



Bruxelles, den 16. juni 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE<sup>1</sup>

|        |  |
|--------|--|
| fra:   | Den Juridiske Tjeneste   |
| til:   | Gruppen vedrørende Grundlæggende Rettigheder, Borgerlige Rettigheder og Fri Bevægelighed for Personer (FREMP)  |
| Vedr.: | Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK)<br>– Fortolkende erklæring om artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, i TEU og artikel 275, stk. 1, i TEUF (Domstolens kompetence på FUSP-området) – forenelighed med traktaterne |

### I. INDLEDNING

1. På møderne i Gruppen vedrørende Grundlæggende Rettigheder, Borgerlige Rettigheder og Fri Bevægelighed for Personer (FREMP-Gruppen) den 9. og 26. februar, den 18. marts og den 6. og 28. april 2022 drøftede delegationerne, hvilken tilgang der skal anlægges i forhandlingerne om tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) for så vidt angår den såkaldte "fjerde kurv". Spørgsmålet vedrører samspillet mellem Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (ECHR's) kompetence og Den Europæiske Unions Domstols (Domstolens) kompetence på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

<sup>1</sup> Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

2. På møderne udtrykte delegationerne ønske om at uddybe disse drøftelser på grundlag af et udkast til en fortolkende erklæring om Domstolens kompetence på FUSP-området. Den 18. maj 2022 forelagde Kommissionen i samråd med formandskabet et uofficielt dokument om et sådant udkast<sup>2</sup>.
3. På et fælles møde mellem FREMP-Gruppen og Gruppen af Råder vedrørende Eksterne Forbindelser (Relexgruppen) den 23. maj 2022 anmodede grupperne Rådets Juridiske Tjeneste om en udtalelse om, hvorvidt en sådan fortolkende erklæring er forenelig med traktaterne, hvilken indvirkning en sådan erklæring vil have på Domstolens kompetence, og hvilken procedure der kan følges, hvis medlemsstaterne beslutter at vedtage en sådan erklæring.
4. Inden den juridiske analyse af ovennævnte spørgsmål og for at forstå den sammenhæng, hvori erklæringen indgår, sammenfattes kort baggrunden for tiltrædelsesprocessen, navnlig for så vidt angår fjerde kurv.

## **II. BAGGRUND FOR TILTRÆDELSESPROCESSEN**

5. Artikel 6, stk. 2, i TEU fastsætter, at "Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne."
6. På grundlag af denne bestemmelse og 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 (ST 10817/10). Den 5. april 2013 førte forhandlingerne til enighed blandt forhandlerne om udkastene til tiltrædelsesinstrumenter. Kommissionen anmodede derefter på grundlag af artikel 218, stk. 11, i TEUF Domstolen om en udtalelse om aftaleudkastets forenelighed med traktaterne.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. I den deraf følgende udtalelse 2/13 (*Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK*) af 18. december 2014<sup>3</sup> påpegede Domstolen flere aspekter i den påtænkte aftale, som den anså for uforenelige med primær EU-ret. Et af disse aspekter vedrører EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen på FUSP-området.
8. I den forbindelse bemærkede Domstolen for det første, at den endnu ikke har haft lejlighed til at fastlægge rækkevidden af de begrænsninger af Domstolens kompetence, som på FUSP-området følger af artikel 24, stk. 1, i TEU og artikel 275 i TEUF. For det andet fastslog den, at som følge af tiltrædelsen, således som denne er fastsat i den påtænkte aftale, ville Menneskerettighedsdomstolen 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. For det tredje bemærkede Domstolen, at den allerede har 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. Domstolen konkluderede derfor, at den påtænkte aftale griber ind i EU-rettens særlige karakteristika for så vidt angår domstolsprøvelsen af Unionens vedtagelser, handlinger eller udeladelser på FUSP-området.

---

<sup>3</sup> Udtalelse 2/13 (*Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK*) af 18. december 2014, EU:C:2014:2454. Jf. orienterende note fra Rådets Juridiske Tjeneste – ST 5227/15.

