wolff, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede
- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget
- Irland ved E. Creedon, A. Joyce og E. McPhillips, som befuldmægtigede, bistået af E. Regan, SC, C. Toland, BL, og Advisory Council C. Daly
- den græske regering ved A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna og K. Boskovits, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved M.A. Sampol Pucurull og N. Díaz Abad, som befuldmægtigede
- den franske regering ved E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues og D. Colas, som befuldmægtigede
- den italienske regering ved avvocato dello Stato G. Albenzio
- den cypriotiske regering ved K. Lykourgos, K. Kompos og N. Kyriakou, som befuldmægtigede

- den lettiske regering ved I. Kalniņš og D. Pelše, som befuldmægtigede
  - den litauiske regering ved D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė og A. Svinkūnaitė, som befuldmægtigede
  - den ungarske regering ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget
  - den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede
  - den østrigske regering ved A. Posch og C. Pesendorfer, som befuldmægtigede
  - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
  - den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og M.L. Duarte, som befuldmægtigede
  - den rumænske regering ved R.H. Radu, V. Angelescu og A.-G. Văcaru, som befuldmægtigede
  - den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
  - den finske regering ved J. Heliskoski og H. Leppo, som befuldmægtigede
  - den svenske regering ved A. Falk og M. Rhodin, som befuldmægtigede
  - Det Forenede Kongeriges regering ved S. Behzadi-Spencer, som befuldmægtiget, bistået af D. Beard, QC
  - Europa-Parlamentet ved R. Passos, P. Schonard og E. Waldherr, som befuldmægtigede
  - Rådet for Den Europæiske Union ved H. Legal, F. Naert, T. Blanchet og P. Plaza García, som befuldmægtigede,
- og efter at have hørt generaladvokaten,  
afgivet følgende

## Udtalelse

### I – Anmodningen om udtalelse

1. Den anmodning om udtalelse, som Europa-Kommissionen har indgivet til Den Europæiske Unions Domstol, har følgende ordlyd:  
  
»Er udkastet til aftale om Den Europæiske Unions tiltrædelse af [konventionen] til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«),] forenelig med traktaterne?«
2. Kommissionen har som bilag til sin anmodning fremsendt følgende til Domstolen:
  - et revideret udkast til aftale om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »aftaleudkastet«)
  - et udkast til en erklæring fra Den Europæiske Union til fremsættelse på tidspunktet for undertegnelsen af tiltrædelsesaftalen (herefter »erklæringsudkastet«)

- et udkast til regel, der skal føjes til Ministerkomitéens regler for overvågning af fuldbyrdelsen af domme og vilkår vedrørende forlig i de sager, hvori Den Europæiske Union er part (herefter »udkastet til regel nr. 18«)
- et udkast til aftalememorandum mellem Den Europæiske Union og X[, som er en stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union], og
- et udkast til en forklarende rapport til aftalen om Den Europæiske Unions tiltrædelse af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »udkastet til en forklarende rapport« og, sammen med de øvrige ovennævnte instrumenter, »udkastene til tiltrædelsesinstrumenter« eller »den påtænkte aftale«).

## II – De institutionelle rammer og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

### A – Europarådet

3. Ved en international aftale, der blev undertegnet i London den 5. maj 1949, og som trådte i kraft den 3. august 1949 (herefter »statutten for Europarådet«), oprettede en gruppe på ti europæiske stater Europarådet for at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer med henblik på at sikre og virkeliggøre idealerne og principperne i deres fælles arvelod og at begunstige den økonomiske og sociale udvikling i Europa. I dag er 47 europæiske stater medlemmer af Europarådet, herunder de 28 medlemsstater af Den Europæiske Union (herefter »medlemsstaterne«).
4. Det fremgår af nævnte statut, at Europarådets organer består af udvalget af regeringsrepræsentanter (herefter »Ministerkomitéen«) og Den Parlamentariske Forsamling (herefter »Forsamlingen«), bistået af Europarådets sekretariat.
5. I medfør af artikel 14 i Europarådets statut består Ministerkomitéen af en repræsentant for hvert medlem, og hver repræsentant har ret til én stemme.
6. Det fremgår af artikel 15, litra a), i Europarådets statut, at »[Ministerkomitéen] efter indstilling fra [Forsamlingen] eller på eget initiativ [skal] overveje, hvilke skridt der måtte være påkrævet med henblik på at fremme [Europarådets] formål, herunder at der indgås konventioner eller overenskomster, samt at vedkommende regeringer vedtager en fælles politik med hensyn til særlige anliggender. [...]«. Samme artikels litra b), første punktum, præciserer, at »[n]år det skønnes formålstjenligt, kan [Ministerkomitéens] beslutninger have form af anbefalinger til medlemsstaternes regeringer«.
7. Artikel 20 i Europarådets statut indeholder reglerne om det quorum, der er påkrævet for vedtagelse af Ministerkomitéens afgørelser. Den har følgende ordlyd:
  - »a. Til vedtagelse af resolutioner i [Ministerkomitéen], der vedrører følgende betydningsfulde forhold, nemlig:
    - i. anbefalinger som nævnt i artikel 15(b),
  - [...]
  - v. anbefalinger med henblik på ændringer i artiklerne [...] 15 [og] 20 [...] og
  - vi. et hvilket som helst andet spørgsmål, om hvilket [Ministerkomitéen] ved en resolution, vedtaget i henhold til [litra d)] nedenfor, måtte bestemme, at det på grund af dets betydning skal afgøres ved enstemmig vedtagelse,

kræves, at de vedtages af samtlige de repræsentanter, der afgiver stemme, og af et flertal af de repræsentanter, der er berettiget til at tage sæde i [Ministerkomitéen].

[...]

d. Til vedtagelse af alle andre resolutioner i [Ministerkomitéen] [...] kræves to tredjedels flertal af de repræsentanter, der afgiver stemme, og almindeligt flertal af de repræsentanter, der er berettiget til at tage sæde i [Ministerkomitéen].«

8. I henhold til statuttens artikel 25 består Forsamlingen af repræsentanter for hvert medlem af Europarådet, som hvert parlament vælger af sin midte, eller som udpeges blandt parlamentets medlemmer efter en af parlamentet fastsat procedure. Hvert medlem råder over et bestemt antal sæder, der er fastsat i statuttens artikel 26. Det højeste antal sæder er 18.

*B – Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder*

9. EMRK er en international multilateral aftale, der blev indgået inden for Europarådet, og som trådte i kraft den 3. september 1953. Samtlige medlemmer af Europarådet er høje kontraherende parter i konventionen (herefter »de kontraherende parter«).

10. EMRK består af tre afsnit.

1. 1. EMRK's afsnit I med overskriften »Rettigheder og friheder« og dens materielle bestemmelser

11. EMRK's afsnit I definerer de rettigheder og friheder, som de kontraherende parter i overensstemmelse med konventionens artikel 1 »garanterer enhver person under deres jurisdiktion«. Der er ikke fastsat nogen fravigelse til denne forpligtelse, bortset fra den i konventionens artikel 15 indeholdte fravigelse, nemlig »[u]nder krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens«. Navnlige kan de forpligtelser, der er fastsat i konventionens artikel 2 (ret til livet, undtagen ved død som følge af nødvendig magtanvendelse), artikel 3 (forbud mod tortur), artikel 4, stk. 1 (forbud mod slaveri) og artikel 7 (ingen straf uden retsregel), under ingen omstændigheder fraviges.

12. EMRK's artikel 6 med overskriften »Ret til retfærdig rettergang« fastsætter:

»1. Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. Dom skal afsiges i offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, er i særdeleshed berettiget til:

a) ufortøvet at modtage udførlig underretning på et sprog, som han forstår, om arten af og årsagen til den anklage, der er rejst mod ham

b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar

- c) at forsvare sig personligt eller ved juridisk bistand[,] som han selv har valgt, og, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale den juridiske bistand, at modtage den uden betaling, når retfærdighedens interesser kræver det
  - d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og at få vidner i hans interesse tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham
  - e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten.«
13. EMRK's artikel 13 med overskriften »Adgang til effektive retsmidler« har følgende ordlyd:
- »Enhver, der krænkes i de ved denne [k]onvention anerkendte rettigheder og friheder, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler på embeds vegne.«
2. 2. EMRK's afsnit II og kontrolmekanismerne
14. EMRK's afsnit II indeholder reglerne om mekanismerne til kontrol af de kontraherende parter overholdelse af de forpligtelser, som de har påtaget sig i medfør af konventionens artikel 1. Afsnittet omfatter således bl.a. EMRK's artikel 19, hvorved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) blev oprettet, og artikel 46, der indrømmer Ministerkomitéen beføjelser for så vidt angår overvågningen af fuldbyrdelsen af denne domstols domme.
- a) Menneskerettighedsdomstolen
15. I overensstemmelse med EMRK's artikel 20 og 22 vælges Menneskerettighedsdomstolens dommere, hvis antal svarer til antallet af de kontraherende parter, af Forsamlingen med hensyn til hver af de kontraherende parter på grundlag af en liste over tre kandidater, der er opstillet af den kontraherende part.
16. EMRK's artikel 32 indrømmer Menneskerettighedsdomstolen kompetence til at fortolke og anvende konventionen under de betingelser, der bl.a. er fastsat i konventionens artikel 33 og 34.
17. I medfør af EMRK's artikel 33 kan et søgsmål, der står mellem to (eller flere) kontraherende parter, og som vedrører ethvert påstået brud på konventionens og de dertil knyttede protokollers bestemmelser, inden for rammerne af en mellemstatslig sag indbringes for Menneskerettighedsdomstolen
18. Det fremgår af EMRK's artikel 34, første punktum, at Menneskerettighedsdomstolen »kan modtage klager fra enhver person, enhver ikkestatslig organisation eller gruppe af enkeltpersoner, der hævder at være blevet krænket af en af de [kontraherende parter] i de rettigheder, der er anerkendt ved denne konvention eller de dertil knyttede protokoller«.
19. Antagelse til realitetsbehandling af en individuel klage er i henhold til EMRK bl.a. underkastet følgende fire betingelser. For det første skal klageren i medfør af konventionens artikel 34 kunne hævde at være blevet krænket i de rettigheder, der er anerkendt ved konventionen eller de dertil knyttede protokoller. For det andet skal klageren i overensstemmelse med konventionens artikel 35, stk. 1, have udtømt de »nationale« retsmidler, dvs. de retsmidler, der foreligger i retsordenen i den kontraherende part, som klagen er rettet imod. Denne formalitetsbetingelse afspejler det princip, hvorefter den ved EMRK indførte kontrolmekanisme er af subsidiær karakter i forhold til de mekanismer til beskyttelse af menneskerettighederne, der findes hos de kontraherende parter (Menneskerettighedsdomstolen, Akdivar m.fl. mod Tyrkiet, §§ 65 og 66, nr. 21893, 16.9.1996, og Burden mod Det Forenede Kongerige, nr. 13378/05, § 42, 29.4.2008). For det tredje skal klagen i medfør af samme bestemmelse

være indgivet senest seks måneder fra datoen for den endelige nationale afgørelse. For det fjerde fremgår det af konventionens artikel 35, stk. 2, litra b), at antagelsen til realitetsbehandling af en klage er betinget af, at den »i det væsentlige [ikke] er identisk med en sag, der allerede er blevet undersøgt af [Menneskerettighedsdomstolen] eller allerede har været underkastet anden form for international undersøgelse eller afgørelse«, medmindre den indeholder nye oplysninger.

20. Sagen ved Menneskerettighedsdomstolen fører enten til en afgørelse eller en dom, hvorved Menneskerettighedsdomstolen fastslår, at klagen skal afvises, eller at EMRK ikke er blevet overtrådt, eller til en dom, hvorved Menneskerettighedsdomstolen fastslår, at konventionen er blevet overtrådt. Denne dom er deklatorisk og berører ikke gyldigheden af de pågældende handlinger fra den kontraherende part.
21. En dom fra Menneskerettighedsdomstolen afsagt af Storkammeret er i overensstemmelse med EMRK's artikel 44, stk. 1, endelig. Det fremgår af konventionens artikel 43, sammenholdt med artikel 44, stk. 2, at en dom afsagt af et kammer ved Menneskerettighedsdomstolen bliver endelig, hvis parterne erklærer, at de ikke vil anmode om, at sagen henvises til Storkammeret, eller hvis Storkammerets udvalg afviser en sådan anmodning, eller tre måneder efter datoen for dommen, hvis der ikke er anmodet om henvisning af sagen til Storkammeret.
22. I medfør af EMRK's artikel 46, stk. 1, forpligter de kontraherende parter sig til at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige domme i de sager, som de er parter i. I henhold til denne bestemmelse er en kontraherende part for det første forpligtet til for så vidt angår klageren at træffe alle de individuelle foranstaltninger, der er gældende i medfør af dennes nationale ret, for at ophæve følgerne af den i Menneskerettighedsdomstolens dom konstaterede overtrædelse (restitutio in integrum). Hvis den berørte kontraherende parts interne ret kun tillader delvis skadesløsholdelse, fastsætter konventionens artikel 41, at Menneskerettighedsdomstolen kan tilkende den forurettede part »passende erstatning«. For det andet er en kontraherende part forpligtet til at vedtage almindelige foranstaltninger såsom en ændring af sin nationale ret, ændringer i retspraksis eller andre typer foranstaltninger med henblik på at forebygge nye overtrædelser, der svarer til de af Menneskerettighedsdomstolen konstaterede overtrædelser, eller bringe overtrædelser, der fortsat foreligger i den nationale ret, til ophør.
  - b) Ministerkomitéens funktionsmåde ved udøvelsen af dens beføjelser for så vidt angår overvågningen af fuldbyrdelsen af Menneskerettighedsdomstolens domme
23. I henhold til EMRK's artikel 46, stk. 2, skal Ministerkomitéen overvåge fuldbyrdelsen af Menneskerettighedsdomstolens endelige domme. I medfør af konventionens artikel 39, stk. 4, overvåger Ministerkomitéen ligeledes, at et forlig som omhandlet i denne artikels stk. 1 fuldbyrdes på de fastsatte vilkår.
24. I henhold til disse beføjelser undersøger Ministerkomitéen i det væsentlige, om den kontraherende part har truffet alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige dom eller til i givet fald at fuldbyrde et forlig på de fastsatte vilkår. Udøvelsen af disse beføjelser er undergivet »Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements« (herefter »reglerne til overvågning af fuldbyrdelsen«).
25. Ifølge regel nr. 17 i reglerne til overvågning af fuldbyrdelsen vedtager Ministerkomitéen en »final resolution«, hvis den finder, at den kontraherende part har truffet alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at rette sig efter Menneskerettighedsdomstolens endelige dom eller på i givet fald at fuldbyrde et forlig på de fastsatte vilkår. I overensstemmelse med regel nr. 16 i de nævnte regler kan Ministerkomitéen vedtage »interim resolutions« med henblik på bl.a. at »provide information on the



state of progress of the execution or, where appropriate, to express concern and/or to make suggestions with respect to the execution«. Vedtagelsen af disse to typer beslutninger kræver, at det i artikel 20, litra d), i Europarådets statut fastsatte quorum er opnået.

26. Ifølge EMRK's artikel 46, stk. 3 og 4, kan Ministerkomitéen med et flertal på to tredjedele af de repræsentanter, der har ret til at sidde i komitéen, for det første indgive en fortolkningsanmodning til Menneskerettighedsdomstolen, hvis det er komitéens opfattelse, at overvågningen af en endelig doms fuldbyrdelse vanskeliggøres af et problem med at fortolke dommen. Hvis det for det andet er Ministerkomitéens opfattelse, at en kontraherende part nægter at rette sig efter en endelig dom i en sag mod vedkommende part, kan komitéen anmode Menneskerettighedsdomstolen om at tage stilling til, hvorvidt den pågældende part har undladt at overholde sin forpligtelse i henhold til samme artikels stk. 1. Hvis nævnte domstol finder, at forpligtelsen er overtrådt, skal den henvise sagen til Ministerkomitéen, som tager stilling til, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Hvis der ikke konstateres nogen overtrædelse, skal sagen henvises til Ministerkomitéen, som afslutter sin behandling af sagen, jf. nævnte artikels stk. 5.
27. EMRK tillægger endvidere Ministerkomitéen visse andre beføjelser. I overensstemmelse med konventionens artikel 26, stk. 2, kan Ministerkomitéen således efter anmodning fra Menneskerettighedsdomstolen i plenum og ved enstemmighed i komitéen beslutte at reducere antallet af dommere i kamrene fra syv til fem for en bestemt periode og på grundlag af konventionens artikel 47 anmode Menneskerettighedsdomstolen om at afgive en rådgivende udtalelse om juridiske spørgsmål vedrørende fortolkningen af konventionen og de til denne knyttede protokoller.
28. Endelig fremgår det af EMRK's artikel 50, at udgifterne til Menneskerettighedsdomstolen udredes af Europarådet.
3. 3. EMRK's afsnit III med overskriften »Forskellige bestemmelser«
29. I overensstemmelse med EMRK's artikel 53 må ingen bestemmelse i konventionen fortolkes som en begrænsning i eller afvigelse fra nogen af de menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som måtte være tilsikret i henhold til en kontraherende parts lovgivning eller i henhold til anden overenskomst, som den er part i.
30. I medfør af EMRK's artikel 55 giver de kontraherende parter, bortset fra særlig aftale, afkald på at forelægge en tvist om fortolkning eller anvendelse af denne konvention til afgørelse på anden måde end i denne konvention bestemt.
31. EMRK's artikel 57, stk. 1, gør det ved undertegnelsen af konventionen eller ved deponeringen af ratifikationsinstrumentet muligt for de kontraherende parter at »tage forbehold med hensyn til enhver særskilt bestemmelse i konventionen, i det omfang en lov, som på det tidspunkt er i kraft på dens område, ikke er i overensstemmelse med bestemmelsen«, idet »forbehold af generel karakter« forbydes.
4. 4. Protokollerne til EMRK
32. EMRK suppleres af 14 protokoller.
33. En første gruppe protokoller, der indeholder tillægsprotokollen til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »tillægsprotokollen«) og protokol nr. 4, 6, 7, 12 og 13, supplerer EMRK's indhold ved at indføre supplerende grundlæggende rettigheder. Samtlige medlemsstater er kontraherende parter i tillægsprotokollen og i protokol nr. 6 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende afskaffelse af dødsstraf (herefter »protokol nr. 6«). Derimod er kun et begrænset antal medlemsstater kontraherende parter i hver af de øvrige protokoller.

