

JUSTITSMINISTERIET

UDENRIGSMINISTERIET

København den 23. april 2010

GRUNDNOTAT

Mandat til Kommissionen med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

KOM-dokument foreligger ikke, men Kommissionen har forelagt en henstilling fra Kommissionen til Rådet om Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger om aftalen om Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, dokument af 17. marts 2010, SEC(2010) 305 final (fortroligt)

Resumé

Sagen drejer sig om at give mandat til Kommissionen med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK). Efter EU-Traktaten tiltræder Unionen EMRK.

1. Baggrund

Med Lissabon-traktaten besluttede EU's medlemsstater at EU skulle tiltræde EMRK, jf. EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Tiltrædelsen af EMRK er dermed en del af implementeringen af Lissabon-traktaten. Med tiltrædelsen vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Tiltrædelsen af EMRK ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i EU-Traktaten og EUF-Traktaten.

Endvidere er der knyttet en protokol til Lissabon-traktaten vedrørende EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Efter protokollens artikel 1 skal aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK 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.

Efter protokollens artikel 2 skal en sådan aftale 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 konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med dennes artikel 57. Videre følger det af protokollens artikel 3, at aftalen om EU's tiltrædelse af EMRK ikke berører EUF-Traktatens artikel 344 (hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til ikke at søge tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af EU-Traktaten og EUF-Traktaten afgjort på anden måde end fastsat i EUF-Traktaten).

2. Formål og indhold

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 3, skal Rådet, efter at Kommissionen har forelagt en henstilling, vedtage en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger samt om udpegelse af Unionens forhandler. Da EU's tiltrædelse af EMRK er et spørgsmål af horisontal karakter – tiltrædelsen vil berøre alle Unionens politikområder – vil det være mest hensigtsmæssigt at tillægge Kommissionen kompetencen til efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 3, at være EU's forhandler i forhandlingerne med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK.

Det må forventes, at EU skal tiltræde EMRK i form af en tiltrædelsestraktat mellem EU og Europarådet, hvori der samtidigt foretages de fornødne ændringer i EMRK. Alle Europarådets 47 medlemsstater, herunder de 27 EU-medlemsstater, skal ratificere tiltrædelsestraktaten, før EU kan tiltræde EMRK.

EU's tiltrædelse af EMRK rejser en lang række spørgsmål, som der skal tages højde for i den rådsafgørelse, der bemyndiger Kommissionen til at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK. Som eksempler kan nævnes: Hvorledes skal EU være repræsenteret i Europarådets organer. Hvorledes sikres det, at både EU og den indklagede medlemsstat kan forsvare sig i en klagesag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, når klagesagen rejser spørgsmål om fortolkningen

og anvendelsen af EU-retten. Skal EU alene tiltræde EMRK, eller skal EU også tiltræde tillægsprotokollerne, og i givet fald hvilke. I den forbindelse skal der tages stilling til, om EU alene skal tiltræde de protokoller, som alle medlemsstater allerede har tiltrådt. I overensstemmelse med den førnævnte protokol til Lissabon-Traktaten skal det sikres, at EU's tiltrædelse af en protokol ikke indebærer, at en medlemsstats forhold til EMRK berøres i forhold til protokoller, som medlemsstaten ikke har tiltrådt. Det skal også sikres, at EU-Domstolens prærogativ med hensyn til den autoritative fortolkning af EU-retten og monopolet på annullation af EU-retsakter bevares i klagesager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvori der rejses spørgsmål om konventionsmedholdeligheden af EU-retten, og hvor EU-Domstolen ikke tidligere har været involveret.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Efter EUF-Traktatens artikel 218, stk. 6, kræver en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af EMRK Europa-Parlamentets godkendelse.

4. Nærhedsprincippet

Sagen forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

5. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende ret.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen forventes ikke medføre ændringer af gældende dansk ret, men EU's tiltrædelse af EMRK vil til sin tid skulle ratificeres af Danmark. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

7. Høring.

Der er ikke på nuværende tidspunkt foretaget ekstern høring i sagen.

8. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det følger af Lissabon-traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. TEU art. 6, stk. 2. Der henvises til redegørelsen om Lissabon-traktaten, side 47.

Den generelle forventning er på den baggrund, at alle medlemsstater vil være positivt indstillede over for at give Kommissionen mandat med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det følger af Lissabon-traktaten, som alle medlemsstater har ratificeret, at EU skal tiltræde EMRK, jf. TEU art. 6, stk. 2. Der henvises til redegørelsen om Lissabon-traktaten, side 47.

Regeringen er på den baggrund positivt indstillet over for at give Kommissionen mandat med henblik på at indlede forhandlinger med Europarådet om EU's tiltrædelse af EMRK.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 16. april 2010 forud for rådsmødet (RIA) den 22.-23. april 2010.

Der henvises endvidere til redegørelsen om Lissabon-traktaten, side 47.