9. Den 7. oktober 2019 vedtog Rådet supplerende forhandlingsdirektiver (ST 12585/19) med henblik på genoptagelse af forhandlingerne. Forhandlingerne blev reelt genoptaget i juni 2020, og formanden for "47+1"-gruppen (som siden er blevet til "46+1"-gruppen), der leder forhandlingerne, udarbejdede et styringsdokument<sup>4</sup>, hvori de problemer, der konstateres i udtalelse 2/13, inddeles i grupper eller "kurve". Spørgsmålet om EU-retsakter på FUSP-området blev lagt i "fjerde kurv". I løbet af de syv forhandlingsrunder lykkedes det parterne at nå til foreløbig enighed om "første kurv" (EU-specifikke mekanismer i proceduren ved ECHR) og "tredje kurv" (princippet om gensidig tillid mellem EU's medlemsstater). Forhandlerne er parate til at gøre fremskridt med "anden kurv" (indbringelse af mellemstatslige sager og henvisninger til en rådgivende udtalelse (protokol nr. 16)). Til gengæld har der indtil videre ikke været nogen konkrete fremskridt med "fjerde kurv"<sup>5</sup>.
10. I de supplerende forhandlingsdirektiver var den tilgang, der blev anlagt for at imødegå udfordringerne med fjerde kurv, den såkaldte "omfordelingsmekanisme" som foreslået af Kommissionen. Mekanismen går kort fortalt ud på, at de enkelte FUSP-retsakter "omfordeles" til en eller flere medlemsstater med hensyn til ECHR på grundlag af på forhånd fastlagte kriterier. De nationale domstole i den (eller de) pågældende medlemsstater får til opgave at behandle sager anlagt af enkeltpersoner, som gør gældende, at deres grundlæggende rettigheder er blevet krænkede, og får således også ansvaret for at prøve og om nødvendigt underkende EU's FUSP-retsakter, hvis de finder, at de er uforenelige med trindhøjere EU-ret. Denne medlemsstat vil også være internationalt ansvarlig i henhold til EMRK for den enkelte FUSP-retsakt, som sagen vedrører.

---

<sup>4</sup> "Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights" (dokument fra formanden til at strukturere drøftelserne på sjette møde i ad hoc-CDDH-forhandlingsgruppen (47+1) vedrørende Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention), dok. 47+1(2020)2 af 31. august 2020.

<sup>5</sup> "46+1"-gruppen er klar over, at EU er i gang med at overveje den bedste tilgang til fjerde kurv. Tyrkiet har desuden fremsat forslag til ændringer af de tiltrædelsesinstrumenter, som ikke har forbindelse til udtalelse 2/13 (f.eks. afstemningsreglerne i forbindelse med Ministerkomitéens tilsyn med fuldbyrdelse af domme).

11. Det fremgik imidlertid af drøftelserne i FREMP-Gruppen i første kvartal af 2022, at en sådan decentraliseret mekanisme, hvor EU-retsakter prøves af nationale domstole, vil medføre juridiske problemer af principiel karakter for så vidt angår Unionens retslige struktur. Desuden har flere delegationer gjort opmærksom på, at en sådan løsning er problematisk i forhold til national ret, både rent praktisk og i juridisk forstand. Endelig gav "46+1"-gruppen udtryk for betænkelighed, da den fik omfordelingsmekanismen beskrevet. FREMP-Gruppen begyndte derfor at undersøge mulige alternative løsninger.
12. Den løsning, som synes at være den mest lovende, er en tilgang med en mellemstatslig fortolkende erklæring, hvis mål og hensigt vil være at fjerne spændingen mellem på den ene side forpligtelsen til at tiltræde EMRK, jf. artikel 6, stk. 2, i TEU og på den anden side de specifikke FUSP-regler og -procedurer, navnlig hvad angår Domstolens prøvelseskompetence som fastsat i artikel 24, stk. 1, i TEU og artikel 275 i TEUF.
13. Rådets Juridiske Tjeneste er blevet anmodet om at undersøge, hvorvidt en sådan fortolkende erklæring er forenelig med traktaterne, hvilken indvirkning den vil have på Domstolens kompetence, og hvilken procedure der kan følges, hvis medlemsstaterne når til enighed om en sådan erklæring.

### III. JURIDISK ANALYSE

14. For at besvare disse spørgsmål undersøges det i denne udtalelse først, om en erklæring kan anvendes som et instrument i denne sammenhæng (A), og dernæst analyseres erklæringens indhold i lyset af traktaterne (B).