34. Ved en anden gruppe protokoller, herunder protokol nr. 2, 3, 5, 8-11 og 14, blev der kun foretaget ændringer i EMRK, og de har ikke noget selvstændigt indhold. I øvrigt er flertallet af disse protokoller blevet ophævet eller er blevet uden genstand.
35. I forbindelse med den foreliggende anmodning om udtalelse er den mest relevante af protokollerne i denne anden gruppe protokol nr. 14 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder om ændring af konventionens kontrolsystem, som blev vedtaget den 13. maj 2004 og trådte i kraft den 1. juni 2010. Ved denne protokols artikel 17 er EMRK's artikel 59, stk. 2, blevet ændret med henblik på at foreskrive selve princippet om EU's tiltrædelse af denne konvention. Bestemmelsen er nu affattet således:

»Den Europæiske Union kan tiltræde [EMRK].«

36. Endelig er to yderligere protokoller blevet åbnet for undertegnelse og endnu ikke trådt i kraft. Det drejer sig om protokol nr. 15 om ændring af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som ændrer EMRK på relativt begrænsede punkter, og protokol nr. 16 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet den 2. oktober 2013 (herefter »protokol nr. 16«), der i sin artikel 1, stk. 1, foreskriver en mulighed for de kontraherende parters øverste domstole for at forelægge Menneskerettighedsdomstolen anmodninger om rådgivende udtalelser om principielle spørgsmål vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af de rettigheder og friheder, som er fastsat i EMRK eller de dertil knyttede protokoller.

### III – Forholdet mellem Unionen og EMRK

37. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder udgør en integrerende del af de almindelige EU-retlige principper. I denne henseende lader Domstolen sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne og af anvisningerne i de internationale instrumenter om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har samarbejdet om eller tiltrådt (domme Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, præmis 4, og Nold mod Kommissionen, 4/73, EU:C:1974:51, præmis 13). Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at EMRK har en særlig betydning (jf. bl.a. domme ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 41, og Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 283). Artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (efter ændring nu artikel 6, stk. 2, EU) har kodificeret denne retspraksis.
38. Domstolen fastslog i præmis 34 og 35 i sin udtalelse 2/94 (EU:C:1996:140), at Det Europæiske Fællesskab ikke havde kompetence til at tiltræde EMRK på fællesskabsrettens daværende udviklingstrin. Denne tiltrædelse ville nemlig have medført en væsentlig ændring i den eksisterende fællesskabsordning til beskyttelse af menneskerettighederne, idet den ville have betydet, at Fællesskabet skulle indgå i et særskilt internationalt institutionelt system, og at samtlige bestemmelser i konventionen skulle integreres i fællesskabsretten. En sådan ændring af ordningen til beskyttelse af menneskerettighederne i Fællesskabet, hvis institutionelle følger også ville have været grundlæggende såvel for Fællesskabet som for medlemsstaterne, ville have haft forfatningsmæssig betydning og ville derfor ved sin art være gået ud over grænserne for artikel 235 i EF-traktaten (nu artikel 308 EF) – hvilken bestemmelse nu er indeholdt i artikel 352, stk. 1, TEUF – hvilket udelukkende ville have kunnet foretages gennem en ændring af denne traktat.
39. Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen proklamerede i mellemtiden Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1, herefter »chartret«). Hovedformålet med dette charter, der dengang ikke udgjorde et bindende retligt instrument, var, således som det fremgår af præambelen hertil, at bekræfte »de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, traktaten om Den Europæiske Union og fællesskabstraktaterne, [EMRK], de socialpagter,

som Fællesskabet og Europarådet har vedtaget, samt [Domstolens] og [Menneskerettighedsdomstolens] retspraksis« (jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 38).

40. Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009, ændrede artikel 6 EU. Denne bestemmelse, som ændret, der nu udgør artikel 6 TEU, er affattet på følgende måde:

»1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i [chartret], der har samme juridiske værdi som traktaterne.

Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

Rettighederne, frihederne og principperne i chartret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i chartrets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i chartret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser.

2. Unionen tiltræder [EMRK]. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

3. De grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved [EMRK], og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.«

41. I denne henseende fastsætter artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. ii), TEUF, at Rådet efter godkendelse fra Parlamentet vedtager afgørelsen om indgåelse af aftale om tiltrædelse af EMRK (herefter »tiltrædelsesaftalen«). Desuden bliver det i samme artikels stk. 8 præciseret, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed herom, og at Rådets afgørelse træder i kraft efter medlemsstaternes godkendelse heraf i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.
42. Blandt de protokoller til EU-traktaten og EUF-traktaten, der i henhold til artikel 51 TEU udgør en integrerende del af disse traktater, skal nævnes protokol (nr. 8) vedrørende artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »protokol nr. 8 EU«). Protokollen består af tre artikler, som har følgende ordlyd:»Artikel 1[Tiltrædelsesaftalen], jf. artikel 6, stk. 2, [TEU], skal afspejle nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika, navnlig for så vidt angår
- a) de nærmere bestemmelser for Unionens eventuelle deltagelse i [EMRK's] kontrolinstanser
  - b) de mekanismer, der er nødvendige for at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde.Artikel 2

Den aftale, der er nævnt i artikel 1, skal sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Den skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til [EMRK], navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger [EMRK] i overensstemmelse med dennes artikel 15, og forbehold med hensyn til [EMRK], som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57.Artikel 3

Den aftale, der er nævnt i artikel 1, berører ikke artikel 344 [TEUF].«

43. Den erklæring ad artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, som er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, har følgende ordlyd:

»Konferencen er enig om, at Unionens tiltrædelse af [EMRK] bør tilrettelægges på en sådan måde, at EU-retten særlige karakteristika bevares. Konferencen noterer sig i den forbindelse, at der foregår en regelmæssig dialog mellem [Domstolen] og [Menneskerettighedsdomstolen], en dialog, der vil kunne styrkes, når Unionen tiltræder denne konvention.«

44. Chartrets artikel 52, stk. 3, fastsætter:

»I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [EMRK], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

45. Endelig har chartrets artikel 53 følgende ordlyd:

»Ingen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU-retten og folkeretten, i de internationale konventioner, som Unionen, Fællesskabet eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder [EMRK], samt i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder.«

#### **IV – Tiltrædelsesprocessen**

46. Efter en henstilling fra Kommissionen af 17. marts 2010 traf Rådet den 4. juni 2010 afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlingerne om tiltrædelsesaftalen og udpegede Kommissionen som forhandler.
47. De principper, der skal være genstand for interne EU-regler, hvis vedtagelse er nødvendig med henblik på at virkeliggøre Unionens tiltrædelse af EMRK (herefter »de interne regler«), er opregnet i et supplerende bilag til Rådets forhandlingsmandat af 26. og 27. april 2012. I henhold til dette dokument skal de interne regler bl.a. behandle Unionens repræsentation for Menneskerettighedsdomstolen, udløsningen af mekanismen med medindklagede for Menneskerettighedsdomstolen og af koordinationsreglerne med henblik på klagerens og den medindklagedes forvaltning af sagsbehandlingen ved samme domstol, udpegelsen af tre kandidater til stillingen som dommer ved Menneskerettighedsdomstolen, systemet med forudgående involvering fra Domstolen samt de tilfælde, hvor Unionen vedtager en holdning, og de tilfælde, hvor medlemsstaterne bevarer deres tale- og handlingsfrihed inden for Menneskerettighedsdomstolen og Ministerkomitéen.
48. Den 5. april 2013 førte forhandlingerne til enighed blandt forhandlerne om udkastene til tiltrædelsesinstrumenter. Forhandlerne blev enige om, at samtlige disse tekster udgør en helhed, og at de alle er lige nødvendige for at muliggøre Unionens tiltrædelse af EMRK.

#### **V – Aftaleudkastet**

49. Aftaleudkastet indeholder de bestemmelser, der anses for nødvendige for, at Unionen kan tiltræde EMRK. En første gruppe af disse bestemmelser vedrører selve tiltrædelsen, og ved denne gruppe er de processuelle mekanismer, som er nødvendige for at muliggøre en faktisk tiltrædelse, blevet indført. En anden gruppe af de nævnte bestemmelser, som er af rent teknisk karakter, fastsætter for det første de ændringer til denne konvention, der er nødvendige i lyset af, at konventionen er blevet affattet således, at den kan finde anvendelse på Europarådets medlemsstater, selv om Unionen hverken er en stat eller et medlem af denne internationale organisation. For det andet er der foreskrevet bestemmelser om andre instrumenter knyttet til EMRK og de afsluttende bestemmelser vedrørende ikrafttræden og meddelelse af ratifikations- eller tiltrædelsesretsakterne heri.

A – Bestemmelserne vedrørende selve tiltrædelsen

50. Under hensyntagen til EMRK's artikel 59, stk. 2, fastsætter aftaleudkastets artikel 1, stk. 1, at Unionen ved denne aftale tiltræder EMRK, tillægsprotokollen og protokol nr. 6, dvs. de to protokoller, som samtlige medlemsstater i forvejen har tiltrådt.
51. Aftaleudkastets artikel 1, stk. 2, ændrer EMRK's artikel 59, stk. 2, med henblik på dels at muliggøre Unionens senere tiltrædelse af andre protokoller, idet denne tiltrædelse fortsat reguleres mutatis mutandis af de relevante bestemmelser i hver protokol, dels at præcisere, at tiltrædelsesaftalen »constitutes an integral part of [the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (herefter »the ECHR«)]«.
52. Det fremgår af aftaleudkastets artikel 2, stk. 1, at Unionen på det tidspunkt, hvor den skriver under på eller giver sit samtykke til at blive bundet af tiltrædelsesaftalens bestemmelser i overensstemmelse med artikel 10 heri, kan tage forbehold med hensyn til EMRK og tillægsprotokollen hertil, jf. konventionens artikel 57. Derimod fastsætter artikel 4 i protokol nr. 6, at det ikke er tilladt at tage noget forbehold med hensyn til denne protokol. Desuden er der ved aftaleudkastets artikel 2, stk. 2, i nævnte artikel 57 blevet tilføjet en ny sætning, hvorefter Unionen »may, when acceding to [the ECHR], make a reservation in respect of any particular provision of the Convention to the extent that any law of the European Union [herefter »EU«] then in force is not in conformity with the provision«. Endvidere bliver det i aftaleudkastets artikel 11 præciseret, at der ikke anerkendes noget forbehold med hensyn til bestemmelserne i denne aftale.
53. I henhold til aftaleudkastets artikel 1, stk. 3, pålægges Unionen ved tiltrædelsen af EMRK og de dertil knyttede protokoller for det første kun forpligtelser for så vidt angår handlinger, foranstaltninger eller undladelser fra dens institutioner, organer, kontorer eller agenturer eller fra personer, som handler på deres vegne. For det andet kan ingen af bestemmelserne i konventionen eller de dertil knyttede protokoller pålægge Unionen en forpligtelse til at foretage en handling eller træffe en foranstaltning, som den ikke havde haft beføjelse til i medfør af EU-retten.
54. Derimod fastsætter aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, første punktum, at en medlemsstat med henblik på EMRK, de dertil knyttede protokoller og selve tiltrædelsesaftalen kan gøres ansvarlig for en handling, foranstaltning eller undladelse fra en af denne stats organer eller fra personer, som handler på dens vegne, selv når handlingen, foranstaltningen eller undladelsen sker, når staten gennemfører EU-retten, herunder beslutninger truffet på grundlag af EU-traktaten og EUF-traktaten. Det bliver i samme stykkes andet punktum præciseret, at dette ikke er til hinder for, at Unionen kan være ansvarlig som medindklaget for en overtrædelse, der følger af en sådan handling, foranstaltning eller undladelse, i overensstemmelse med bl.a. aftaleudkastets artikel 3.
55. Ved nævnte artikel 3 er mekanismen med medindklagede blevet indført. Med henblik herpå ændrer artiklens stk. 1 EMRK's artikel 36 ved hertil at tilføje et stk. 4, der fastsætter dels, at Unionen eller en medlemsstat kan blive medindklaget i en sag for Menneskerettighedsdomstolen under de omstændigheder, som i det væsentlige er fastsat i stk. 2-8 i denne artikel 3, dels at den medindklagede er part i sagen.
56. Aftaleudkastets artikel 3, stk. 2-8, er sålydende:
- »2. Where an application is directed against one or more member States of the European Union [(herefter »EU«)], the [EU] may become a co-respondent to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the [European Court of Human Rights [(herefter »ECtHR«)]] if it appears that such allegation calls into question the compatibility with the rights at issue defined in the [ECHR] or in the protocols to which the [EU] has acceded of a provision of [EU] law, including decisions taken

under the Treaty on the European Union [(herefter »EU Treaty)] and under the Treaty on the Functioning of the European Union [(herefter »FEU Treaty«)], notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under [EU] law.

3. Where an application is directed against the [EU], the [Member States] may become co-respondents to the proceedings in respect of an alleged violation notified by the [ECtHR] if it appears that such allegation calls into question the compatibility with the rights at issue defined in the [ECHR] or in the protocols to which the [EU] has acceded of a provision of the [EU Treaty], the [FEU Treaty] or any other provision having the same legal value pursuant to those instruments, notably where that violation could have been avoided only by disregarding an obligation under those instruments.

4. Where an application is directed against and notified to both the [EU] and one or more of [the] member States, the status of any respondent may be changed to that of a co-respondent if the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met.

5. A High Contracting Party [(herefter »Contracting Party«)] shall become a co-respondent either by accepting an invitation from the [ECtHR] or by decision of the [ECtHR] upon the request of that [Contracting Party]. When inviting a [Contracting Party] to become co-respondent, and when deciding upon a request to that effect, the [ECtHR] shall seek the views of all parties to the proceedings. When deciding upon such a request, the [ECtHR] shall assess whether, in the light of the reasons given by the [Contracting Party] concerned, it is plausible that the conditions in paragraph 2 or paragraph 3 of this article are met.

6. In proceedings to which the [EU] is a co-respondent, if the [Court of Justice] has not yet assessed the compatibility with the rights at issue defined in the [ECHR] or in the protocols to which the [EU] has acceded of the provision of [EU] law as under paragraph 2 of this article, sufficient time shall be afforded for the [Court of Justice] to make such an assessment, and thereafter for the parties to make observations to the [ECtHR]. The [EU] shall ensure that such assessment is made quickly so that the proceedings before the [ECtHR] are not unduly delayed. The provisions of this paragraph shall not affect the powers of the [ECtHR].

7. If the violation in respect of which a [Contracting Party] is a co-respondent to the proceedings is established, the respondent and the co-respondent shall be jointly responsible for that violation, unless the [ECtHR], on the basis of the reasons given by the respondent and the co-respondent, and having sought the views of the applicant, decides that only one of them be held responsible.

8. This article shall apply to applications submitted from the date of entry into force of this Agreement [hereafter (»the accession agreement«)].«

57. Endelig bliver det i aftaleudkastets artikel 5 præciseret, at sager ved Domstolen ikke skal fortolkes som værende internationale undersøgelses- eller afgørelsesprocedurer som omhandlet i EMRK's artikel 35, stk. 2, litra b), eller andre midler til afgørelse af tvister som omhandlet i konventionens artikel 55.

#### B – *De øvrige bestemmelser*

58. For det første tilsigter en række bestemmelser at tilpasse de bestemmelser i EMRK eller i de dertil knyttede protokoller, der henviser til de kontraherende parter som værende »stater« eller til forhold henhørende under statsbegrebet.

59. Således indeholder aftaleudkastets artikel 1, stk. 5, en fortolkningsregel, hvorefter de i forskellige bestemmelser i EMRK og i visse af de dertil knyttede protokoller indeholdte ord »State«, »States«, »State Parties«, »national law«, »administration of the State«, »national laws«, »national authority«,

»domestic«, »national security«, »economic well-being of the country«, »territorial integrity« og »life of the nation« efter tiltrædelsen skal forstås som gældende mutatis mutandis for Unionen i egenskab af kontraherende part.

60. Hvad mere specifikt angår de territoriale aspekter fremgår det af aftaleudkastets artikel 1, stk. 6, at det i EMRK's artikel 1 indeholdte udtryk »enhver person under deres jurisdiktion« skal forstås således, at det for så vidt angår Unionen henviser til de personer, der befinder sig på de medlemsstaters områder, hvor EU-traktaten og EUF-traktaten finder anvendelse. I det omfang udtrykket henviser til personer, som ikke befinder sig på en kontraherende parts område, skal det forstås således, at det henviser til de personer, der – såfremt den påståede overtrædelse havde kunnet tilskrives en kontraherende part, som er en stat – ville have henhørt under den pågældende kontraherende parts jurisdiktion. Samme artikels stk. 7 fastsætter desuden, at de i forskellige bestemmelser i EMRK og i visse af de dertil knyttede protokoller indeholdte ord »country« og »territory of a State« for så vidt angår Unionen betegner hvert af medlemsstaternes områder, hvor EU-traktaten og EUF-traktaten finder anvendelse.
61. Dernæst ændrer aftaleudkastets artikel 1, stk. 8, EMRK's artikel 59, stk. 5, således, at Europarådets generalsekretær nu også skal give Unionen meddelelse om konventionens ikrafttræden, om navnene på de kontraherende parter, der har ratificeret den eller har tiltrådt den, og om deponering af alle ratifikations- eller tiltrædelsesinstrumenter, som senere foretages.
62. Endelig ændrer aftaleudkastets artikel 4 første punktum i EMRK's artikel 29, stk. 2, og overskriften på artikel 33 i konventionen, idet udtrykkene »mellestatslige klager« og »mellestatslige sager« erstattes af henholdsvis udtrykkene »inter-Party applications« og »inter-Party cases«.
63. For det andet er bestemte ændringer af EMRK blevet anset for at være nødvendige som følge af den omstændighed, at Unionen ikke er medlem af Europarådet.
64. I denne henseende bestemmer aftaleudkastets artikel 6, stk. 1, at en delegation fra Europa-Parlamentet har ret til at deltage med stemmeret i Forsamlingens møder, når Forsamlingen udøver sine funktioner vedrørende valg af dommere til Menneskerettighedsdomstolen. Denne delegation vil have det samme antal repræsentanter som delegationen fra den medlemsstat i Europarådet, der har det højeste antal repræsentanter. Det fremgår af samme artikels stk. 2, at »[t]he modalities of the participation of representatives of the European Parliament in the sittings of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe [herefter »Assembly«] and its relevant bodies shall be defined by the [Assembly], in co-operation with the European Parliament«.
65. Hvad først angår Ministerkomitéen ændrer aftaleudkastets artikel 7, stk. 1, EMRK's artikel 54, idet der tilføjes et nyt stk. 1, hvoraf det fremgår, at »[p]rotocols to this Convention are adopted by the Committee of Ministers«. Dernæst fremgår det af samme artikels stk. 2, at Unionen har ret til at deltage med stemmeret i Ministerkomitéens møder, når komitéen træffer beslutninger på grundlag af bestemte bestemmelser i EMRK, nemlig konventionens artikel 26, stk. 2 (reducering af antallet af dommere i kamrene), artikel 39, stk. 4 (overvågning af fuldbyrdelsen af et forlig), artikel 46, stk. 2-5 (fuldbyrdelse af Menneskerettighedsdomstolens domme), artikel 47 (anmodning om rådgivende udtalelser) og artikel 54, stk. 1 (Ministerkomitéens beføjelser). Endvidere fastsætter stk. 3 i nævnte artikel 7, at Unionen før vedtagelse af enhver retsakt vedrørende EMRK eller en af protokollerne hertil – som Unionen er blevet part i – der vedrører Ministerkomitéens beslutninger i medfør af de i denne artikels stk. 2 anførte bestemmelser, eller som er knyttet til udvælgelsen af kandidater til Forsamlingens valg af dommere, skal høres i Ministerkomitéen, som er forpligtet til at tage behørigt hensyn til Unionens holdning. Endelig indeholder aftaleudkastets artikel 7, stk. 4, første punktum, princippet om, at Unionens og dens medlemsstaters udøvelse af stemmeretten ikke krænker Ministerkomitéens effektive varetagelse af sine overvågningsfunktioner i overensstemmelse med EMRK's artikel 39 og 46 (fuldbyrdelse af forlig og af Menneskerettighedsdomstolens domme). Mere specifikt fastsætter nævnte stk. 4, litra a), efter at have erindret om, at »in relation to cases where the Committee of Ministers supervises the fulfilment of obligations either by the [EU] alone, or by the [EU] and one or more of its

[M]ember States jointly, it derives from the [EU Treaties] that the [EU] and its [M]ember States express positions and vote in a co-ordinated manner«, at reglerne for overvågningen af fuldbyrdelsen af domme og af, at forligene fuldbyrdes på de fastsatte vilkår, »shall be adapted to ensure that the Committee of Ministers effectively exercises its functions in those circumstances«. Derimod fremgår det af litra b) i samme stk. 4, at »where the Committee of Ministers otherwise [than in the cases referred to in subparagraph (a)] supervises the fulfilment of obligations by a [Contracting Party] other than the [EU], the member States of the European Union are free under the [EU Treaties] to express their own position and exercise their right to vote«.

