



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 5. januar 2016
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Stinne Andersen
Sagsnr.: 2015-619/21-0068
Dok.: 1812712

Redegørelse for hovedelementerne i EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 om EU's tiltrædelse til EMRK

1. I forbindelse med forelæggelsen på et møde i Folketingets Europaudvalg den 27. november 2015 af de sager inden for Justitsministeriets område, der forventedes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 3.-4. december 2015, blev justitsministeren anmodet om at redegøre nærmere for hovedelementerne i EU-Domstolens udtalelse af 18. december 2014 om EU's tiltrædelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

2. Med Lissabon-Traktaten besluttede EU's medlemsstater, at EU skulle tiltræde EMRK. Kommissionen indledte i juli 2010 forhandlingerne med Europarådets medlemsstater om vilkårene for EU's tiltrædelse af EMRK. I april 2013 lykkedes det Kommissionen og Europarådets medlemsstater at nå til enighed om et udkast til en tiltrædelsestraktat. Kommissionen anmodede herefter i august 2013 EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet var foreneligt med EU- og EUF-traktaterne. Under EU-Domstolens behandling af sagen intervererede Rådet og Europa-Parlamentet samt 24 af EU's medlemsstater til fordel for udkastet til en tiltrædelsestraktats overensstemmelse med traktaterne.

Som det fremgår af det reviderede samlenotat, der blev sendt til Folketingets Europaudvalg den 28. september 2015, vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventedes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 8-9. oktober 2015, har EU-Domstolen ved udtalelse af 18. december 2014 tilkendegivet, at det foreliggende udkast til tiltrædelsestraktat hverken er foreneligt med EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, eller den tilknyttede protokol. Domstolen peger i den forbindelse bl.a. på, at traktatudkastet på flere punkter ikke i tilstrækkeligt omfang fastlægger forholdet mellem EU-retten og EMRK.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

EU-Domstolens udtalelse indeholder bl.a. følgende hovedelementer:

Aftaleudkastet griber ifølge EU-Domstolen ind i EU's retsordens autonomi, idet det for det *første* ikke indeholder bestemmelser, der sikrer en koordination mellem EMRK's artikel 53, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte et højere beskyttelsesniveau end det i konventionen sikrede, og artikel 53 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter EU-Domstolen har fastslået, at nationale niveauer af beskyttelse hverken må stride mod chartret eller mod EU-rettens forrang, enhed og effektivitet.

For det *andet* sikrer aftaleudkastet efter EU-Domstolens opfattelse ikke, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols krav om, at medlemsstater i visse situationer kontrollerer, hvorvidt EMRK overholdes i en anden medlemsstat, ikke vil gribe ind i princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne.

For det *tredje* påpeger EU-Domstolen, at aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at EMRK's mekanisme (indført ved protokol nr. 16 til EMRK), hvorefter en national ret, der er sidste retsinstans, kan anmode om en rådgivende udtalelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke kan medføre omgåelse af EU's procedure med præjudicielle forelæggelser, der ifølge EU-Domstolen udgør kernen i det ved traktaterne indførte domstolssystem.

EU-Domstolen anfører for det *fjerde*, at det følger af EUF-Traktatens artikel 344, at medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af traktaterne afgjort på anden måde end fastsat i EUF-Traktaten, og at afgørelser herom således skal træffes af EU-Domstolen. Idet aftaleudkastet ikke indeholder bestemmelser, der sikrer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke vil kunne træffe afgørelse i sager, hvor der rejses sådanne spørgsmål, strider dette mod EUF-Traktatens artikel 344.

For så vidt angår aftaleudkastets mekanisme for medindklagede i klagesager om EU-rettens forenelighed med EMRK, der skal sikre, at der ikke opstår "huller" for så vidt angår deltagelse, tilregnelser og håndhævelse i EMRK-systemet, bemærker EU-Domstolen for det *femte*, at mekanismen ikke sikrer, at EU's og EU-rettens særlige karakteristika bevares. Det skyldes bl.a., at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i visse situationer har kompetence til at vurdere, hvorvidt betingelserne for at være med-

indklaget er opfyldt, og således bliver tillagt kompetence til at vurdere kompetencefordelingen mellem EU og EU's medlemsstater.

For det *sjette* bemærker EU-Domstolen i relation til aftaleudkastets mekanisme for forudgående inddragelse af EU-Domstolen i sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor der ved behandlingen af sagen skal tages stilling til EU-ret, at fremgangsmåden ikke gør det muligt at bevare EU's og EU-rettens særlige karakteristika. Det skyldes, at vurderingen af behovet for forudgående inddragelse af EU-Domstolen ligger hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Derudover sikrer aftaleudkastet ikke efter EU-Domstolens opfattelse, at EU fuldt ud og systematisk informeres om sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

For det *syvende* bemærker EU-Domstolen, at den inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik alene har en meget begrænset kompetence. Da aftaleudkastet imidlertid tillægger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol en videregående kompetence på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, overdrages dele af domstolsprøvelsen eksklusivt til et for EU eksternt organ, og aftaleudkastet griber dermed ind i EU-rettens særlige karakteristika.

3. I forlængelse heraf kan oplyses, at på RIA-rådsmødet i oktober 2015 blev Kommissionen opfordret til at udarbejde en skriftlig analyse med henblik på at bringe drøftelserne i rådsarbejdsgruppen videre. Kommissionen blev også opfordret til at viderebringe beskeden om, at EU fortsat er optaget af at kunne tiltræde EMRK til de øvrige aftaleparter i Europarådet.

Kommissionen har på den baggrund udarbejdet et oplæg til diskussion af en række af de problemstillinger, EU-Domstolen rejste i sin udtalelse.

Oplægget er blevet drøftet på et møde i rådsarbejdsgruppen i november 2015. Men da det er en teknisk og juridisk vanskelig opgave, er der behov for yderligere drøftelser i rådsarbejdsgruppen.