#### A. Udkastet til erklæring som et retligt instrument

15. Med hensyn til formen er den påtænkte fortolkende erklæring fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i lighed med de erklæringer, som er blevet vedtaget i forbindelse med regeringskonferencer, et folkeretligt instrument, hvori de fastlægger, hvordan de fortolker visse bestemmelser i de traktater, som de alle har undertegnet, og som de alle er bundet af.
16. Vedtagelsen af en sådan type erklæring er et prærogativ, der er anerkendt i folkeretten, og som tillægges underskrivere af internationale traktater, navnlig i medfør af artikel 31, stk. 3, litra a), i Wienerkonventionen af 1969 om traktatretten, i henhold til hvilken en efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende en tidligere traktats fortolkning indgår i den sammenhæng, der skal tages hensyn til ved den pågældende traktats fortolkning. I sidste ende og i betragtning af de særlige og unikke karakteristika ved Unionens retsorden tilkommer det under alle omstændigheder Domstolen at afgøre, om der skal tages hensyn til erklæringen, og at fastlægge, hvor stor betydning den skal tillægges, under hensyntagen til at den vedtages af traktaternes forfattere. Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen allerede har accepteret at tage erklæringer i betragtning som instrumenter til fortolkning af EU-traktaterne<sup>6</sup>, selv om den har bekræftet, at den ikke har kompetence til at kontrollere lovligheden af sådanne erklæringer<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Dom af 2. marts 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 40.

<sup>7</sup> Kendelse af 16. juni 2021, *Sharpston mod Rådet*, C- 684/20 P, EU:C:2021:486, præmis 45.

17. Det skal understreges, at en sådan fortolkende erklæring kun kan anvendes under helt særlige omstændigheder som et ultima ratio. I det foreliggende tilfælde kunne en sådan erklæring overvejes, da den ikke vil medføre en ændring af traktaterne eller omgå de procedurer, der er fastsat med henblik på at ændre dem, men alene vil forene og præcisere samspillet mellem to gældende bestemmelser i traktaterne for at sikre, at begge bevarer deres effekt utile – herunder for så vidt angår forpligtelsen til at tiltræde EMRK – uden at indføre nye elementer, der ikke allerede findes i traktaterne. Den vil med andre ord være fuldt forenelig med traktaternes bogstav og ånd.
18. Det er vigtigt at bemærke, at erklæringen som instrument vil være en del af den politiske pakke, der ledsager Rådets afgørelse om indgåelse af aftalen om Unionens tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som først "*træder i kraft efter medlemsstaternes godkendelse heraf i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser*" (artikel 218, stk. 8, i TEUF). Dette særlige procedurekrav viser den særlige betydning, som traktaternes forfattere tillægger en sådan rådsafgørelse. I denne henseende kan forbindelsen mellem den fortolkende erklæring og Rådets afgørelse om indgåelse afspejles med en henvisning til erklæringen i Rådets afgørelse<sup>8</sup>.
19. Med hensyn til tidspunktet for godkendelsen af en sådan erklæring vil den skulle være på plads, når forhandlingerne i Strasbourg er afsluttet, og der er opnået enighed om en tekst på teknisk plan. Medlemsstaternes regeringer vil nemlig skulle have fastlagt deres fortolkning ved forinden at være nået til enighed om erklæringen. Desuden vil enighed om erklæringen på et tidligere tidspunkt sikre, at Domstolen alt efter omstændighederne allerede kan tage den i betragtning, når den, såfremt den inddrages i henhold til artikel 218, stk. 11, hvilket er meget sandsynligt, træffer afgørelse om en udtalelse om udkastet til aftale.

---

<sup>8</sup> Dette indebærer dog ikke, at Domstolen får kompetence for så vidt angår selve erklæringen. Jf. fodnote 5.

20. Med hensyn til godkendelsesproceduren vil erklæringen være af mellemstatslig karakter og vil skulle godkendes af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer. Dette kan for eksempel ske i tilknytning til et møde i Coreper.
21. Som konklusion kan en erklæring således anvendes som et instrument, der skal bidrage til at løse problemerne i fjerde kurv på en internaliserende måde – dvs. uden at det kræver forhandlinger i Strasbourg med de øvrige medlemmer af Europarådet.