66. Det er netop med henblik på at opfylde nævnte artikel 7, stk. 4, litra a), at forhandlerne blev enige om at føje en ny regel nr. 18 til reglerne for overvågning af fuldbyrdelsen under overskriften »Judgments and friendly settlements in cases to which the [EU] is a party«. Denne nye regel nr. 18 har følgende ordlyd:

»1. Decisions by the Committee of Ministers under Rule 17 (Final Resolution) of the present rules shall be considered as adopted if a majority of four fifths of the representatives casting a vote and a majority of two thirds of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers are in favour.

2. Decisions by the Committee of Ministers under Rule 10 (Referral to [the ECtHR] for interpretation of a judgment) and under Rule 11 (Infringement proceedings) of the present rules shall be considered as adopted if one fourth of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers is in favour.

3. Decisions on procedural issues or merely requesting information shall be considered as adopted if one fifth of the representatives entitled to sit on the Committee of Ministers is in favour.

4. Amendments to the provisions of this rule shall require consensus by all [Contracting Parties] to the [ECHR].«

67. Hvad angår deltagelsen i de til EMRK knyttede udgifter bestemmer aftaleudkastets artikel 8, at Unionen til Europarådets budget betaler et årligt bidrag, der er afsat til driftsudgifterne i forbindelse med konventionen, og som lægges til bidragene fra de øvrige kontraherende parter.

68. For det tredje indeholder aftaleudkastet en bestemmelse vedrørende forholdet mellem EMRK og andre overenskomster, der er indgået i Europarådet, og som har en forbindelse til konventionen. Således fremgår det af aftaleudkastets artikel 9, stk. 1, at Unionen forpligter sig til inden for rammerne af sine beføjelser at overholde artikel 1-6 i den europæiske overenskomst om personer, der deltager i procesførelse ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, indgået i Strasbourg den 5. marts 1996, artikel 1-19 i den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter, indgået i Paris den 2. september 1949, artikel 2-6 i tillægsprotokollen til den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter, indgået i Strasbourg den 6. november 1952, og artikel 1-6 i den sjette tillægsprotokol til den almindelige overenskomst om Europarådets rettigheder og immuniteter, undertegnet i Strasbourg den 5. marts 1996. Desuden fastsætter aftaleudkastets artikel 9, stk. 2, at de i aftaleudkastet kontraherende parter med henblik på anvendelsen af hvert af disse instrumenter forpligter sig til at behandle Unionen som en kontraherende part. Samme artikels stk. 3 og 4 fastsætter henholdsvis høring af Unionen ved ændring af disse instrumenter og meddelelse til Unionen om begivenheder såsom undertegnelse, deponering, ikrafttræden eller enhver anden retsakt, der vedrører dem.

69. Endelig indeholder aftaleudkastets artikel 10 og 12, der henholdsvis har overskriften »signature and entry into force« og »notifications«, de afsluttende bestemmelser.



70. Det bemærkes desuden, at det fremgår af erklæringsudkastets litra a), at »[u]pon its accession to the [ECHR], the [EU] will ensure that [...] it will request to become a co-respondent to the proceedings before the [ECtHR] or accept an invitation by the [ECtHR] to that effect, where the conditions set out in Article 3, paragraph 2, of the accession agreement are met [...]«.

## **VI – Den vurdering, som Kommissionen har redegjort for i sin anmodning om udtalelse**

### *A – Om formaliteten*

71. Kommissionen er af den opfattelse, at dens anmodning om udtalelse kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som Domstolen for det første råder over samtlige de oplysninger, der er tilstrækkelige til at kunne undersøge, om aftaleudkastet er foreneligt med traktaterne, og de udkast til tiltrædelsesinstrumenter, der har været genstand for en aftale på forhandlingsplan, for det andet er tilstrækkeligt fremskredne til at kunne anses for »en påtænkt aftale« som omhandlet i artikel 218, stk. 11, TEUF. I øvrigt bør den omstændighed, at de interne regler endnu skal vedtages, ikke have nogen indvirkning på antagelsen til realitetsbehandling af anmodningen om udtalelse, for så vidt som vedtagelsen af disse regler først kan finde sted, når tiltrædelsesaftalen er blevet indgået.

### *B – Om realiteten*

72. Hvad angår realiteten har Kommissionen foretaget en analyse af, hvorvidt aftaleudkastet er foreneligt med de forskellige krav, der er fastsat i såvel artikel 6, stk. 2, TEU som protokol nr. 8 EU. Desuden har Kommissionen også anført argumenter, der tilsigter at godtgøre, at den påtænkte aftale overholder EU-retsordenens autonomi i lyset af forfølgelsen af Unionens egne mål. Ifølge Kommissionen bør det således undgås, at Menneskerettighedsdomstolen eller Ministerkomitéen i forbindelse med udøvelsen af deres beføjelser i henhold til EMRK kan blive anmodet om, når en tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af en eller flere bestemmelser i konventionen eller tiltrædelsesaftalen indbringes for dem, at fortolke begreber indeholdt i disse instrumenter på en måde, der ville føre dem til at træffe afgørelser om Unionens og dens medlemstaters respektive beføjelser.
73. Efter at have foretaget sin analyse er Kommissionen kommet frem til den konklusion, at den nævnte aftale er forenelig med traktaterne.
1. 1. Artikel 1, litra a), i protokol nr. 8 EU
74. Ifølge Kommissionen er formålet med det i artikel 1, litra a), i protokol nr. 8 EU fastsatte krav, hvorved det tilsigtes at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår de nærmere bestemmelser for Unionens eventuelle deltagelse i EMRK's kontrolinstanser, at sikre, at Unionen ligesom enhver kontraherende part deltager i denne konventions kontrolinstanser, dvs. Menneskerettighedsdomstolen, Forsamlingen og Ministerkomitéen.
75. Aftaleudkastet sikrer denne deltagelse i de nævnte kontrolinstanser.
76. For så vidt angår Menneskerettighedsdomstolen er det således ikke nødvendigt med nogen ændringer for at muliggøre tilstedeværelsen af en for Unionen valgt dommer, for så vidt som konventionens artikel 22 fastsætter, at der vælges en dommer med hensyn til hver af de kontraherende parter. Hvad angår Forsamlingens valg af dommere til Menneskerettighedsdomstolen bestemmer aftaleudkastets artikel 6, stk. 1, at en delegation fra Europa-Parlamentet deltager med stemmeret i Forsamlingens møder, når denne samles med henblik herpå. Hvad angår Ministerkomitéen fastsætter aftaleudkastets artikel 7, stk. 2, at Unionen kan deltage med stemmeret i dennes møder, når komitéen træffer afgørelse i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, som den er tillagt ved EMRK. I denne henseende råder Unionen over én stemme ligesom de øvrige 47 kontraherende parter.

77. Kommissionen har anført, at forpligtelsen til loyalt samarbejde pålægger Unionen og dens medlemsstater at handle på en koordineret måde, når de giver udtryk for deres synspunkter eller afgiver stemmer vedrørende fuldbyrdelsen af en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, der er afsagt mod Unionen eller en medlemsstat, og hvorved det i en sag, hvori Unionen var medindklaget, fastslås, at der foreligger en overtrædelse af EMRK. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at Unionen og medlemsstaterne efter tiltrædelsen tilsammen vil råde over 29 stemmer ud af et samlet antal på 48 stemmer i Ministerkomitéen, og at de alene vil have et stort flertal i denne komité. Med henblik på at bevare såvel effektiviteten af kontrolmekanismen som den grundlæggende lighed mellem de kontraherende parter fastsætter aftaleudkastets artikel 7, stk. 4, litra a), andet punktum, således, at reglerne for overvågning af fuldbyrdelsen tilpasses på en sådan måde, at det bliver muligt for Ministerkomitéen at varetage sine opgaver på effektiv vis. Til dette formål er der fastsat særlige stemmeregler i udkastet til regel nr. 18. I henhold til dette udkasts stk. 4 forudsætter en eventuel ændring af disse regler enighed mellem samtlige kontraherende parter.
78. Endelig er det, når Ministerkomitéen på grundlag af sine generelle beføjelser i medfør af artikel 15 i Europarådets statut vedtager instrumenter eller retsakter uden bindende retsvirkninger, ikke muligt, at Unionen, der ikke er medlem af denne internationale organisation, deltager med stemmeret ved vedtagelsen af disse beslutninger. Aftaleudkastets artikel 7, stk. 3, opstiller derfor et krav om, at Unionen bliver hørt inden vedtagelsen af sådanne retsakter eller instrumenter, og bestemmelsen præciserer, at komitéen skal tage behørigt hensyn til det synspunkt, som Unionen har givet udtryk for.
2. 2. Artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU
79. Hvad angår det krav, som er fastsat i artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU, og hvorved det tilsigtes at bevare Unionens og EU-retens særlige karakteristika for så vidt angår de mekanismer, der er nødvendige for at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde, har Kommissionen anført, at i det omfang en for Menneskerettighedsdomstolen påstået overtrædelse af EMRK vedrørende en handling eller en undladelse fra en kontraherende part er knyttet til en anden bestemmelse, bliver der rejst tvivl om denne bestemmelses forenelighed med konventionen, således at den kontrol, som udøves af Menneskerettighedsdomstolens instanser, nødvendigvis vil vedrøre denne bestemmelse. I modsætning til situationen for enhver anden kontraherende part, der på samme tid er ansvarlig for såvel handlingen som den bestemmelse, der ligger til grund for handlingen, vil Unionen – når en for Menneskerettighedsdomstolen påstået overtrædelse vedrørende en medlemsstats handling er knyttet til en bestemmelse henhørende under EU-retten – som kontraherende part, hvorfra denne bestemmelse hidrører, imidlertid ikke være part i sagen for Menneskerettighedsdomstolen. Det samme vil være tilfældet for medlemsstaterne, set under ét, når en for Menneskerettighedsdomstolen påstået overtrædelse vedrørende en handling eller en undladelse fra en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer er knyttet til en bestemmelse i traktaterne, som alene medlemsstaterne er ansvarlige for.
80. For i disse to situationer at forhindre, at den kontraherende part, som har vedtaget den omhandlede bestemmelse, hverken kan deltage i sagen for Menneskerettighedsdomstolen eller i givet fald være bundet af forpligtelserne i henhold til EMRK's artikel 46, stk. 1, for så vidt angår en eventuel ændring eller ophævelse af denne bestemmelse, fastsætter aftaleudkastet specifikke processuelle regler, hvorved mekanismen med medindklagede indføres. Navnlig gør aftaleudkastets artikel 3 det muligt for dels Unionen at blive medindklaget i tilfælde af en påstand om overtrædelse, som rejser tvivl om en EU-retlig bestemmelses forenelighed med traktaterne, dels medlemsstaterne at blive medindklagede i tilfælde af en påstand om overtrædelse, der rejser tvivl om en traktatbestemmelses forenelighed med konventionen.
81. Kommissionen har fremhævet, at i medfør af det nye stk. 4 i EMRK's artikel 36, hvilket stykke er blevet tilføjet ved aftaleudkastets artikel 3, stk. 1, bestemmer andet punktum i dette stk. 4, at »[a] co-respondent is a party to the case«. Den medindklagede vil således nyde de samme processuelle

rettigheder, som parterne råder over, og vil derfor ikke anses for en simpel tredjemand. I det tilfælde, hvor der ved en dom fra Menneskerettighedsdomstolen konstateres en overtrædelse af konventionen, og hvorved der således også bliver rejst tvivl om en EU-retlig bestemmelse, vil det med henblik på at efterkomme en sådan dom desuden påhvile den medindklagede at rette op på denne overtrædelse ved at ændre eller ophæve bestemmelsen.

82. Kommissionen er af den opfattelse, at de bestemmelser, der er anført i de tre foregående præmisser i den foreliggende udtalelse, bevarer EU-retsordenens autonomi for så vidt angår de afgørelser, som Menneskerettighedsdomstolen vil kunne træffe over for Unionen og medlemsstaterne. For det første opnås status som medindklaget i overensstemmelse med aftaleudkastets artikel 3, stk. 5, enten ved efterkommelse af en opfordring hertil fra Menneskerettighedsdomstolen eller ved en afgørelse fra sidstnævnte, der er baseret på, om de argumenter, som er anført i den pågældende kontraherende parts anmodning, forekommer at kunne tiltrædes. Menneskerettighedsdomstolen vil således ikke, som et accessorisk spørgsmål, skulle fortolke EU-retten for så vidt angår spørgsmålet, om der i forbindelse med en påstand om overtrædelse af EMRK opstår tvivl om en EU-retlig bestemmelses forenelighed med konventionen. For det andet indeholder stk. 7 i samme artikel 3 reglen om den indklagedes og den medindklagedes fælles ansvar for enhver overtrædelse af konventionen i forbindelse med en sag, som en kontraherende part er medindklaget i. I sådanne tilfælde vil Menneskerettighedsdomstolen derfor nøjes med at fastslå, at der foreligger en sådan overtrædelse. Derimod vil Menneskerettighedsdomstolen ikke skulle udtale sig direkte om, hvordan eller i hvilket omfang henholdsvis Unionen og den pågældende medlemsstat har medvirket til denne overtrædelse, eller dermed, som et accessorisk spørgsmål, om disses respektive forpligtelser for så vidt angår fuldbyrdelsen af dommen og navnlig de individuelle og generelle foranstaltninger, der skal træffes for at sikre fuldbyrdelsen. Det fremgår desuden af samme stk. 7, in fine, at det kun er på grundlag af de argumenter, som den indklagede og den medindklagede eventuelt har anført sammen, at Menneskerettighedsdomstolen kan træffe afgørelse om, at kun den ene af dem skal holdes ansvarlig.
83. I øvrigt er Kommissionen af den opfattelse, at aftaleudkastet ligeledes sikrer, at en dom fra Menneskerettighedsdomstolen afsagt i en sag, hvor Unionen er medindklaget, ikke kan berøre sidstnævntes beføjelser. En sådan dom kan nemlig ikke pålægge Unionen forpligtelser, der går videre end de forpligtelser, som det påhviler Unionen at opfylde i medfør af de beføjelser, som den er blevet tildelt ved traktaterne.
84. Kommissionen er konkret af den opfattelse, at det er nødvendigt, at Unionen automatisk indtræder i sagen som medindklaget, hver gang påstanden om en overtrædelse af EMRK ved en medlemsstats handling til gennemførelse af en EU-retlig bestemmelse drager tvivl om bestemmelsens forenelighed med konventionen. Aftaleudkastet gør det muligt at opnå et sådant resultat. Kommissionen har således gjort gældende, at Menneskerettighedsdomstolen i overensstemmelse med aftaleudkastets artikel 3, stk. 5, når den udtaler sig om en kontraherende parts anmodning om at opnå status som medindklaget, skal vurdere, om det i lyset af de af denne part anførte argumenter er sandsynligt, at betingelserne i samme artikels stk. 2 eller 3, afhængigt af tilfældet, er opfyldt. Disse betragtninger finder i øvrigt ligeledes anvendelse mutatis mutandis på medlemsstaterne, når påstanden om en overtrædelse af EMRK ved en medlemsstats handling rejser spørgsmål om traktaternes forenelighed med konventionen. I denne henseende har Kommissionen imidlertid tilføjet, at overholdelsen af forpligtelsen til loyalt samarbejde i et sådant tilfælde kræver, at medlemsstaterne repræsenteres af en enkelt befuldmægtiget ved Menneskerettighedsdomstolen, hvilket krav burde være indeholdt i de interne regler.
3. 3. Artikel 6, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU
85. Hvad angår det krav, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU, og hvorefter tiltrædelsen ikke må berøre Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne, har Kommissionen anført, at tiltrædelsen vil medføre en forpligtelse for Unionen til at overholde de ved EMRK sikrede rettigheder. For så vidt som denne forpligtelse indeholder

forpligtelsen til at afstå fra at vedtage en foranstaltning, der ville være i strid med disse rettigheder, ville Unionen imidlertid ved sin tiltrædelse af denne konvention for det første blot acceptere begrænsninger i udøvelsen af de beføjelser, som den er blevet tildelt af medlemsstaterne i traktaterne. For så vidt som den nævnte forpligtelse for Unionen indeholder forpligtelsen til at træffe specifikke foranstaltninger, fastsætter aftaleudkastets artikel 1, stk. 3, andet punktum, for det andet, at ingen af bestemmelserne i konventionen eller i de dertil knyttede protokoller kan pålægge Unionen en forpligtelse til at foretage en handling eller træffe en foranstaltning, som den ikke har beføjelse til i medfør af EU-retten. Følgelig vil de forpligtelser, som Unionen påtager sig ved tiltrædelsen, på ingen måde påvirke dennes beføjelser.

86. På samme måde påvirker aftaleudkastet ikke Unionens beføjelser ved dels at fastsætte dennes tiltrædelse af ikke blot EMRK, men ligeledes af tillægsprotokollen og protokol nr. 6, dels muligheden for tiltrædelse af de øvrige eksisterende protokoller. Kommissionen er nemlig principalt af den opfattelse, at Unionen i medfør af artikel 6, stk. 2, TEU er beføjet til at tiltræde samtlige eksisterende protokoller, uanset om samtlige medlemsstater er parter heri. I modsat fald ville den i artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU fastsatte regel, hvorefter tiltrædelsesaftalen skal sikre, at medlemsstaternes situation i forhold til protokollerne ikke berøres af Unionens tiltrædelse, være uden mening. Desuden udgør disse protokoller alene accessoriske instrumenter til EMRK. Således har Unionen i påkommende tilfælde beføjelse til at indgå nye protokoller eller til at tiltræde disse på et senere trin, forudsat at disse ligeledes er accessoriske i forhold til konventionen.
4. 4. Artikel 1, litra b), og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU
87. Ifølge Kommissionen berører tiltrædelsen ikke andre EU-institutioners beføjelser end Domstolens. Disse institutioner skal således udøve deres beføjelser under hensyn til EMRK og konventionens kontrolinstanser på samme måde, som de skal udøve dem under hensyn til enhver anden international aftale og de organer, der er oprettet eller tildelt beslutningsbeføjelser ved en sådan aftale. Navnlig fremgår det bl.a. såvel af artikel 335 TEUF som præmis 94 i dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541), at Unionen ved andre domstole end medlemsstaternes er repræsenteret ved Kommissionen. I det foreliggende tilfælde vil Kommissionen skulle repræsentere Unionen ved Menneskerettighedsdomstolen, mens det for så vidt angår tilfælde, hvor en EU-retlig bestemmelse, der er indeholdt i en retsakt fra en anden institution end Kommissionen, anfægtes i en sag ved Menneskerettighedsdomstolen, vil forholde sig således, at denne anden institutions beføjelser i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne vil blive bevaret ved at inddrage institutionen i forberedelsen af de processkrifter, som skal fremsendes til Menneskerettighedsdomstolen. Desuden finder proceduren i artikel 218, stk. 9, TEUF automatisk anvendelse, når Ministerkomitéen skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger.
88. Hvad angår Domstolen og mere generelt bevarelsen af Unionens og EU-rettens særlige karakteristika vedrørende domstolsbeskyttelsesordningen drejer Kommissionens bedømmelse sig i denne henseende i det væsentlige om tre spørgsmål, der vedrører udtømmelsen af nationale retsmidler, effektiviteten af domstolsbeskyttelsen, bl.a. i forhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«), og Domstolens beføjelser i henhold til artikel 258 TEUF, artikel 260 TEUF og artikel 263 TEUF. For så vidt angår de to første spørgsmål opstår disse i lyset af EMRK's artikel 6 og 13 samt artikel 35, stk. 1, hvorefter samtlige handlinger fra de kontraherende parter for det første skal omfattes af et effektivt retsmiddel ved en national myndighed, og en forgæves udtømmelse af et sådant effektivt retsmiddel for det andet er en betingelse for, at en individuel klage indbragt for Menneskerettighedsdomstolen kan antages til realitetsbehandling.
89. Hvad for det første angår den forudgående udtømmelse af nationale retsmidler har Kommissionen anført, at aftaleudkastet sikrer, at retsmidlerne ved Unionens retsinstanser skal være udtømt, inden en klage vedrørende en EU-vedtagelse gyldigt kan indbringes for Menneskerettighedsdomstolen. Ifølge Kommissionen bliver det således i aftaleudkastets artikel 1, stk. 5, andet led, for det første præciseret, at det i EMRK's artikel 35, stk. 1, indeholdte ord »nationale« skal forstås således, at det ligeledes

henviser, *mutatis mutandis*, til Unionens interne retsorden. For det andet fremgår det klart af aftaleudkastets artikel 5, at sager ved Unionens retsinstanser ikke skal fortolkes som værende internationale undersøgelses- eller afgørelsesprocedurer. Indbringelsen af en klage for disse retsinstanser medfører derfor ikke en afvisning af klagen som omhandlet i EMRK's artikel 35, stk. 2, litra b).

90. Endvidere har Kommissionen med henblik på indførelse af proceduren med en forudgående inddragelse af Domstolen fremhævet, at der foreligger en mulighed for, at en domstol i en medlemsstat konstaterer, at en handling eller en undladelse fra denne medlemsstat udgør en overtrædelse af en grundlæggende rettighed, der er sikret på EU-plan, og som svarer til en ved EMRK sikret rettighed, og at denne overtrædelse er knyttet til en bestemmelse i afledt EU-ret. I et sådant tilfælde er denne nationale domstol ikke berettiget til, som et accessorisk spørgsmål, selv at fastslå ugyldigheden af den EU-retsakt, som indeholder bestemmelsen, og undlade at anvende den, idet alene Domstolen, når den forelægges spørgsmål til præjudiciel afgørelse, kan erklære retsaktens ugyldig (dom Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, præmis 11-20). Hvis det vedrørende samme handling eller undladelse efterfølgende påstås for Menneskerettighedsdomstolen, at den samme grundlæggende rettighed som sikret ved EMRK er blevet krænkede, og hvis denne påstand derfor rejser tvivl om foreneligheden mellem konventionen og den pågældende EU-retlige bestemmelse, bliver Unionen medindklaget, og dens institutioner, herunder Domstolen, vil være bundet af den dom fra Menneskerettighedsdomstolen, hvorved det fastslås, at der foreligger en overtrædelse af konventionen. Denne situation kan imidlertid opstå, allerede inden Domstolen har haft lejlighed til at prøve gyldigheden af den nævnte EU-retsakt i forhold til den pågældende grundlæggende rettighed, der påstås krænkede for Menneskerettighedsdomstolen. I denne sammenhæng kan en anmodning til Domstolen i henhold til artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF ikke anses for et nationalt retsmiddel, som klageren skal have udtømt, inden den pågældendes klage kan indbringes for Menneskerettighedsdomstolen, idet parterne ikke har kontrol over, hvorvidt denne anmodning indgives, og en undladelse heraf derfor ikke kan medføre en afvisning af klagen ved Menneskerettighedsdomstolen. Denne konklusion gælder så meget desto mere, som Domstolens beføjelse til i givet fald at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig, henhører under dens beføjelser. Kommissionen er af den opfattelse, at det med henblik på at bevare disse beføjelser er nødvendigt at fastsætte, at Domstolen i forbindelse med en sag ved Menneskerettighedsdomstolen, hvori Unionen er medindklaget, har mulighed for at prøve en EU-retlig bestemmelses forenelighed med EMRK. Denne mulighed skal desuden foreligge, inden Menneskerettighedsdomstolen træffer afgørelse om velbegrundetheden af den påstand, der er nedlagt for den, og dermed, som et accessorisk spørgsmål, om den nævnte bestemmelses forenelighed med den pågældende grundlæggende rettighed. Endvidere følger nødvendigheden af en sådan forudgående prøvelse af den omhandlede bestemmelse foretaget af Domstolen ligeledes af den subsidiære karakter af konventionens kontrolmekanisme i forhold til de kontraherende parter systemer til beskyttelse af menneskerettighederne.
91. Det er for at opfylde disse krav, at aftaleudkastets artikel 3, stk. 6, første punktum, fastsætter, at Domstolen under sådanne omstændigheder skal gives den tid, der er nødvendig for at prøve den pågældende bestemmelse i forbindelse med en sag med forudgående inddragelse af denne domstol. Det fremgår af samme stykkes andet punktum, at prøvelsen skal foretages hurtigt, således at sagsbehandlingen ved Menneskerettighedsdomstolen ikke forlænges unødigt. Således som det fremgår af bestemmelsens sidste punktum, er Menneskerettighedsdomstolen ikke bundet af Domstolens bedømmelse.
92. Kommissionen har ganske vist tilføjet, at nævnte artikel 3, stk. 6, skal ledsages af interne regler i Unionen vedrørende proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen. Aftaleudkastet indeholder dog ikke disse regler. Reglerne skal imidlertid ikke fremgå af en international aftale, men foreskrives selvstændigt på EU-plan, for så vidt som de tilsigter at regulere en intern procedure i Unionen. Det er desuden hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indføre de nævnte processuelle regler i traktaterne. Disse traktater pålægger nemlig for det første EU-institutionerne og medlemsstaterne en forpligtelse til at gennemføre Unionens tiltrædelse af EMRK og forbyder for det

andet, at Domstolens beføjelser kan berøres af denne tiltrædelse. I denne henseende er Kommissionen af den opfattelse, at det er mere hensigtsmæssigt, at de bestemmelser, der indeholder selve princippet om en procedure med forudgående inddragelse af Domstolen, og som definerer de kompetente enheder, der er beføjet til at iværksætte proceduren, og de standarder, i lyset af hvilke forenelighedsprøvelsen skal foretages, er omfattet af Rådets afgørelse om indgåelse af tiltrædelsesaftalen i henhold til artikel 218, stk. 6, litra a), nr. ii), TEUF. Hvad angår indholdet af de interne bestemmelser, der regulerer proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen, bør beføjelsen til at iværksætte den ved en anmodning til Domstolen for det første tilkomme Kommissionen og den medlemsstat, som klagen ved Menneskerettighedsdomstolen er rettet mod. Desuden bør Domstolen kunne udtale sig, inden Unionen og den pågældende medlemsstat tilkendegiver deres holdning for Menneskerettighedsdomstolen. For så vidt som proceduren frembyder visse strukturelle ligheder med en anmodning om præjudiciel afgørelse, bør reglerne vedrørende retten til at deltage heri endvidere svare til de regler, der er indeholdt i artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Endelig kan kravet om hurtig sagsbehandling opfyldes ved anvendelse af den fremskyndede procedure, som er omhandlet i denne stats artikel 23a.

93. Hvad for det andet angår domstolsbeskyttelsens effektivitet er Kommissionen af den opfattelse, at det er vigtigt for at gøre Unionen eller en medlemsstat ansvarlig for en handling med henblik på at fastlægge deres ansvar i henhold til EMRK, at der anvendes de samme kriterier for tilskrivning af ansvar som de kriterier, der finder anvendelse inden for Unionen. Aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, første punktum, opfylder dette krav ved for så vidt angår konventionen at fastsætte, at en medlemsstat skal tilskrives denne stats foranstaltning, også selv om foranstaltningen iværksættes i forbindelse med, at staten gennemfører EU-retten, herunder de afgørelser, som træffes på grundlag af EU-traktaten og EUF-traktaten. Effektiviteten af klagen er dermed sikret, for så vidt som det i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU påhviler domstolene i nævnte medlemsstat at sikre domstolsbeskyttelsen med hensyn til statens handlinger.
94. For så vidt angår den effektive domstolsbeskyttelse opstår der imidlertid særlige spørgsmål i forhold til FUSP-området, idet EU-retten i denne henseende frembyder to specifikke kendetegn.
95. Hvad for det første angår tilskrivelsen af handlingerne er det i overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, andet afsnit, fjerde punktum, TEU, artikel 28, stk. 1, TEU, artikel 29 TEU og artikel 42, stk. 3, TEU medlemsstaterne, der skal sikre gennemførelsen af FUSP ved at lede militære operationer. Kommissionen har gjort gældende, at aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, for at tage hensyn til dette kendetegn fastsætter, at medlemsstaternes handlinger tilskrives den pågældende medlemsstat, ikke Unionen, også når der er tale om operationer ledet inden for rammerne af FUSP. Denne præcisering burde gøre det muligt at udelukke, at den praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, hvorved denne har udtalt sig om en international organisations ansvar i forhold til de handlinger, som en kontraherende part har foretaget med henblik på at gennemføre en afgørelse fra denne organisation, kan overføres til forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater (Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i sagen Behrami og Behrami mod Frankrig og Saramati mod Frankrig, Tyskland og Norge, nr. 71412/01 og 78166/01, § 122, 2.5.2007, og Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Al-Jedda mod Det Forenede Kongerige, nr. 27021/08, § 76, 7.7.2011). I de sager, der gav anledning til denne retspraksis, forelå der nemlig, således som det i øvrigt er fastsat i punkt 24 i udkastet til en forklarende rapport, ingen specifikke regler for tilskrivelse af ansvaret for handlinger svarende til den regel, der er fastsat i nævnte artikel 1, stk. 4, i aftaleudkastet.
96. Hvad for det andet angår effektiviteten af den prøvelse, som Unionens retsinstanser foretager på FUSP-området, begrænses denne såvel af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU som af artikel 275, stk. 2, TEUF. Det fremgår i det væsentlige af disse bestemmelser, at Domstolen hverken har kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende FUSP eller for så vidt angår vedtagelser på grundlag af disse bestemmelser. Domstolen har kun kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU og træffe afgørelser i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om »restriktive foranstaltninger« over for

fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2. Der kan derfor opstå spørgsmål om, hvorvidt der i Unionen er foreskrevet effektive interne retsmidler på FUSP-området.

97. Kommissionen har i denne henseende anført, at klageren, for at en klage for Menneskerettighedsdomstolen skal kunne antages til realitetsbehandling, skal kunne hævde at være blevet krænket i de rettigheder, der er anerkendt ved EMRK eller de dertil knyttede protokoller, og følgelig være direkte berørt af den omstridte handling eller undladelse.
98. Hvad for det første angår de vedtagelser på FUSP-området, der hidrører fra en medlemsstat, påhviler domstolsbeskyttelsen med hensyn til disse imidlertid medlemsstaternes domstole, idet vedtagelserne direkte vedrører en person og derfor kan gøres til genstand for en klage for Menneskerettighedsdomstolen. Når en sådan vedtagelse undtagelsesvis er baseret på en bestemmelse i en afgørelse fra Rådet vedtaget på grundlag af artikel 28, stk. 1, TEU, kan der rejses tvivl om en sådan bestemmelses forenelighed med EMRK. Ifølge Kommissionen udgør Rådets afgørelse i det tilfælde selv en »restriktiv[...] foranstaltning[...]« som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF, således at sådanne bestemmelser, selv om den nævnte bestemmelse kun udtrykkeligt anerkender Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i annullationssøgsmål »anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF]«, ikke desto mindre vil kunne være genstand for en præjudiciel forelæggelse, efter omstændighederne for så vidt angår deres gyldighed. I denne henseende har Kommissionen bl.a. henvist til dom Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116), hvori Domstolen, til trods for den omstændighed, at artikel 35, stk. 1, i EU-traktaten, som ændret ved Nicetraktaten, udelukkede »fælles holdninger« fra Domstolens kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, anerkendte muligheden for, at de nationale domstole kunne forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål vedrørende en fælles holdning, der på grund af sit indhold – idet den selv havde retsvirkninger over for tredjemand – havde et anvendelsesområde, som gik videre end det, der var foreskrevet i EU-traktaten for denne type retsakt. Desuden skal proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen ligeledes kunne finde anvendelse under sådanne omstændigheder.
99. Hvad for det andet angår EU-institutionernes retsakter på FUSP-området skal der sondres mellem de retsakter, som fremkalder bindende retsvirkninger, og de retsakter, der ikke har sådanne virkninger. For så vidt som de retsakter, der fremkalder bindende retsvirkninger, kan indebære en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, udgør de »restriktive foranstaltninger« som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF og kan derfor være genstand for et annullationssøgsmål ved Unionens retsinstanser. Derimod kan de retsakter, der ikke fremkalder sådanne virkninger, i kraft af deres art hverken være genstand for et annullationssøgsmål eller en præjudiciel forelæggelse. Det eneste tilgængelige retsmiddel inden for Unionen til prøvelse af sådanne retsakter er et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 340 TEUF, idet artikel 275, stk. 1, TEUF ifølge Kommissionen ikke udelukker denne form for søgsmål.
100. Kommissionen er således af den opfattelse, at samspillet mellem aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU, artikel 275 TEUF og artikel 340 TEUF medfører, at samtlige de handlinger og foranstaltninger fra Unionen og medlemsstaterne på FUSP-området, på grundlag af hvilke en person kan hævde at være blevet krænket i de ved EMRK anerkendte rettigheder, kan være genstand for en effektiv prøvelse ved retsinstanser i Unionen eller medlemsstaterne.
101. For det tredje berører aftaleudkastet ifølge Kommissionen heller ikke Domstolens beføjelser i henhold til artikel 258 TEUF, 260 TEUF og 263 TEUF. Aftaleudkastets artikel 5 indeholder nemlig en fortolkningsklausul, hvorefter »[p]roceedings before the [Court] shall [not] be understood as constituting [...] means of dispute settlement within the meaning of Article 55 of the [ECHR]«. Muligheden for, at tvister vedrørende fortolkningen og anvendelsen af EMRK eller af de grundlæggende rettigheder som knæsat på EU-plan, og navnlig i chartret, kan indbringes for Domstolen, er derfor udtrykkeligt bevaret.