## **B. Indholdet i udkastet til erklæring**

22. Hvad angår indholdet, fremgår det af ordlyden i udkastet til fortolkende erklæring, at hensigten er at forene artikel 6, stk. 2, i TEU med artikel 24, stk. 1, i TEU og artikel 275, stk. 1, i TEUF for at fremme og bevare alle disse bestemmelsers effekt utile, samtidig med at enhver spænding mellem disse bestemmelser fjernes.
23. Mere specifikt mindes der i punkt 1 om, at Unionen i henhold til artikel 6, stk. 2, i TEU er retligt forpligtet til at tiltræde EMRK. I punkt 2 henvises til udtalelse 2/13 (præmis 256), hvori Domstolen fastslår, at tiltrædelse af EMRK kun er mulig, hvis kompetencen til at foretage en domstolsprøvelse af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser, herunder med hensyn til de grundlæggende rettigheder, ikke eksklusivt tillægges ECHR. I punkt 3 henvises til dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 66), hvori Domstolen minder om sin faste retspraksis, hvorefter der ved traktaterne er oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af EU-retsakter, baseret på såvel traktaterne som chartret om grundlæggende rettigheder, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser.

24. Disse tre punkter udgør således den første del af ligningen, nemlig forpligtelsen til at tiltræde EMRK – som ikke kræver "aktivering" af nogen traktatændring og er bindende for Unionen – og den betingelse, som Domstolen har stillet for en sådan tiltrædelse.
25. I punkt 4 henvises til artikel 24, stk. 1, i TEU og artikel 275 i TEUF, som fastsætter, at FUSP er underlagt særlige regler og procedurer, og at Den Europæiske Unions Domstol ingen kompetence har for så vidt angår bestemmelserne vedrørende FUSP eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, bortset fra kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 i traktaten om Den Europæiske Union og træffe afgørelse om lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer. I punkt 5 henvises til dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70), som afspejles i senere domme<sup>9</sup>, hvori Domstolen fastslår, at artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, i TEU og artikel 275, stk. 1, i TEUF indfører en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 i TEU tildeler Domstolen, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, og de skal følgelig fortolkes indskrænkende.
26. Disse to punkter udgør således anden del af ligningen, nemlig at FUSP er underlagt særlige regler og procedurer, og at Domstolens kompetence er meget begrænset med en undtagelse, som dog skal fortolkes indskrænkende.

---

<sup>9</sup> Jf. f.eks. dom af 19. juli 2016, *H mod Rådet m.fl.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 40, og den deri nævnte retspraksis.

27. I punkt 6 behandles disse to dele af ligningen under ét, og det er her, medlemsstaternes fortolkning kommer til udtryk i denne henseende:
- Det fastslås, at der er behov for at sikre overensstemmelse mellem kravene i artikel 6, stk. 2, i TEU, artikel 19 i TEU og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder på den ene side og undtagelserne i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, i TEU og artikel 275, stk. 1, i TEUF på den anden side.
  - Det konkluderes, at traktaterne for at sikre denne overensstemmelse skal fortolkes således, at de giver Domstolen kompetence i forbindelse med og strengt begrænset til søgsmål anlagt af sagsøgere, der hævder at være ofre for krænkelser af grundlæggende rettigheder som følge af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser, der efter Unionens tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention vil gøre det muligt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at foretage domstolskontrol (streng parallelitet mellem de to domstoles kompetence).
28. Erklæringen er således begrænset til at afspejle en fastlagt fortolkning, der er blevet nødvendig som følge af Lissabontraktatens indførelse af artikel 6, stk. 2, i TEU, og den vil ikke være i strid med eller ændre traktaterne.
29. Erklæringen tager altså hensyn til de betænkeligheder, som Domstolen gav udtryk for i udtalelse 2/13. I Domstolens udtalelse bemærkes det nemlig, at "*på EU-rettens [daværende] udviklingstrin er visse vedtagelser på FUSP-området ikke genstand for Domstolens retsprøvelse. 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. Som følge af tiltrædelsen, således som denne er fastsat i den påtænkte aftale, ville Menneskerettighedsdomstolen [...] 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.*"<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Præmis 252-254.