102. Hvad nærmere bestemt angår traktatbrudssøgsmål har Kommissionen anført, at det fremgår af aftaleudkastets artikel 1, stk. 3, at medlemsstaterne ikke pålægges nogen forpligtelse i medfør af EU-retten i forhold til EMRK og de dertil knyttede protokoller. Følgelig kan traktatbrudssøgsmål pr. definition ikke vedrøre en medlemsstats manglende opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EMRK. Ikke desto mindre har den i aftaleudkastets artikel 5 indeholdte henvisning til konventionens artikel 55 en effektiv virkning med hensyn til kravet om, at tiltrædelsen ikke må berøre Domstolens beføjelser. Medlemsstaterne er nemlig i medfør af chartrets artikel 51, stk. 1, bundet af de på EU-plan fastsatte grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-retten. For så vidt som forbuddet i EMRK's artikel 55 kan forstås således, at det ligeledes omfatter tvister mellem kontraherende parter vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af bestemmelser i et internationalt instrument – såsom, for så vidt angår medlemsstaterne, traktaterne og chartret – med samme indhold som bestemmelser i konventionen, indebærer aftaleudkastets artikel 5 imidlertid, at en sådan fortolkning ikke kan gøres gældende over for Unionen.
103. Desuden har Menneskerettighedsdomstolen præciseret, at Kommissionens udøvelse af sine beføjelser i medfør af artikel 258 TEUF ikke svarer til internationale undersøgelses- eller afgørelsesprocedurer som omhandlet i EMRK's artikel 35, stk. 2, litra b) (Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Karoussiotis mod Portugal, nr. 23205/08, §§ 75 og 76, 1.2.2011).
104. Kommissionen har præciseret, at det ikke er nødvendigt, at aftaleudkastet indeholder en specifik bestemmelse om formalitetsindsigelser, der finder anvendelse på de søgsmål ved Menneskerettighedsdomstolen i henhold til EMRK's artikel 33, der indbringes af Unionen mod en medlemsstat eller, omvendt, af en medlemsstat mod Unionen, og som vedrører en tvist om fortolkningen eller anvendelsen af denne konvention, idet sådanne søgsmål åbenbart er i strid med EU-retten. Ikke alene udgør de nemlig en omgåelse af artikel 258 TEUF, men beslutningen om at indbringe et sådant søgsmål kan være genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF. Desuden vil et søgsmål anlagt af en medlemsstat mod Unionen udgøre en omgåelse af artikel 263 TEUF eller i givet fald artikel 265 TEUF, hvilket i henhold til EU-retten omfattes af traktatbrudsproceduren.
5. 5. Artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU
105. Hvad angår kravet i artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU, hvorefter tiltrædelsen ikke må berøre medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger konventionen i overensstemmelse med dennes artikel 15, og forbehold med hensyn til konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57, har Kommissionen gjort gældende, at i overensstemmelse med aftaleudkastets artikel 1, stk. 3, første punktum, er rækkevidden af Unionens forpligtelser *ratione personae* begrænset til Unionen alene i dennes egenskab af folkeretligt retssubjekt, der er adskilt fra medlemsstaterne. Den retlige situation for en medlemsstat, der i overensstemmelse med EMRK's artikel 57 har taget forbehold med hensyn til en bestemmelse i konventionen eller i en af de protokoller, som Unionen tiltræder, der har truffet forholdsregler i overensstemmelse med konventionens artikel 15, eller der ikke er part i en af de protokoller, som Unionen i fremtiden kan tiltræde, er derfor ikke berørt af Unionens tiltrædelse af nævnte konvention. Det følger ligeledes heraf, at selv om de af Unionen indgåede aftaler i medfør af artikel 216, stk. 2, TEUF er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne, pålægger aftaleudkastet dem ingen forpligtelser i medfør af EU-retten i forhold til konventionen og de dertil knyttede protokoller.
6. 6. Artikel 3 i protokol nr. 8 EU
106. Hvad endelig angår det i artikel 3 i protokol nr. 8 EU fastsatte krav, hvorefter tiltrædelsen ikke må berøre artikel 344 TEUF, har Kommissionen gjort gældende, at en anden følge af den omstændighed, at Unionens tiltrædelse af EMRK i medfør af aftaleudkastets artikel 1, stk. 3, ikke pålægger medlemsstaterne nogen forpligtelser i medfør af EU-retten i forhold til konventionen og de dertil



knyttede protokoller, er, at en eventuel tvist mellem medlemsstater vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af konventionen ikke stricto sensu udgør en tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne som omhandlet i det forbud, der er fastsat i artikel 344 TEUF.

107. Den i aftaleudkastets artikel 5 indeholdte henvisning til EMRK's artikel 55 har imidlertid ligeledes en effektiv virkning i forhold til det nævnte krav. For så vidt som det i denne artikel 55 fastsatte forbud kan forstås således, at det ligeledes omfatter tvister mellem kontraherende parter vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af bestemmelser i et internationalt instrument – såsom, for så vidt angår medlemsstaterne, traktaterne og chartret – med samme indhold som bestemmelser i konventionen, bevirker aftaleudkastets artikel 5 nemlig, at en sådan fortolkning ikke kan gøres gældende over for medlemsstaterne. I denne henseende har Kommissionen anført, at det ikke er nødvendigt med en bestemmelse om afvisning af en klage, som en medlemsstat indbringer for Menneskerettighedsdomstolen mod en anden medlemsstat i forbindelse med en tvist vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af EU-retlige bestemmelser med samme indhold som bestemmelserne i EMRK og navnlig med bestemmelser i chartret. Indbringelse af en sådan klage vil nemlig allerede udgøre en tilsidesættelse af artikel 344 TEUF og omfattes på EU-plan af de i artikel 258 TEUF til 260 TEUF omhandlede procedurer.

## VII – Kort fremstilling af de væsentligste bemærkninger fremsat for Domstolen

108. I forbindelse med den foreliggende anmodning om udtalelse har den belgiske, den bulgarske, den tjekkiske, den danske, den tyske og den estiske regering, Irland, den græske, den spanske, den franske, den italienske, den cypriotiske, den lettiske, den litauiske, den ungarske, den nederlandske, den østrigske, den polske, den portugisiske, den rumænske, den slovakiske, den finske, den svenske og Det Forenede Kongeriges regering samt Parlamentet og Rådet afgivet skriftlige eller, i retsmødet, mundtlige indlæg for Domstolen.
109. Samtlige de nævnte medlemsstater og institutioner har i det væsentlige konkluderet, at aftaleudkastet er foreneligt med traktaterne, og de har i stort omfang taget Kommissionens vurdering til sig. Deres vurdering adskiller sig imidlertid på flere punkter fra Kommissionens.

### A – Hvorvidt anmodningen om udtalelse kan antages til realitetsbehandling

110. Hvad angår spørgsmålet, om anmodningen om udtalelse kan antages til realitetsbehandling, er det i det væsentlige ikke bestridt, at genstanden for anmodningen rent faktisk er »en påtænkt aftale[...]« som omhandlet i artikel 218, stk. 11, TEUF, og at Domstolen råder over samtlige nødvendige elementer til at vurdere aftalens forenelighed med traktaterne som krævet af Domstolen (udtalelse 2/94, EU:C:1996:140, præmis 20 og 21).
111. Derimod har Kommissionens vurdering af de interne regler givet anledning til meget forskellige standpunkter.
112. Den bulgarske og den danske regering, Irland, den franske, den ungarske, den portugisiske, den finske, den svenske og Det Forenede Kongeriges regering samt Parlamentet og Rådet er ganske vist af den opfattelse, at den omstændighed, at disse regler endnu ikke er blevet vedtaget, ikke har betydning for, om anmodningen kan antages til realitetsbehandling. Dette gælder så meget desto mere, som sådanne regler, som anført af den estiske og den lettiske regering, for det første kun har følger for Unionen og ikke kan berøre aftaleudkastets internationale aspekter, og at disse regler, som i det væsentlige anført af den polske og den svenske regering, for det andet skal være forenelige med traktaterne, idet en sådan forenelighed ifølge den cypriotiske, den svenske og Det Forenede Kongeriges regering i givet fald kan prøves af Domstolen i overensstemmelse med artikel 263 TEUF.

113. Kommissionen burde imidlertid have afstået fra at indlede debatten om sådanne regler for Domstolen i forbindelse med den foreliggende anmodning om udtalelse. Det er nemlig umuligt for Domstolen at udtale sig om sådanne interne regler, enten, som anført af den græske og den nederlandske regering, som følge af deres hypotetiske karakter eller, som anført af den franske, den cypriotiske og den litauiske regering samt af Rådet, som følge af, at der ikke foreligger tilstrækkelige oplysninger vedrørende deres indhold, eller, som anført af den tjekkiske, den estiske, den franske, den cypriotiske, den litauiske, den nederlandske, den portugisiske, den slovakiske og den svenske regering, som følge af, at de ikke er omfattet af den pågældende internationale aftale, som er den eneste, der kan være genstand for en anmodning om udtalelse som omhandlet i artikel 218, stk. 11, TEUF. Desuden ville Domstolen, såfremt den skulle udtale sig om indholdet af regler, der endnu ikke er vedtaget af EU-lovgiver, ifølge den estiske og Det Forenede Kongeriges regering samt Rådet gribe ind i EU-lovgivers beføjelser i strid med artikel 13 TEU eller, ifølge den estiske regering, i strid med det i artikel 5, stk. 1 og 2, TEU omhandlede princip om kompetencedeling.
114. Det følger heraf, at anmodningen om udtalelse kun kan antages til realitetsbehandling, i det omfang den vedrører den påtænkte aftale, mens det for så vidt angår de interne regler forholder sig således, at Domstolen, ifølge den franske og den cypriotiske regering, ikke har kompetence, eller at anmodningen, ifølge den tjekkiske, den estiske og den franske regering, skal afvises, eller endelig, at det som anført af den litauiske regering er uforholdt for Domstolen at udtale sig.
115. Hvis det derimod er nødvendigt med en analyse af de interne regler for at vurdere aftaleudkastets forenelighed med traktaterne – hvilket det ifølge den græske regering tilkommer Domstolen at træffe afgørelse om – forholder det sig enten således, sådan som den polske regering har gjort gældende, at Domstolen skal gøre sin udtalelse om dette udkasts forenelighed med traktaterne betinget af, at de interne regler ligeledes er forenelige med traktaterne, alternativt – som anført af den rumænske regering – med erklæringsudkastet, eller således som den estiske regering og Rådet har gjort gældende, at proceduren skal udsættes, indtil disse regler bliver tilgængelige, eller endelig således, som anført af den græske regering og Rådet, at anmodningen skal afvises i sin helhed, alternativt – således som anført af den spanske regering – afvises for så vidt angår de aspekter i aftaleudkastet, der endnu skal præciseres i de nævnte interne regler, dvs. de regler, der vedrører spørgsmål om Unionens repræsentation for Menneskerettighedsdomstolen, den forudgående inddragelse af Domstolen, den fremgangsmåde, som skal følges med henblik på at opføre listen over tre kandidater til stillingen som dommer, og Unionens deltagelse i Forsamlingen eller Ministerkomitéen samt de nye stemmeregler, der er indeholdt i udkast til regel nr. 18.
116. For det tilfælde, at Domstolen beslutter at udtale sig om de interne regler, er der subsidiært afgivet indlæg for så vidt angår de væsentligste af disse.

#### B – Om realiteten

1. Artikel 1, litra a), i protokol nr. 8 EU
117. Samtlige de medlemsstater og institutioner, som har afgivet indlæg, er enige om indholdet i Kommissionens vurdering og konkluderer, at aftaleudkastet bevarer Unionens og EU-retts særlige karakteristika for så vidt angår de nærmere bestemmelser for Unionens deltagelse i EMRK's kontrolinstanser.
2. Artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU
118. De nævnte medlemsstater og institutioner er ligeledes af den opfattelse, at mekanismen med medindklagede i det væsentlige gør det muligt at bevare Unionens og EU-retts særlige karakteristika ved at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde.

119. Visse medlemsstater er imidlertid af den opfattelse, at Kommissionens vurdering skal være genstand for tilpasninger eller give anledning til præciseringer.
120. For det første skal mekanismen med medindklagede ifølge den østrigske regering ikke alene kunne udløses, når overtrædelsen af EMRK »could have been avoided only by disregarding an obligation under [EU] law«, men ligeledes når en medlemsstat kan gøres ansvarlig for en sådan overtrædelse i forbindelse med gennemførelse af EU-retten, også selv om EU-retten indrømmer denne medlemsstat en vis grad af autonomi. Hvis den påståede overtrædelse er knyttet til en retsakt til gennemførelse af et direktiv, kan det nemlig være i Unionens interesse at forsvare lovligheden af dette direktiv for Menneskerettighedsdomstolen, også selv om direktivet ikke pålægger den pågældende medlemsstat at vedtage den nævnte retsakt, men begrænser sig til at tillade vedtagelsen. Det kan desuden være svært på forhånd at kende til omfanget af den frihed, som medlemsstaterne råder over i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv.
121. Dernæst er den bulgarske regering af den opfattelse, at den frivillige karakter af mekanismen med medindklagede efterlader en mulighed for, at en potentiel medindklaget undslipper sit ansvar i henhold til EMRK's artikel 46. I denne henseende har den østrigske regering tilføjet, at denne mekanismes forenelighed med kravene i artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU afhænger af, om der i EU-retten findes en intern bestemmelse, der i tilfælde af klager mod en eller flere medlemsstater forpligter EU-institutionerne til at anmode om, at Unionen skal indtræde som medindklaget, såfremt den nedlagte påstand om overtrædelse af konventionen rejser tvivl om EU-rettens forenelighed med denne. Selv om en sådan intern forpligtelse allerede er fastsat i erklæringsudkastets litra a), er det imidlertid nødvendigt, at denne forpligtelse foreskrives på en bindende måde, således at en manglende indgivelse af en sådan anmodning eller en nægtelse af at deltage i en procedure efter Menneskerettighedsdomstolens opfordring i henhold til aftaleudkastets artikel 3, stk. 5, vil udgøre en undladelse som omhandlet i artikel 265 TEUF. Ifølge den rumænske regering fremgår det desuden af erklæringsudkastet, at selv om aftaleudkastet foreskriver Unionens intervention som medindklaget som en mulighed, forpligter Unionen sig på internt plan til at indføre regler, der gør det muligt at fastlægge, hvilken påståede overtrædelse af konventionens bestemmelser der er knyttet til EU-retten og den pågældende medlemsstats råderum.
122. Endvidere er den franske regering af den opfattelse, at aftaleudkastets artikel 3, stk. 7, med henblik på at undgå, at Menneskerettighedsdomstolen kan anmodes om at udtale sig om EU-retlige spørgsmål, såsom ansvarsfordelingen i forbindelse med en overtrædelse konstateret efter en procedure, hvor en kontraherende part er medindklaget, utvivlsomt skal fortolkes således, at Menneskerettighedsdomstolen for så vidt angår ansvarsfordelingen mellem den indklagede og den medindklagede kun kan træffe afgørelse på grundlag af de argumenter, som disse har anført i forbindelse med en fælles anmodning.
123. Endelig har Det Forenede Kongeriges regering præciseret, at i modsætning til det af Kommissionen anførte, hvorefter det i medfør af EMRK's artikel 46, stk. 1, påhviler den medindklagede at afhjælpe en tilsidesættelse af konventionen med henblik på at opfylde en dom fra Menneskerettighedsdomstolen, skal denne forpligtelse i realiteten deles. Hvis en sådan dom nemlig bliver afsagt mod Unionen og en eller flere af dens medlemsstater samtidig, indebærer den ikke i sig selv, at en eller flere EU-institutioner, navnlig Kommissionen, indrømmes beføjelse til at handle for at sikre en korrekt opfyldelse heraf, idet dette snarere skal ske gennem Unionens sædvanlige lovgivningsproces.
3. 3. Artikel 6, stk. 2, TEU og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU
124. Kommissionens vurdering vedrørende kravet om, at tiltrædelsen af EMRK ikke må berøre Unionens beføjelser, deles i vid udstrækning af de medlemsstater, som har afgivet indlæg for Domstolen, undtagen for så vidt angår spørgsmålet om Unionens beføjelse til at tiltræde andre protokoller end dem, som Unionen tiltræder i henhold til aftaleudkastets artikel 1, nemlig tillægsprotokollen og protokol nr. 6.

125. Navnlig er den tyske regering af den opfattelse, at de i anmodningen om udtalelse indeholdte betragtninger vedrørende en eventuel tiltrædelse af andre protokoller end tillægsprotokollen og protokol nr. 6 ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der ikke foreligger nogen »påtænkt aftale« i denne henseende.
126. Hvad angår realiteten har den slovakiske regering anført, at Unionen på nuværende tidspunkt alene har kompetence til at tiltræde de to protokoller, der er nævnt i den foregående præmis, mens den danske regering er af den opfattelse, at Unionen ikke har kompetence til at tiltræde eksisterende protokoller, som samtlige medlemsstater ikke allerede er part i.
127. Den lettiske, den nederlandske og den polske regering er derimod af den opfattelse, at Unionen i teorien kan have kompetence til også at tiltræde de sidstnævnte protokoller. Denne omstændighed er dog ikke afgørende. Ifølge den nederlandske regering er det nemlig, henset til den procedure, der er fastsat i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. ii), TEUF og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, og hvorefter der kræves enstemmighed for at indgå en aftale som omhandlet i denne artikel og samtlige medlemsstaters godkendelse af en sådan aftale i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser, meget lidt sandsynligt, at Unionen kan opnå medlemsstaternes godkendelse til at tiltræde protokoller, som de ikke er part i. Under alle omstændigheder kan Unionen på nuværende tidspunkt ikke tiltræde andre end de i aftaleudkastets artikel 1 anførte protokoller, uden at Rådet ifølge den lettiske regering har godkendt et specifikt mandat i denne henseende eller, som anført af den polske regering, uafhængigt af medlemsstaternes vilje. Endelig har den tyske regering tilføjet, at denne beføjelse skal udøves under iagttagelse af artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU, hvorefter tiltrædelsesaftalen ikke må berøre medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, og navnlig i forhold til protokollerne hertil. En umiddelbar tiltrædelse af de protokoller, som ikke samtlige medlemsstater er part i, vil imidlertid udgøre en tilsidesættelse af denne bestemmelse eller, ifølge den græske regering, af princippet om loyalt samarbejde.
4. 4. Artikel 1, litra b), og artikel 2, første punktum, i protokol nr. 8 EU
128. Hvad angår spørgsmålet om effektiviteten af de retsmidler, der er fastsat ved traktaterne på FUSP-området, og hvad særligt angår Kommissionens vurdering af, hvem der skal tilskrives ansvaret for vedtagelser inden for rammerne af denne politik, er Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at vurderingen er uforholdsmæssig, idet Menneskerettighedsdomstolen aldrig har anvendt sin praksis vedrørende de internationale organisationers ansvar for de kontraherende parters handlinger på Unionen. Under alle omstændigheder skal den i aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, fastsatte bestemmelse, således som tydeliggjort i punkt 22-26 i udkastet til en forklarende rapport, ifølge den tyske regering kun gælde med hensyn til Unionens tiltrædelse af EMRK og må ikke berøre de almindelige folkeretlige principper om de internationale organisationers ansvar for handlinger. 129. Medlemsstaternes standpunkter vedrørende de ved traktaterne fastsatte begrænsninger af Domstolens beføjelser på FUSP-området er mere nuancerede.
130. For det første er det ifølge den græske og Det Forenede Kongeriges regering ikke nødvendigt, at Domstolen fortolker artikel 275 TEUF og udtaler sig om sin eventuelle kompetence til bl.a. at prøve præjudicielle forelæggelser på området.
131. Under alle omstændigheder har Det Forenede Kongeriges regering tilføjet, at den brede fortolkning af nævnte artikel, som Kommissionen taler for, og hvorefter Domstolens kompetence i henhold til artikel 267 TEUF også omfatter vedtagelser på FUSP-området, er urigtig og er baseret på domme *Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* og *Segi m.fl. mod Rådet (EU:C:2007:116)*, dvs. på en retspraksis, som ligger forud for Lissabontraktaten. Som den spanske og den finske regering også har anført, har denne traktat ved artikel 275 TEUF netop begrænset prøvelsen af lovligheden af vedtagelser på FUSP-området til alene at omfatte annullationssøgsmål, hvorved præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldighedsspørgsmål udelukkes. Ifølge de to sidstnævnte regeringer skal artikel 275 TEUF fortolkes indskrænkende, ikke alene på grund af den omstændighed,

at hovedreglen på området, således som den franske og den polske regering samt Rådet har gjort gældende, er, at Domstolen ikke har kompetence, og at Domstolens kompetence udgør en undtagelse, men også på grund af den af den spanske og den polske regering fremhævede omstændighed, hvorefter en bred fortolkning, der udvider Domstolens beføjelser på FUSP-området, ikke er forenelig med kravene i artikel 2 i protokol nr. 8 EU. Desuden har den nederlandske regering gjort gældende, at en sådan bred fortolkning skaber usikkerhed for så vidt angår betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af annulationssøgsmål til prøvelse af sådanne vedtagelser. Unionens retsinstanser har således alene kompetence til på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF at udtale sig om de afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, som Rådet vedtager på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2. Ifølge den franske regering har en bred fortolkning af begrebet »restriktive foranstaltninger« imidlertid konsekvenser for fortolkningen af betingelserne for antagelse til realitetsbehandling af annulationssøgsmål og af de søgsmål, der er baseret på den i artikel 277 TEUF fastsatte ulovlighedsindsigelse. Endelig er den sidstnævnte regering og Rådet af den opfattelse, at en sådan udvidelse i øvrigt kan udstrækkes til også at omfatte proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen. Denne procedure kan imidlertid, medmindre Domstolens beføjelser udvides, i realiteten kun iværksættes, når det for Menneskerettighedsdomstolen hævdes, at det foreligger en overtrædelse af EMRK, som er knyttet til en restriktiv foranstaltning.

132. Dernæst er den franske regering og Rådet af den opfattelse, at den af Kommissionen foretagne sontring mellem de foranstaltninger, der har bindende retsvirkninger, og dem, der ikke har sådanne retsvirkninger, ikke er begrundet, for så vidt som det eneste, der har betydning, er, om der er tale om en »restriktiv foranstaltning[...]« som omhandlet i artikel 275 TEUF. Begrebet »restriktiv foranstaltning[...]« kan imidlertid ikke alene afhænge af den omstændighed, at en foranstaltning kan krænke borgernes grundlæggende rettigheder, idet en sådan definition går videre end ordlyden af artikel 215, stk. 2, TEUF og indebærer, at artikel 275, stk. 1, TEUF mister sin effektive virkning.
133. Følgelig har Domstolen derimod – samtidig med at den ifølge Rådet fortsat er kompetent til at træffe afgørelse om en ulovlighedsindsigelse i overensstemmelse med artikel 277 TEUF – hverken kompetence til, som anført af den polske regering, inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse at træffe afgørelse om gyldigheden af andre foranstaltninger end de restriktive foranstaltninger eller til, som anført af den franske regering og Rådet, at træffe afgørelse om erstatningsansvar uden for kontraktforhold for en skade, der er lidt som følge af en handling eller en foranstaltning på FUSP-området. Ifølge den franske og den nederlandske regering samt Rådet omfatter begrebet restriktive foranstaltninger kun »decisions imposing sanctions«, der er truffet over for fysiske og juridiske personer, og som vedrører begrænsninger i deres tilladelse til indrejse på medlemsstaternes område og indefrysning af deres midler og økonomiske ressourcer, hvilket altså omfatter såvel de grundlæggende retsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 31, stk. 1, TEU, som de gennemførelsesretsakter, der er vedtaget på grundlag af samme artikels stk. 2.
134. I denne henseende har den franske regering præciseret, at dom Segi m.fl. mod Rådet (EU:C:2007:116), som vedrørte antagelsen til realitetsbehandling af præjudicielle forelæggelser inden for rammerne af den tidligere »tredje søjle«, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet artikel 275 TEUF i modsætning til artikel 35, stk. 1, EU ikke indrømmer Domstolen nogen præjudiciel kompetence.
135. Endelig er den franske regering af den opfattelse, at den omstændighed, at denne fortolkning af artikel 275 TEUF kan fratage borgerne en effektiv domstolsbeskyttelse i forhold til visse vedtagelser henhørende under FUSP-området, ikke er tilstrækkelig til at indrømme Domstolen en kompetence, som ikke er fastsat ved traktaterne. Ifølge den franske, den polske, den finske og den svenske regering er det netop med henblik på at undgå, at Unionen systematisk dømmes for overtrædelse af EMRK's artikel 6 og 13, at det i aftaleudkastets artikel 1, stk. 4, og i punkt 23 og 24 i udkastet til en forklarende rapport præciseres, at det tilkommer medlemsstaterne at sikre beskyttelsen af adgangen til domstolsprøvelse og af retten til effektive retsmidler, og dette så meget desto mere, som Unionen ifølge Rådet ikke har nogen immunitet mod retsforfølgning i henhold til protokol (nr. 7) vedrørende Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, der er bilagt EU-, EUF- og Euratom-traktaterne,

således at der kan anlægges erstatningssøgsmål mod den ved de nationale domstole. Desuden er Rådet af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt systemet for domstolsbeskyttelse på FUSP-området er foreneligt med nævnte artikel 6 og 13, alene er relevant i forhold til de vedtagelser på FUSP-området, der kan tilskrives Unionen, og som vedrører såvel militære som civile operationer, eftersom det påhviler medlemsstaternes domstole at sikre effektiviteten af en sådan beskyttelse i forhold til sådanne vedtagelser, der kan tilskrives medlemsstaterne.

136. Hvad angår proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen har Det Forenede Kongeriges regering indledningsvis anført, at denne procedure ikke er nødvendig for at fastslå, at aftaleudkastet er foreneligt med traktaterne, for så vidt som Menneskerettighedsdomstolens afgørelser ikke har nogen indvirkning på gyldigheden af EU-retten, da de er af deklatorisk art. Under alle omstændigheder er det ifølge den bulgarske regering ikke nødvendigt at indlede denne procedure, når Domstolen allerede har udtalt sig om gyldigheden af den pågældende retsakt i lyset af den tilsvarende grundlæggende rettighed i chartret, henset til såvel chartrets artikel 52, stk. 3, som den formodning for tilsvarende beskyttelse, der gælder for EU-retten i henhold til Menneskerettighedsdomstolens praksis (Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi mod Irland*, nr. 45036/98, § 155, 30.6.2005).
137. Dernæst er den tjekkiske regering, Irland og den græske, den spanske og Det Forenede Kongeriges regering af den opfattelse, at selv om proceduren med forudgående inddragelse tildeler Domstolen supplerende opgaver i forhold til dem, som den allerede er tillagt ved traktaterne, er dette ikke ensbetydende med, at aftaleudkastet udvider Domstolens beføjelser, idet disse supplerende beføjelser ikke bevirker, at Domstolens nuværende beføjelser ændrer karakter (udtalelser 1/92, EU:C:1992:189, præmis 32, 1/00, EU:C:2002:231, præmis 21, 23 og 26, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 75). Ifølge den danske og den ungarske regering er muligheden for, at Domstolen kan udtale sig inden for rammerne af en forudgående inddragelse, en naturlig og nødvendig følge af traktaterne selv, og navnlig af artikel 6, stk. 2, TEU. Selv om en ændring af traktaterne ifølge den franske og den østrigske regering således ikke er nødvendig, er den afgørelse, som Rådet træffer i henhold til artikel 218, stk. 8, TEUF, ifølge den danske, den tyske og den østrigske regering tilstrækkelig til at tildele Domstolen denne nye opgave, idet en sådan afgørelse skal godkendes af samtlige medlemsstater i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser. I denne henseende har Parlamentet imidlertid ligeledes gjort gældende, at eftersom Rådets afgørelser vedrørende indgåelsen af internationale aftaler i princippet kun giver retskraft til en aftale indgået af Unionen, er det tvivlsomt, om sådanne afgørelser kan have et selvstændigt normativt indhold, og dette så meget desto mere, som de ikke er »subject to amendment by the Parliament«.
138. Den polske regering har for så vidt angår iagttagelsen af institutionernes beføjelser, og uden at konkludere, at proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen er i strid med kravene i protokol nr. 8 EU, gjort gældende, at såfremt Kommissionen indrømmer en ret til at anmode Domstolen om at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af bestemmelser i Unionens retsakter, ud over artikel 263 TEUF og 267 TEUF, kan dette føre til, at institutionernes beføjelser – såvel Kommissionens som selve Domstolens – ændrer karakter, og til, at de ved disse bestemmelser fastsatte betingelser for antagelse til realitetsbehandling omgås. F.eks. kan en institution i medfør af artikel 263, stk. 6, TEUF indgive et annulationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt inden to måneder efter, at retsakten er offentliggjort eller meddelt klageren. I det tilfælde, hvor Kommissionen ikke har indgivet noget annulationssøgsmål inden for denne frist, kan den imidlertid opnå annulation af en retsakt ved hjælp af proceduren med forudgående inddragelse og dermed omgå overholdelsen af nævnte frist. Tilsvarende vil Domstolens beføjelser kunne være genstand for betydelige ændringer, idet Domstolen efter tiltrædelsen også vil skulle fortolke EU-retten på Kommissionens anmodning, hvorimod artikel 267 TEUF på nuværende tidspunkt alene indrømmer medlemsstaternes domstole muligheden for at indgive en anmodning om præjudiciel forelæggelse. Domstolen har imidlertid i lighed med de øvrige EU-institutioner ingen generel kompetence, og dens

kompetence begrænser sig til de sager, der indbringes for den. Muligheden for, at Domstolen kan træffe afgørelse om spørgsmål indgivet af Kommissionen, skal derfor have et særligt grundlag i traktaten, hvilket ikke er tilfældet på nuværende tidspunkt.

139. Endvidere har den nederlandske og den østrigske regering anført, at selv om proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen skal tage hensyn til kravene om hurtig sagsbehandling, skal den være mere omfattende end den nuværende præjudicielle hasteprocedure, der er fastsat i artikel 23a i Domstolens statut, og gøre det muligt for samtlige medlemsstater at afgive skriftlige indlæg. Under alle omstændigheder skal denne procedure ifølge den nederlandske regering ikke reguleres i særlige bestemmelser i Rådets afgørelse om indgåelse af tiltrædelsesaftalen, men direkte i Domstolens statut og procesreglement.
140. Endelig har Rådet anført, at rækkevidden af Domstolens kompetence til forud for Menneskerettighedsdomstolen at træffe afgørelse om, hvorvidt de vedtagelser på FUSP-området, der direkte eller indirekte kan tilskrives Unionen, overholder de grundlæggende rettigheder, skal være den samme som Domstolens interne kompetence på dette område. Domstolen vil således skulle udtale sig i forvejen i de sager mod en eller flere medlemsstater, hvor Unionen er medindklaget, vedrørende en medlemsstats foranstaltning til gennemførelse af en EU-vedtagelse på FUSP-området, når de i artikel 275 TEUF fastsatte betingelser er opfyldt. Såfremt Domstolen fastslår, at de i artikel 40 TEU anførte grænser faktisk er blevet overskredet, og at den pågældende vedtagelse aldrig skulle være sket på grundlag af EU-traktatens kapitel om FUSP, vil den også have kompetence til at udtale sig om fortolkningen og gyldigheden af den omhandlede vedtagelse, idet der ikke vil være tale om en vedtagelse henhørende under FUSP-området. Den omstændighed, at de EU-vedtagelser på FUSP-området, som ikke direkte berører personer, ikke kan annulleres af en domstol inden for Unionens system for domstolsbeskyttelse, indebærer ikke, at dette system udgør en tilsidesættelse af EMRK.
5. 5. Artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU
141. Visse medlemsstater har gjort gældende, at Unionens tiltrædelse af EMRK og eventuelt af de dertil knyttede protokoller, som endnu ikke er blevet ratificeret af samtlige medlemsstater, i modsætning til det af Kommissionen anførte faktisk pålægger medlemsstaterne forpligtelser i henhold til artikel 216 TEUF. Mens dette for den tyske regering indebærer, at en tiltrædelse af disse protokoller udgør en tilsidesættelse af artikel 2, andet punktum, i protokol nr. 8 EU, konkluder den tjekiske regering i modsat retning, idet kilden til de nævnte forpligtelser er artikel 216, stk. 2, TEUF, og ikke EMRK selv. Under alle omstændigheder kan tiltrædelsen af disse protokoller ifølge den sidstnævnte regering kun ske gennem den i artikel 218 TEUF fastsatte procedure, hvilket i givet fald vil gøre det muligt at indhente en udtalelse fra Domstolen.
142. Den polske regering er desuden af den opfattelse, at selv om det antages, at Unionen har kompetence til at tiltræde protokoller, der endnu ikke er blevet ratificeret af samtlige medlemsstater, kan det i tilfælde af tiltrædelse af en af disse protokoller ikke udelukkes, at en medlemsstat, som ikke har ratificeret denne protokol, giver sit samtykke i Rådet til at blive bundet gennem Unionen og efterfølgende »approve[s]« afgørelsen om at blive bundet af protokollen på denne måde. Denne medlemsstat vil således kun være bundet af protokollen inden for Unionens kompetenceområde. Denne løsning rejser imidlertid betænkeligheder, bl.a. med hensyn til kravet om at anvende retten på en sammenhængende, ensartet og gennemsigtig måde. Disse betænkeligheder er særligt store for så vidt angår protokollerne vedrørende spørgsmål om delt kompetence.
6. 6. Artikel 3 i protokol nr. 8 EU
143. Selv om den græske regering for så vidt angår overholdelsen af artikel 344 TEUF er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at foreskrive, at en klage indbragt for Menneskerettighedsdomstolen af en medlemsstat mod en anden medlemsstat skal afvises, idet en sådan klage allerede er forbudt ved

artikel 344 TEUF, har den franske regering imidlertid præciseret, at det ikke desto mindre fortsat skal være muligt for en medlemsstat at intervenere som tredjemand til støtte for en af sine borgere i en for Menneskerettighedsdomstolen indbragt sag mellem den pågældende borger og en anden medlemsstat, selv når sidstnævnte medlemsstat handler inden for rammerne af gennemførelsen af EU-retten.

## VIII – Domstolens stillingtagen

### A – Om formaliteten

144. Visse af de medlemsstater, som har deltaget i den foreliggende procedure, har udtrykt tvivl om, hvorvidt Kommissionens anmodning om udtalelse kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som anmodningen indeholder vurderinger vedrørende de interne regler.
145. I denne henseende bemærkes, at det følger af ordlyden af artikel 218, stk. 11, TEUF, at Parlamentet, Rådet, Kommissionen eller en medlemsstat kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne. Denne bestemmelse har til formål at forhindre de forviklinger, der ville opstå, hvis det ad rettens vej blev gjort gældende, at Unionens bindende internationale aftaler var uforenelige med traktaterne (jf. udtalelser 2/94, EU:C:1996:140, præmis 3, 1/08, EU:C:2009:739, præmis 107, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 47).
146. En retsafgørelse, der eventuelt efter indgåelsen af en international aftale, som binder Unionen, fastslår, at denne aftale er uforenelig med traktaternes bestemmelser, enten på grund af dens indhold eller på grund af den ved dens indgåelse fulgte fremgangsmåde, vil nemlig uundgåeligt skabe alvorlige vanskeligheder ikke alene internt i Unionen, men også for internationale forbindelser, og fremkalde fare for, at alle berørte parter, herunder tredjelande, bliver skadet (jf. udtalelser 3/94, EU:C:1995:436, præmis 17, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 48).
147. Med henblik på at gøre det muligt for Domstolen at tage stilling til, om bestemmelserne i en påtænkt aftale er forenelige med traktaternes bestemmelser, må den have tilstrækkelige oplysninger om selve aftalens indhold (jf. udtalelser 2/94, EU:C:1996:140, præmis 20-22, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 49).
148. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen fremsendt Domstolen de udkast til tiltrædelsesinstrumenter, som forhandlerne allerede har indgået en principaftale om. Disse instrumenter giver som helhed tilstrækkeligt omfattende og præcise rammer for den fremgangsmåde, i henhold til hvilken den påtænkte tiltrædelse skal foregå, og gør det dermed muligt for Domstolen at bedømme, om de nævnte udkast er forenelige med traktaterne.
149. Hvad derimod angår de interne regler er deres indhold, for så vidt som reglerne endnu ikke er blevet vedtaget, kun af hypotetisk karakter, og deres karakter af intern EU-ret udelukker under alle omstændigheder, at de kan være genstand for den foreliggende anmodningsprocedure, der kun kan vedrøre de internationale aftaler, som Unionen påtænker at indgå.
150. Desuden er den prøvelse, som Domstolen skal foretage inden for rammerne af udtalelsesproceduren – og som kan finde sted uden hensyntagen til det kommende indhold af de interne regler, der skal vedtages – strengt reguleret i traktaterne, således at Domstolen, for ikke at gribe ind i de kompetencer, som er tillagt de øvrige institutioner, der har ansvaret for at fastlægge de til gennemførelsen af tiltrædelsesaftalen nødvendige interne regler, skal begrænse sig til at prøve dennes forenelighed med traktaterne og ikke alene sikre sig, at aftalen ikke krænker nogen bestemmelse i primærretten, men også, at den indeholder samtlige de bestemmelser, som i givet fald er påkrævet i henhold til primærretten.



151. Det følger heraf, at den vurdering af de nævnte interne regler, som Kommissionen såvel som medlemsstaterne og de øvrige institutioner, der har afgivet indlæg til Domstolen, har foretaget, ikke er relevant for prøvelsen af den foreliggende anmodning om udtalelse, og de kan derfor ikke rejse tvivl om, hvorvidt anmodningen kan antages til realitetsbehandling.
152. Følgelig kan den forelæggende anmodning om udtalelse antages til realitetsbehandling.
- B – Om realiteten
1. 1. Indledende betragtninger
153. Inden analysen af Kommissionens anmodning påbegyndes, bemærkes indledningsvis, at i modsætning til den gældende fællesskabsrets udviklingstrin på det tidspunkt, hvor Domstolen afgav sin udtalelse 2/94 (EU:C:1996:140), har Unionens tiltrædelse af EMRK siden Lissabontraktatens ikrafttræden et specifikt retsgrundlag i artikel 6 TEU.
154. Denne tiltrædelse er imidlertid fortsat kendetegnet ved vigtige særlige forhold.
155. Siden vedtagelsen af EMRK er det således kun statslige enheder, der har kunnet være part heri, hvilket forklarer, at det hidtil kun er stater, som har været bundet af denne konvention. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at ikke alene er EMRK's artikel 59 blevet ændret med henblik på at muliggøre Unionens tiltrædelse, men den påtænkte aftale indeholder selv en række ændringer til denne konvention for at gennemføre denne tiltrædelse inden for rammerne af det system, som konventionen selv fastlægger.
156. Disse ændringer er netop begrundet i den omstændighed, at Unionen, i modsætning til enhver anden kontraherende part, på grund af sin art ikke kan anses for en stat ud fra en folkeretlig synsvinkel.
157. Som Domstolen således gentagne gange har fastslået, har Unionens grundlæggende traktater til forskel fra de almindelige internationale traktater indført en ny retsorden, der har egne institutioner, til hvis fordel medlemsstaterne på flere og flere områder har begrænset deres suverænitet, og hvis subjekter ikke kun er medlemsstaterne, men også deres statsborgere (jf. bl.a. domme van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23, og Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158, samt udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 65).
158. Den omstændighed, at Unionen har en retsorden af en ny slags, som er specifik for Unionen, egne forfatningsmæssige rammer og grundlæggende principper, en særligt udviklet institutionel struktur og et fuldstændigt sæt retsregler, der sikrer funktionen heraf, har følger for proceduren og betingelserne for en tiltrædelse af EMRK.
159. Det er netop under hensyntagen til denne omstændighed, at traktaterne gør tiltrædelsen betinget af opfyldelsen af forskellige betingelser.
160. For det første præciserer artikel 6, stk. 2, TEU, efter at have fastsat, at Unionen tiltræder EMRK, straks i sit andet punktum, at »[t]iltrædelse af denne konvention [ikke] ændrer [...] Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne«.
161. Dernæst bestemmer protokol nr. 8 EU, der har samme retlige værdi som traktaterne, bl.a., at tiltrædelsesaftalen skal afspejle nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika og sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer, institutionernes beføjelser eller medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, og ej heller artikel 344 TEUF.