30. Men hensyn til virkningen af en sådan erklæring kan det på den ene side ikke udelukkes, at Domstolen vil fortolke artikel 24, stk. 1, i TEU og artikel 275 i TEUF ordret og muligvis beslutte, at en sådan erklæring er utilstrækkelig til, at Unionen kan tiltræde EMRK.
31. På den anden side har Domstolen siden udtalelse 2/13 allerede fortolket sin kompetence bredere, end disse bestemmelsers direkte ordlyd tilsiger. Som det fremgår af en omfattende orienterende note fra Rådets Juridiske Tjeneste (ST 9498/21), har Domstolen siden nævnte udtalelse fastslået, at den havde kompetence i alle de sager, der indtil videre var indbragt for den vedrørende FUSP-retsakter, selv om der altid var særlige grunde hertil<sup>11</sup>.
32. I denne forbindelse vil den fortolkende erklæring henviser til disse bestemmelsers formål og til en systematisk fortolkning af traktaternes bestemmelser om Domstolens egen kompetence, hvilket har været Domstolens retspraksis siden udtalelse 2/13. En mærkværdig situation, hvor en klar forpligtelse til at tiltræde EMRK som fastsat i artikel 6, stk. 2, i TEU ville miste enhver effekt, vil således kunne undgås. Hvad der i modsat fald ville være en iboende spænding i traktaterne, vil dermed blive fjernet, og samtidig vil Domstolens kompetence på FUSP-området mere tydeligt blive begrænset til sager, der kan antages til realitetsbehandling ved ECHR.

---

<sup>11</sup> Det mest slående eksempel er dom af 25. juni 2020, *Satcen mod KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, præmis 83-85), hvori Domstolen fastslog, at vedtægten for de ansatte i EU-Satellitcentret udelukker domstolsprøvelse foretaget af de nationale retter eller af Unionens retsinstanser, og at "*Domstolens og Rettens afståelse fra at udøve de kompetencer, som disse er tillagt ved artikel 263 TEUF og 268 TEUF [vedrørende henholdsvis annullationssøgsmål og erstatningssøgsmål], følgelig ville have den konsekvens, [...] at sådanne afgørelser ville blive berøvet enhver form for domstolsprøvelse, uanset om denne foretages af Unionens retsinstanser eller af de nationale retter, uden at denne afståelse er begrundet i et hensyn til at overholde den kompetencefordeling mellem Unionens retsinstanser og de nationale retter, som er fastsat i EUF-traktaten. Under sådanne omstændigheder påhviler det imidlertid Domstolen og Retten at udøve de kompetencer, som de er tillagt ved EUF-traktaten, for at sikre eksistensen af en effektiv domstolskontrol [...]*". Retten anlagde en mere restriktiv tilgang i sin kendelse af 10. november 2021, *KS og KD mod Rådet m.fl.*, T-771/20, som i øjeblikket er genstand for en verserende appelsag ved Domstolen i sag C-29/22 P og sag C-44/22 P, jf. fodnote 4 ovenfor.

33. For så vidt angår erklæringens indvirkning på Domstolens kompetence på FUSP-området, jf. udkastet, vil erklæringen præcisere, at traktaterne giver Domstolen kompetence i det meget begrænsede og specifikke tilfælde af søgsmål anlagt af sagsøgere, der hævder at være ofre for krænkelse af grundlæggende rettigheder som følge af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser, som efter Unionens tiltrædelse af EMRK vil gøre det muligt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at foretage domstolskontrol.
34. Traktaterne som fortolket i en sådan erklæring vil således give sagsøgere, der har søgsmålskompetence ved ECHR, mulighed for at anlægge sag ved Retten på grundlag af artikel 263 i TEUF (annullationssøgsmål) eller artikel 268 i TEUF (erstatningssøgsmål) med mulighed for efterfølgende appel ved Domstolen. Eftersom teksten omhandler *kompetence i forbindelse med søgsmål anlagt af sagsøgere*, vil traktaterne som fortolket i erklæringen også gøre det muligt for nationale domstole, der kontrollerer retsakter vedtaget af medlemsstaterne med henblik på gennemførelse af FUSP-bestemmelser, at foretage en præjudiciel forelæggelse for Domstolen (artikel 267 i TEUF).
35. Kun sagsøgere, der har søgsmålskompetence ved ECHR, vil være omfattet heraf. Dette skyldes, at traktaterne som præciseret i udkastet til erklæring kun giver Domstolen en sådan kompetence i det omfang, det er nødvendigt for anvendelsen af artikel 6, stk. 2, i TEU, dvs. for at sikre, at Domstolen har mulighed for at foretage en domstolsprøvelse af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser med hensyn til de grundlæggende rettigheder, inden ECHR prøver dem. Kompetence i sager anlagt af sagsøgere, der ikke har søgsmålskompetence ved ECHR, vil ikke være nødvendig og er dermed ikke omfattet af traktaterne som fortolket i erklæringen.