162. Endelig er den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, ved erklæring ad artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union blevet enig om, at tiltrædelsen skal tilrettelægges på en sådan måde, at EU-rettens særlige karakteristika bevares.
163. Det er bl.a. i lyset af disse bestemmelser, at det påhviler Domstolen, inden for rammerne af den opgave, som den er blevet tildelt ved artikel 19, stk. 1, første afsnit, TEU, at prøve, om den retlige fremgangsmåde, i henhold til hvilken Unionens tiltrædelse af EMRK er påtænkt, er i overensstemmelse med de anførte krav, og mere generelt med Unionens forfatningsmæssige grundlag, som er traktaterne (dom *Les Verts mod Parlamentet*, 294/83, EU:C:1986:166, præmis 23).
164. Med henblik på at foretage en sådan prøvelse bemærkes, således som det fremgår af præmis 160-162 i den foreliggende udtalelse, at de betingelser, som traktaterne underkaster tiltrædelsen, særligt tilsigter at sikre, at tiltrædelsen ikke berører Unionens og EU-rettens særlige karakteristika.
165. I denne henseende bemærkes, at disse karakteristika omfatter Unionens forfatningsmæssige struktur, der afspejler sig i det i artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 1 og 2, TEU omhandlede princip om kompetencetildeling og i de institutionelle rammer som fastsat i artikel 13 TEU til 19 TEU.
166. Hertil kommer de særlige karakteristika, der vedrører selve arten af EU-retten. Navnlig er EU-retten, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, kendetegnet ved den omstændighed, at den er udledt af en selvstændig kilde, som udgøres af traktaterne, ved dens forrang i forhold til medlemsstaternes retssystemer (jf. i denne retning domme *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1159 og 1160, og *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, præmis 3, udtalelser 1/91, EU:C:1991:490, præmis 21, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 65, samt dom *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 59) og ved den direkte virkning af en hel række bestemmelser, der gælder for medlemsstaternes borgere og for staterne selv (dom *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, s. 23, og udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 65).
167. Disse væsentlige karakteristika i EU-retten har givet anledning til et struktureret netværk af indbyrdes afhængige principper, regler og retlige forbindelser, der er gensidigt bindende for Unionen selv og dens medlemsstater og indbyrdes mellem medlemsstaterne, der nu, som anført i artikel 1, stk. 2, TEU, deltager i »processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«.
168. En sådan retlig konstruktion er baseret på den grundlæggende præmis, hvorefter hver medlemsstat deler en række fælles værdier, som Unionen er bygget på som anført i artikel 2 TEU, med samtlige andre medlemsstater og anerkender, at disse deler dem med den. Denne præmis forudsætter og begrundes, at der foreligger en gensidig tillid mellem medlemsstaterne med hensyn til anerkendelsen af disse værdier og dermed under iagttagelse af EU-retten, der gennemfører disse.
169. I kernen af denne retlige konstruktion findes i øvrigt de grundlæggende rettigheder som anerkendt ved chartret, der ifølge artikel 6, stk. 1, TEU har samme juridiske værdi som traktaterne, idet iagttagelsen af disse rettigheder udgør en betingelse for EU-retsakternes lovlighed, således at foranstaltninger, som er uforenelige med disse rettigheder, ikke er tilladte i Unionen (jf. domme *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 41, *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, præmis 14, *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, præmis 73, og *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*, EU:C:2008:461, præmis 283 og 284).
170. Den autonomi, som EU-retten har i forhold til medlemsstaternes retssystemer og i forhold til folkeretten, indebærer, at fortolkningen af disse grundlæggende rettigheder bliver sikret inden for rammerne af Unionens struktur og mål (jf. i denne retning domme *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, præmis 4, og *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*, EU:C:2008:461, præmis 281-285).

171. Hvad angår Unionens struktur bemærkes, at det ikke kun er Unionens institutioner, organer og organismer, der er forpligtet til at overholde chartret, men også medlemsstaterne, når disse gennemfører EU-retten (jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17-21).
  172. Unionens mål, som anført i artikel 3 TEU, forfølges for sin del gennem en række grundlæggende bestemmelser, såsom bestemmelserne om den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer, om unionsborgerskab, om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og om konkurrencepolitikken. Disse bestemmelser, der indgår i et system, der er Unionens eget, er struktureret på en sådan måde, at de hver især på deres specifikke område og med deres særlige karakteristika bidrager til gennemførelsen af den integrationsproces, som er selve formålet med Unionen.
  173. Det påhviler endvidere medlemsstaterne, bl.a. i medfør af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, TEU, at sikre, at EU-retten anvendes og overholdes på deres område. I medfør af samme stykkes andet afsnit træffer medlemsstaterne desuden alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne (udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
  174. Med henblik på at sikre denne retsordens særlige karakteristika og autonomi er der ved traktaterne indført et retligt system, der har til formål at sikre en sammenhæng og enhed ved fortolkningen af EU-retten.
  175. Inden for denne ramme tilkommer det de nationale domstole og Domstolen at garantere, at EU-retten anvendes fuldt ud i alle medlemsstaterne, og at garantere retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten (udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).
  176. Særlig udgøres kernen i det således udformede domstolssystem af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der ved at indføre en dommerdialog mellem netop Domstolen og medlemsstaternes domstole har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten (jf. i denne retning dom van Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23), hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres (jf. i denne retning udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 67 og 83).
  177. Det er derfor under iagttagelse af denne forfatningsmæssige ramme, som beskrevet i præmis 155-176 i denne udtalelse, at de grundlæggende rettigheder som navnlig anerkendt i chartret skal fortolkes og anvendes inden for Unionen.
2. 2. Om den påtænkte aftales forenelighed med den primære EU-ret
178. For at tage stilling til Kommissionens anmodning om udtalelse er det vigtigt at undersøge, såvel om den påtænkte aftale kan gribe ind i EU-rettens netop anførte særlige karakteristika og, som anført af Kommissionen selv, i denne rets autonomi ved fortolkningen og anvendelsen af de grundlæggende rettigheder som anerkendt i EU-retten og navnlig i chartret, som at prøve, om de institutionelle og processuelle mekanismer, der er foreskrevet i denne aftale, sikrer overholdelsen af de betingelser, som Unionens tiltrædelse af EMRK er underkastet i henhold til traktaterne.
    - a) Om EU-rettens særlige karakteristika og autonomi

179. Det bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, således som de er anerkendt i EMRK, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, TEU udgør en del af EU-retten som generelle principper. Idet Unionen ikke har tiltrådt konventionen, udgør denne imidlertid ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden (jf. i denne retning domme *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 60, og *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 44).
180. Som følge af tiltrædelsen ville EMRK, ligesom enhver anden international aftale indgået af Unionen, derimod være bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne i medfør af artikel 216, stk. 2, TEUF og dermed udgøre en integrerende del af EU-retten (dom *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, præmis 5, udtalelse 1/91, EU:C:1991:490, præmis 37, og domme *IATA og ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 36, og *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 73).
181. Unionen ville således, ligesom enhver anden kontraherende part, være underlagt en ekstern kontrol vedrørende overholdelsen af de rettigheder og friheder, som Unionen i overensstemmelse med EMRK's artikel 1 forpligter sig til at respektere. I denne sammenhæng ville Unionen og dens institutioner, herunder Domstolen, være underlagt de ved denne konvention fastsatte kontrolmekanismer og særligt Menneskerettighedsdomstolens afgørelser og domme.
182. I denne henseende har Domstolen ganske vist allerede fastslået, at en international aftale om oprettelse af en domstol, der har ansvaret for at fortolke aftalens bestemmelser, og hvis afgørelser er bindende for institutionerne, herunder Domstolen, i princippet ikke er uforenelig med EU-retten, hvilket gælder så meget desto mere, når indgåelsen af en sådan aftale ligesom i det foreliggende tilfælde er fastsat i traktaterne selv. Unionens kompetence i internationale forhold og dens kompetence til at indgå internationale aftaler omfatter nemlig nødvendigvis en adgang til, at Unionen kan forpligte sig til at respektere afgørelser fra en retsinstans, der oprettes eller udpeges ved sådanne aftaler, for så vidt angår fortolkningen og anvendelsen af deres bestemmelser (jf. udtalelser 1/91, EU:C:1991:490, præmis 40 og 70, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 74).
183. Domstolen har imidlertid også fastslået, at en international aftale alene kan påvirke dens egen kompetence, hvis de vigtigste betingelser med hensyn til bevarelsen af karakteren af denne kompetence opfyldes, og at der følgelig ikke gribes ind i Unionens retsordens autonomi (jf. udtalelser 1/00, EU:C:2002:231, præmis 21, 23 og 26, og 1/09, EU:C:2011:123, præmis 76; jf. ligeledes i denne retning dom *Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen*, EU:C:2008:461, præmis 282).
184. Særligt må intervention, som fastsat i den påtænkte aftale, fra organer, der er tillagt beslutningskompetence ved EMRK, ikke bevirke, at Unionen og dens institutioner under udøvelsen af deres interne kompetence påtvinges en bestemt fortolkning af de EU-retlige regler (jf. udtalelser 1/91, EU:C:1991:490, præmis 30-35, og 1/00, EU:C:2002:231, præmis 13).
185. Det er imidlertid uløseligt forbundet med selve begrebet ekstern kontrol, at Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af EMRK for det første i medfør af folkeretten er bindende for Unionen og dens institutioner, herunder Domstolen, og at Domstolens fortolkning af en i denne konvention anerkendt rettighed for det andet ikke er bindende for de i konventionen fastsatte kontrolinstanser, og navnlig Menneskerettighedsdomstolen, således som det er fastsat i aftaleudkastets artikel 3, stk. 6, og præciseret i punkt 68 i udkastet til en forklarende rapport.
186. Det samme kan imidlertid ikke gælde for så vidt angår Domstolens fortolkning af EU-retten, herunder chartret. Særligt må Domstolens bedømmelse af EU-rettens materielle anvendelsesområde med henblik på bl.a. at fastslå, om en medlemsstat er forpligtet til at overholde Unionens grundlæggende rettigheder, ikke kunne drages i tvivl af Menneskerettighedsdomstolen.

187. I denne henseende bemærkes for det første, at chartrets artikel 53 fastsætter, at ingen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende rettigheder, der anerkendes i EU-retten og folkeretten, i de internationale konventioner, som Unionen eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder EMRK, samt i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder.
188. Domstolen har imidlertid allerede fortolket denne bestemmelse således, at anvendelsen af nationale niveauer for beskyttelse af grundlæggende rettigheder hverken må stride mod det beskyttelsesniveau, der er fastsat i chartret, eller mod EU-rettens forrang, enhed og effektivitet (dom Melloni, EU:C:2013:107, præmis 60).
189. For så vidt som EMRK's artikel 53 i det væsentlige forbeholder de kontraherende parter muligheden for at fastsætte niveauer for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er højere end de i konventionen sikrede, skal koordinationen mellem denne bestemmelse og chartrets artikel 53, således som fortolket af Domstolen, sikres, således at den mulighed, som medlemsstaterne indrømmes ved EMRK's artikel 53, fortsat vil være begrænset for så vidt angår de ved chartret anerkendte rettigheder, der svarer til de i konventionen sikrede rettigheder, til det, der er nødvendigt for at undgå at undergrave såvel det i chartret fastsatte beskyttelsesniveau som EU-rettens forrang, enhed og effektivitet.
190. Aftaleudkastet indeholder imidlertid ingen bestemmelse til sikring af en sådan koordination.
191. For det andet bemærkes, at princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne er af grundlæggende betydning i EU-retten, idet det muliggør oprettelsen og bevarelsen af et område uden indre grænser. For så vidt angår bl.a. et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed pålægger dette princip imidlertid hver af medlemsstaterne at lægge til grund, medmindre der er tale om helt særlige omstændigheder, at samtlige andre medlemsstater overholder EU-retten og navnlig de i denne ret anerkendte grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning domme N.S. m.fl., C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 78-80, og Melloni, EU:C:2013:107, præmis 37 og 63).
192. Når medlemsstaterne gennemfører EU-retten, kan de således i medfør af samme ret være forpligtet til at lægge til grund, at de øvrige medlemsstater overholder de grundlæggende rettigheder, således at det hverken er muligt for dem at kræve et nationalt beskyttelsesniveau af en anden medlemsstat, der er højere end det ved EU-retten sikrede, eller, undtagen i særlige tilfælde, at kontrollere, om denne anden medlemsstat i et konkret tilfælde rent faktisk har overholdt de i Unionen sikrede grundlæggende rettigheder.
193. Den tilgang, der er blevet valgt i den påtænkte aftale, og som består i at ligestille Unionen med en stat og at give sidstnævnte en rolle, der på alle punkter er identisk med rollen for enhver anden kontraherende part, er imidlertid netop i strid med Unionens egenart og undlader bl.a. at tage hensyn til den omstændighed, at medlemsstaterne som følge af deres tilhørsforhold til Unionen har accepteret, at deres indbyrdes forbindelser for så vidt angår de områder, der er genstand for en overførsel af kompetence fra medlemsstaterne til Unionen, reguleres af EU-retten, og ikke, såfremt dette er påkrævet i henhold til EU-retten, af nogen anden ret.
194. I det omfang EMRK – ved at kræve, at Unionen og dens medlemsstater ikke alene skal anses for kontraherende parter i deres forbindelser med de kontraherende parter, der ikke er EU-medlemsstater, men også i deres indbyrdes forhold, herunder når disse forbindelser er reguleret i EU-retten – pålægger en medlemsstat et krav om at kontrollere en anden medlemsstats overholdelse af de grundlæggende rettigheder, mens det i henhold til EU-retten forudsættes, at der er gensidig tillid mellem disse medlemsstater, vil tiltrædelsen kunne bringe såvel den ligevægt, som Unionen er baseret på, som EU-rettens autonomi i fare.
195. Den påtænkte aftale indeholder imidlertid ingen bestemmelser, der kan forhindre en sådan udvikling.

196. For det tredje bemærkes, at protokol nr. 16 tillader de kontraherende parter øverste domstole at forelægge Menneskerettighedsdomstolen anmodninger om rådgivende udtalelser om principielle spørgsmål vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af de rettigheder og friheder, som er fastsat i EMRK eller de dertil knyttede protokoller, hvorimod det i EU-retten er påkrævet, at disse samme domstole til det formål skal indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.
197. Selv om det ganske vist er korrekt, at den påtænkte aftale ikke som sådan foreskriver, at Unionen skal tiltræde protokol nr. 16, og at protokollen blev undertegnet den 2. oktober 2013, dvs. efter, at der på forhandlingsplan var blevet indgået en aftale om udkastene til tiltrædelsesinstrumenter, dvs. den 5. april 2013, forholder det sig ikke desto mindre således, at den ved nævnte protokol indførte mekanisme fra det tidspunkt, hvor EMRK skulle udgøre en integrerende del af EU-retten, ville kunne berøre autonomien og effektiviteten af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, navnlig når det ville dreje sig om de i chartret sikrede rettigheder, som svarer til de i EMRK anerkendte rettigheder.
198. Det kan navnlig ikke udelukkes, at en anmodning om rådgivende udtalelse, der bliver indgivet i henhold til protokol nr. 16 af en domstol i en medlemsstat, som har tiltrådt denne protokol, ville kunne udløse proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen og således skabe en risiko for omgåelse af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der som anført i denne udtalelses præmis 176 udgør kernen i det ved traktaterne indførte domstolssystem.
199. Idet den påtænkte aftale ikke indeholder nogen bestemmelser om samspillet mellem den ved nævnte protokol nr. 16 indførte mekanisme og den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, ville den kunne gribe ind i sidstnævnte procedures autonomi og effektivitet.
200. Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Unionens tiltrædelse af EMRK, som fastsat i aftaleudkastet, ville kunne gribe ind i EU-rettens særlige karakteristika og i EU-rettens autonomi.

#### b) Om artikel 344 TEUF

201. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en international aftale ikke må gribe ind i det ved traktaterne fastlagte kompetencesystem og dermed i autonomien for Unionens retsorden, som Domstolen skal værne om. Dette princip er bl.a. indført i artikel 344 TEUF, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat heri (jf. i denne retning udtalelser 1/91, EU:C:1991:490, præmis 35, og 1/00, EU:C:2002:231, præmis 11 og 12, samt domme Kommissionen mod Irland, EU:C:2006:345, præmis 123 og 136, og Kadi et Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, EU:C:2008:461, præmis 282).
202. Desuden må medlemsstaternes forpligtelse til at anvende de ved EU-retten indførte procedurer til afgørelse af tvister – og navnlig til at respektere Domstolens enekompetence, som udgør et grundlæggende træk ved EU-systemet – ses som et særligt udtryk for deres mere generelle loyalitetsforpligtelse, som følger af artikel 4, stk. 3, TEU (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Irland, C-459/03, EU:C:2006:345, præmis 169), idet det fremgår af denne bestemmelse, at den nævnte forpligtelse også finder anvendelse på de gensidige forbindelser imellem medlemsstaterne og Unionen.
203. Det er netop i lyset af disse betragtninger, at artikel 3 i protokol nr. 8 EU udtrykkeligt fastsætter, at tiltrædelsesaftalen ikke må berøre artikel 344 TEUF.
204. Som anført i denne udtalelses præmis 18 ville EMRK imidlertid som følge af tiltrædelsen udgøre en integrerende del af EU-retten. Når der følgelig rejses spørgsmål om EU-retten, har Domstolen enekompetence til at påkende enhver tvist mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Unionen vedrørende overholdelsen af denne konvention.