36. Ifølge ECHR's retspraksis er det kun fysiske personer og juridiske personer, der er "ikkestatslige organisationer" som omhandlet i konventionens artikel 34, som har søgsmålskompetence ved ECHR. Ved "statslige organisationer" forstås tredjelandes centrale organer, men også decentraliserede myndigheder, der udøver "offentlige funktioner", dvs. som deltager i udøvelsen af statslige beføjelser eller administrerer en offentlig tjeneste under statslig kontrol<sup>12</sup>. Desuden er det ECHR's faste praksis, at EMRK ikke hjælmer *actio popularis*, men kun giver "ofre", dvs. den eller de personer, der direkte eller indirekte er berørt af en påstået overtrædelse, søgsmålskompetence<sup>13</sup>.
37. Hvis det anses for hensigtsmæssigt, kunne udkastet til erklæring ændres for udtrykkeligt at kæde kriterierne for antagelse til realitetsbehandling ved Domstolen sammen med kriterierne for antagelse til realitetsbehandling ved ECHR<sup>14</sup>.
38. Da erklæringen desuden hverken vil eller kan ændre traktaterne, vil bestemmelserne om domstolskontrol i artikel 263 i TEUF, og navnlig kravet om at være umiddelbart og individuelt berørt, finde anvendelse på sagsøgere. På samme måde vil formodningen med hensyn til erstatningssøgsmål i henhold til artikel 268 i TEUF være, at Domstolen vil anvende sin almindelige retspraksis til at afgøre, om en handling kan føre til tilkendelse af erstatning, og navnlig kravet om en "tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private" i forbindelse med skønsmæssige handlinger.
39. Også her kan udkastet til erklæring ændres for udtrykkeligt at angive dette<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Jf. ECHR's Justitskontor, Practical Guide on Admissibility (praktisk vejledning vedrørende kriterier for antagelse til realitetsbehandling) af 30. april 2022, punkt 9-16, [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>13</sup> Jf. ECHR's Justitskontor, Practical Guide on Admissibility (praktisk vejledning vedrørende kriterier for antagelse til realitetsbehandling) af 30. april 2022, punkt 9-16, [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>14</sup> En mulig løsning kunne være at tilføje "som har søgsmålskompetence ved ECHR" efter "sagsøgere".

<sup>15</sup> En mulig løsning kunne være at tilføje "i overensstemmelse med traktaternes bestemmelser" efter "indført".

#### IV. KONKLUSION

40. På baggrund af ovenstående konkluderer Rådets Juridiske Tjeneste følgende:

- a) En fortolkende erklæring er et instrument, der kan overvejes i den foreliggende sag i lyset af de helt særlige omstændigheder med henblik på at forene og præcisere samspillet mellem to eksisterende bestemmelser i traktaterne og dermed undgå, at forpligtelsen i artikel 6, stk. 2, i TEU miste sin effekt utile.
- b) Der bør opnås enighed om en sådan erklæring, når forhandlingerne i Strasbourg er afsluttet, og der er opnået enighed om teksten på teknisk plan. Dette kan ske i tilknytning til et møde i Coreper.
- c) For så vidt angår indholdet i udkastet til erklæring vil dette præcisere, at traktaterne i deres nuværende form i lyset af Domstolens eksisterende retspraksis giver Domstolen kompetence på FUSP-området i det meget begrænsede og specifikke tilfælde af søgsmål anlagt af sagsøgere, der hævder at være ofre for krænkelse af grundlæggende rettigheder som følge af Unionens vedtagelser, handlinger eller undladelser, og som har søgsmålskompetence ved ECHR.