205. I modsætning til den internationale aftale, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til dom Kommissionen mod Irland (EU:C:2006:345, præmis 124 og 125), og hvori det udtrykkeligt var fastsat, at den ordning for afgørelse af tvister, som er indeholdt i EU-retten, principielt har forrang for den ved denne aftale indførte ordning, kan den i EMRK's artikel 33 fastsatte procedure for afgørelse af tvister imidlertid finde anvendelse på enhver kontraherende part, og dermed også på tvister mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne og Unionen, også selv om tvisterne vedrører EU-retten.
206. I modsætning til det, der er blevet anført i visse af de indlæg, som er blevet afgivet for Domstolen inden for rammerne af den foreliggende procedure, er den omstændighed, at aftaleudkastets artikel 5 fastsætter, at sager ved Domstolen ikke skal anses for midler til afgørelse af tvister, som de kontraherende parter har givet afkald på som omhandlet i EMRK's artikel 55, i denne henseende ikke tilstrækkelig til at bevare Domstolens enekompetence.
207. Aftaleudkastets artikel 5 begrænser sig således til at indskrænke rækkevidden af den i nævnte artikel 55 fastsatte forpligtelse, men efterlader muligheden for, at Unionen eller medlemsstaterne i henhold til EMRK's artikel 33 ville kunne indbringe en klage for Menneskerettighedsdomstolen, som vedrører en påstået overtrædelse af konventionen, der henholdsvis er begået af en medlemsstat eller Unionen i tilknytning til EU-retten.
208. Selve den omstændighed, at der foreligger en sådan mulighed, griber ind i det i artikel 344 TEUF fastsatte krav.
209. Dette gælder så meget desto mere, som Menneskerettighedsdomstolen, såfremt Unionen eller medlemsstaterne faktisk indbringer en mellem dem bestående tvist for den, ville være i den situation, at der er indbragt en sag for den i henhold til EMRK's artikel 33.
210. I modsætning til de traktatbestemmelser, der regulerer Unionens forskellige interne domstolsprocedurer, hvormed der forfølges mål, som er deres egne, tilsigter artikel 344 TEUF imidlertid netop at sikre, at disse tvister alene afgøres inden for Unionen, og navnlig at bevare Domstolens retskompetence i denne henseende, og bestemmelsen er således til hinder for enhver forudgående eller efterfølgende ekstern prøvelse.
211. Desuden henviser artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU selv kun til de mekanismer, der er nødvendige for at sikre, at sager, som ikke-medlemsstater indbringer for Menneskerettighedsdomstolen, henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde.
212. Følgelig kan den omstændighed, at medlemsstaterne eller Unionen ville have mulighed for at indbringe en klage for Menneskerettighedsdomstolen, i sig selv gribe ind i formålet med artikel 344 TEUF og ville i øvrigt være i strid med selve EU-rettens natur, der som anført i denne udtalelses præmis 193 kræver, at forbindelserne mellem medlemsstaterne reguleres af EU-retten og ikke, såfremt dette er påkrævet i henhold til EU-retten, af nogen anden ret.
213. Under disse omstændigheder er det kun en udtrykkelig udelukkelse af Menneskerettighedsdomstolens kompetence i henhold til EMRK's artikel 33 i tvister mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne og Unionen vedrørende anvendelsen af EMRK inden for EU-rettens materielle anvendelsesområde, der ville være forenelig med artikel 344 TEUF.
214. Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den påtænkte aftale vil kunne berøre artikel 344 TEUF.

c) Om mekanismen med medindklagede

215. Mekanismen med medindklagede er, således som det fremgår af punkt 39 i udkastet til en forklarende rapport, blevet indført med henblik på at »avoid gaps in participation, accountability and enforceability in the [ECHR] system«, hvilken mangel, henset til Unionens særlige karakteristika, ville kunne være forårsaget af Unionens tiltrædelse af denne konvention.
216. Desuden er formålet med denne mekanisme også at sikre, at sager indbragt af ikke-medlemsstater samt individuelle klager henføres korrekt til medlemsstaterne og/eller Unionen afhængigt af det enkelte tilfælde, således som det er påkrævet i henhold til artikel 1, litra b), i protokol nr. 8 EU.
217. Disse formål skal imidlertid forfølges på en sådan måde, at de er forenelige med kravet om at sikre bevarelsen af EU-rettens særlige karakteristika, således som det er påkrævet af nævnte protokols artikel 1.
218. Imidlertid fastsætter aftaleudkastets artikel 3, stk. 5, for det første, at en kontraherende part bliver medindklaget enten ved at efterkomme en opfordring hertil fra Menneskerettighedsdomstolen eller ved en afgørelse fra sidstnævnte efter anmodning fra den kontraherende part selv.
219. Når Menneskerettighedsdomstolen opfordrer en kontraherende part til at blive medindklaget, er denne opfordring ikke bindende, således som det udtrykkeligt er anført i punkt 53 i udkastet til en forklarende rapport.
220. En sådan manglende bindende karakter afspejler ikke alene, således som det fremgår af nævnte punkt 53, den omstændighed, at den oprindelige klage ikke er rettet mod den potentielle medindklagede, og at ingen kontraherende part kan forpligtes til at blive part i en sag, der ikke er rettet mod den i stævningen, men også, og især, den omstændighed, at Unionen og medlemsstaterne skal bevare deres frihed til at vurdere, om de materielle betingelser, der er fastsat for gennemførelsen af mekanismen med medindklagede, er opfyldt.
221. Idet disse betingelser i det væsentlige vedrører de EU-retlige regler om fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater og kriterierne for tilskrivelse af ansvar for en handling eller en undladelse, som kan udgøre en overtrædelse af EMRK, vil afgørelsen af, om disse betingelser er opfyldt i en konkret sag, nødvendigvis forudsætte en vurdering af EU-retten.
222. Mens der i aftaleudkastet tages behørigt hensyn til disse betragtninger for så vidt angår den fremgangsmåde, som Menneskerettighedsdomstolen kan opfordre en kontraherende part til at blive medindklaget efter, gælder dette ikke i tilfælde af en anmodning herom fra en kontraherende part.
223. Således som det er fastsat i aftaleudkastets artikel 3, stk. 5, skal Unionen og medlemsstaterne nemlig, når de anmoder om at intervenere som medindklagede i en sag for Menneskerettighedsdomstolen, fremsætte argumenter, der gør det muligt at fastslå, at betingelserne for deres deltagelse i proceduren er opfyldt, og Menneskerettighedsdomstolen træffer afgørelse under hensyntagen til disse argumenters sandsynlige karakter.
224. Ganske vist ville Menneskerettighedsdomstolen ved en sådan prøvelse undersøge, om det i lyset af de nævnte argumenter er sandsynligt, at de i stk. 2 og 3 i nævnte artikel 3 anførte betingelser er opfyldt, og denne prøvelse vedrører ikke spørgsmålet om disse argumenters velbegrundethed. Ikke desto mindre forholder det sig således, at Menneskerettighedsdomstolen ved en sådan prøvelse ville skulle bedømme de EU-retlige regler om fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater og kriterierne for tilskrivelse af ansvar for disses handlinger eller undladelser med henblik på at træffe en endelig afgørelse herom, der ville være bindende såvel for medlemsstaterne som for Unionen.
225. En sådan prøvelse ville kunne gribe ind i fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater.



226. For det andet fastslår aftaleudkastets artikel 3, stk. 7, at såfremt den overtrædelse, på grundlag af hvilken en kontraherende part er medindklaget i en sag, fastslås, har den indklagede og den medindklagede et fælles ansvar for denne overtrædelse.
227. Den nævnte bestemmelse udelukker imidlertid ikke, at en medlemsstat ville kunne holdes ansvarlig, sammen med Unionen, for overtrædelsen af en EMRK-bestemmelse, over for hvilken den samme stat eventuelt har taget et forbehold i overensstemmelse med konventionens artikel 57.
228. En sådan følge af nævnte artikel 3, stk. 7, ville være i strid med artikel 2 i protokol nr. 8 EU, hvorefter tiltrædelsesaftalen skal sikre, at ingen bestemmelser heri berører medlemsstaternes situation i forhold til EMRK, navnlig i forhold til forbehold med hensyn hertil.
229. For det tredje fastsætter aftaleudkastets artikel 3, stk. 7, in fine, en undtagelse til den almindelige regel, hvorefter den indklagede og den medindklagede har et fælles ansvar for en fastslået overtrædelse. Menneskerettighedsdomstolen vil nemlig på grundlag af de argumenter, som bliver anført af den indklagede og den medindklagede, og efter at have hørt klagerens synspunkt, kunne træffe afgørelse om, at kun den ene af dem skal holdes ansvarlig.
230. En afgørelse, der vedrører fordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater af ansvaret for en handling eller en undladelse, som har medført en af Menneskerettighedsdomstolen fastslået overtrædelse af EMRK, ville imidlertid også være støttet på en prøvelse af EU-rettens regler om såvel fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater som tilskrivelsen af ansvar for denne handling eller undladelse.
231. Det ville følgelig også gribe ind i fordelingen af kompetence mellem Unionen og dens medlemsstater, såfremt det blev gjort muligt for Menneskerettighedsdomstolen at træffe en sådan afgørelse.
232. Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, at Menneskerettighedsdomstolen alene ville skulle træffe afgørelse på grundlag af den indklagedes og den medindklagedes argumenter.
233. I modsætning til det, der er blevet gjort gældende af visse af de medlemsstater, som har deltaget i den foreliggende procedure, og af Kommissionen, fremgår det nemlig ikke klart af ordlyden af aftaleudkastets artikel 3, stk. 7, og punkt 62 i udkastet til en forklarende rapport, om den medindklagede og den indklagede skal fremsætte deres argumenter sammen.
234. Under alle omstændigheder bemærkes, at selv hvis det antages, at anmodningen om fordeling af ansvaret skulle være baseret på en aftale mellem den medindklagede og den indklagede, ville denne omstændighed ikke i sig selv være tilstrækkelig til at udelukke ethvert indgreb i EU-rettens autonomi. Spørgsmålet om fordelingen af ansvar skal således alene besvares ved anvendelse af de relevante EU-retlige regler, i givet fald under kontrol fra Domstolen, som har enekompetence til at sikre, at aftalen mellem den medindklagede og den indklagede er i overensstemmelse med de nævnte regler. Hvis det tillodes Menneskerettighedsdomstolen at stadfæste en eventuel aftale mellem Unionen og dens medlemsstater om fordelingen af ansvar, ville dette svare til at gøre det muligt for denne at træde i Domstolens sted for at afgøre et spørgsmål henhørende under Domstolens enekompetence.
235. Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den fremgangsmåde for mekanismen med medindklagede, som er fastsat i den påtænkte aftale, ikke sikrer, at Unionens og EU-rettens særlige karakteristika bevares.

d) Om proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen

236. Behovet for proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen er ganske vist, således som det fremgår af punkt 65 i udkastet til en forklarende rapport, knyttet til iagttagelsen af den subsidiære karakter, der kendetegner den ved EMRK indførte kontrolmekanisme som beskrevet i denne udtalelses præmis 19. Det bemærkes ikke desto mindre, at denne procedure også er nødvendig med henblik på at sikre, at Unionens domstolssystem fungerer korrekt.
237. I denne sammenhæng opfylder behovet for forudgående at inddrage Domstolen i en sag, der er indbragt for Menneskerettighedsdomstolen, og hvori der er rejst tvivl om EU-retten, kravet om at bevare Unionens kompetencer og institutionernes beføjelser, navnlig Domstolens, således som det er påkrævet af artikel 2 i protokol nr. 8 EU.
238. Med henblik herpå er det således for det første nødvendigt, at spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen allerede har udtalt sig om det samme retsspørgsmål som det, der er genstand for proceduren ved Menneskerettighedsdomstolen, kun afgøres af Unionens kompetente institution, hvis afgørelse ville være bindende for Menneskerettighedsdomstolen.
239. At tillade Menneskerettighedsdomstolen at påkende et sådant spørgsmål ville nemlig svare til at tildele den kompetence til at fortolke Domstolens praksis.
240. Hverken artikel 3, stk. 6, i aftaleudkastet eller punkt 65 og 66 i udkastet til en forklarende rapport indeholder imidlertid elementer, der gør det muligt at fastslå, at en sådan mulighed er udelukket.
241. Følgelig skal proceduren med forudgående inddragelse udformes således, at der i enhver sag, som verserer for Menneskerettighedsdomstolen, fremsendes omfattende og systematisk information til Unionen, således at sidstnævntes kompetente institution bringes i stand til at vurdere, om Domstolen allerede har udtalt sig om det spørgsmål, der er genstand for en sådan sag, og, såfremt dette ikke er tilfældet, at opnå iværksættelse af denne procedure.
242. For det andet bemærkes, at den procedure, som er beskrevet i aftaleudkastets artikel 3, stk. 6, tilsigter at gøre det muligt for Domstolen at prøve den pågældende EU-retlige bestemmelses forenelighed med de pågældende rettigheder, der er sikret ved EMRK eller ved de protokoller, som Unionen har tiltrådt. Det fremgår nærmere af punkt 66 i udkastet til en forklarende rapport, at ordene »[a]ssessing the compatibility of the provision« i det væsentlige indebærer at træffe afgørelse om gyldigheden af en bestemmelse i afledt ret eller om fortolkningen af en bestemmelse i primærretten.
243. Det følger heraf, at den påtænkte aftale udelukker muligheden for at anmode Domstolen om at udtale sig om et spørgsmål om fortolkning af afledt ret gennem proceduren med forudgående inddragelse.
244. Det bemærkes imidlertid, at ligesom den forudgående fortolkning af primærretten er nødvendig med henblik på at gøre det muligt for Domstolen at udtale sig om, hvorvidt denne ret er forenelig med de EU-retlige forpligtelser, der følger af Unionens tiltrædelse af EMRK, bør afledt ret også kunne være genstand for en sådan fortolkning med henblik herpå.
245. Fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, herunder en bestemmelse fra afledt ret, kræver nemlig i princippet en afgørelse fra Domstolen, når denne bestemmelse kan fortolkes på flere rimelige måder.
246. Såfremt det ikke var tilladt for Domstolen at tilvejebringe den endelige fortolkning af afledt ret, og såfremt Menneskerettighedsdomstolen ved sin prøvelse af denne rets forenelighed med EMRK selv skulle tilvejebringe en given fortolkning blandt de rimelige fortolkninger, ville princippet om Domstolens enekompetence for så vidt angår den endelige fortolkning af EU-retten imidlertid utvivlsomt være tilsidesat.

247. Følgelig ville en begrænsning af rækkevidden af proceduren med forudgående inddragelse til for så vidt angår afledt ret kun at omfatte gyldighedsspørgsmål gribe ind i Unionens kompetencer og Domstolens beføjelser, for så vidt som den ikke ville gøre det muligt for Domstolen at tilvejebringe den endelige fortolkning af afledt ret i henhold til de ved EMRK sikrede rettigheder.
248. Henset til de ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den i den påtænkte aftale fastsatte fremgangsmåde for proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen ikke gør det muligt at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika.
- e) Om EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen på FUSP-området
249. Det fremgår af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU, at Domstolen for så vidt angår traktatbestemmelserne vedrørende FUSP kun har kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU og prøve lovligheden af visse afgørelser som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF.
250. Det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, at Domstolen bl.a. har kompetence til at træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2.
251. Til trods for den systematiske fortolkning af disse bestemmelser, som Kommissionen har foretaget i sin anmodning om udtalelse, og som er bestridt af visse af de medlemsstater, der har afgivet indlæg til Domstolen, og hvorved det i det væsentlige tilsigtes at definere rækkevidden af Domstolens retsprøvelse på området som værende tilstrækkelig stor til at omfatte samtlige de situationer, der kan være genstand for en klage til Menneskerettighedsdomstolen, bemærkes, at Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at fastlægge rækkevidden af de begrænsninger af Domstolens kompetence, som på FUSP-området følger af de nævnte bestemmelser.
252. Med henblik på at tage stilling til den foreliggende anmodning om udtalelse er det imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin er visse vedtagelser på FUSP-området ikke genstand for Domstolens retsprøvelse.
253. En sådan situation er uadskilleligt forbundet med den måde, hvorpå Domstolens kompetence er tilrettelagt i traktaterne, og kan som sådan kun begrundes med udgangspunkt i EU-retten alene.
254. Som følge af tiltrædelsen, således som denne er fastsat i den påtænkte aftale, ville Menneskerettighedsdomstolen imidlertid være beføjet til at udtale sig om, hvorvidt visse vedtagelser, handlinger eller undladelser på FUSP-området, og navnlig dem, hvis lovlighed i forhold til de grundlæggende rettigheder Domstolen ikke har kompetence til at prøve, er forenelige med EMRK.
255. En sådan situation ville – selv hvis der var tale om en prøvelse, der var begrænset til overholdelsen af de ved EMRK sikrede rettigheder alene – svare til eksklusivt at overdrage domstolsprøvelsen af de nævnte vedtagelser, handlinger eller undladelser fra Unionens side til et organ, der er eksternt i forhold til Unionen.
256. Domstolen har imidlertid allerede haft lejlighed til at fastslå, at kompetencen til at foretage en domstolsprøvelse af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser, herunder med hensyn til de grundlæggende rettigheder, ikke kan tillægges eksklusivt til en international domstol, der befinder sig uden for Unionens institutionelle og domstolsmæssige ramme (jf. i denne retning udtalelse 1/09, EU:C:2011:123, præmis 78, 80 og 89).

257. Selv om der er tale om en konsekvens af den nuværende tilrettelæggelse af Domstolens kompetencer, forholder det sig følgelig ikke desto mindre således, at den påtænkte aftale griber ind i EU-retten særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen af Unionens vedtagelser, handlinger eller unkladelser på FUSP-området.

258. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den påtænkte aftale, idet:

- den vil kunne gribe ind i EU-retten særlige karakteristika og autonomi, for så vidt som den ikke sikrer koordinationen mellem EMRK's artikel 53 og chartrets artikel 53, ikke forebygger risikoen for indgreb i det EU-retlige princip om gensidig tillid mellem medlemsstaterne og ikke fastsætter noget samspil mellem den ved nævnte protokol nr. 16 indførte mekanisme og den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser
- den vil kunne berøre artikel 344 TEUF, for så vidt som den ikke udelukker muligheden for, at tvister mellem medlemsstaterne eller mellem medlemsstaterne og Unionen vedrørende anvendelsen af EMRK inden for EU-retten materielle anvendelsesområde vil blive indbragt for Menneskerettighedsdomstolen
- den ikke fastsætter nogen fremgangsmåde for mekanismen med medindklagede og for proceduren med forudgående inddragelse af Domstolen, der gør det muligt at bevare Unionens og EU-retten særlige karakteristika, og
- den udgør et indgreb i EU-retten særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen af Unionens vedtagelser, handlinger eller unkladelser på FUSP-området, for så vidt som den eksklusivt overdrager domstolsprøvelsen af visse af disse vedtagelser, handlinger eller unkladelser til et organ, der er eksternt i forhold til Unionen,

hverken er forenelig med artikel 6, stk. 2, TEU eller med protokol nr. 8 EU.

Domstolen (plenum) afgiver herefter følgende udtalelse:

**Aftalen om Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er hverken forenelig med artikel 6, stk. 2, TEU eller med protokol (nr. 8) vedrørende artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.**

Underskrifter