



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.6.2006
KOM(2006) 346 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG, REGIONSUDVALGET OG DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABERS DOMSTOL**

**med henblik på tilpasning af bestemmelserne i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det
Europæiske Fællesskab vedrørende Domstolens kompetence, for derved at sikre en
mere effektiv retsbeskyttelse**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG, REGIONSUDVALGET OG DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABERS DOMSTOL**

med henblik på tilpasning af bestemmelserne i afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedrørende Domstolens kompetence, for derved at sikre en mere effektiv retsbeskyttelse

Indledning

Borgerne skal kunne opnå en effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, som fællesskabsretten giver dem¹. Med henblik herpå er der i traktaten fastlagt et komplet system med klagemuligheder og procedurer, hvor et væsentligt element er Domstolens nære samarbejde med de nationale retter, der fungerer ved forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (artikel 234 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, i det følgende benævnt "EF-traktaten").

I Amsterdam-traktaten opstilledes målet om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I den forbindelse blev nogle politikker, der tidligere henhørte under afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (tredje søjle), integreret i EF-traktaten på visse betingelser. I mellemtiden er oprettelsen af nævnte område blevet en prioriteret opgave for EU takket være de politiske impulser, navnlig fra Det Europæiske Råd i 1999 (Tampere) og 2004 (Haag-programmet), og det gode samarbejde mellem alle institutionerne.

Ved udviklingen af dette område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, og navnlig den effektive retsbeskyttelse af enhver borger, være af afgørende betydning. Det er ud fra denne holdning, at det i EF-traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, er pålagt Rådet ved udløbet af overgangsperioden på fem år fra Amsterdam-traktatens ikrafttræden at *træffe afgørelse "med henblik på at tilpasse bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser"* (dvs. EF-traktatens artikel 68).

Men Kommissionen må konstatere, at overgangsperioden udløb den 1. maj 2004, og at Rådet ikke har påbegyndt arbejdet med henblik på at efterkomme denne retlige forpligtelse².

¹ Se bl.a. Domstolens domme i sagerne "Les Verts" mod Parlamentet, 294/83, sml. s. 1339, præmis 23; Johnston, 222/84, sml. 1986, s. 1651, præmis 18; C-50/00 P, Unión de pequeños agricultores, sml. 2002, I-6677, præmis 38 – 40.

² Rådet har på grundlag af EF-traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, besluttet at udvide anvendelsesområdet for den fælles beslutningsprocedure; se Rådets afgørelse af 22. december 2004 (2004/927/EF), EUT L 396 af 31.12.2004, s. 45. I den forbindelse afgav Kommissionen følgende erklæring til Rådets mødeprotokol: "*Kommissionen ønsker at minde om, at det i traktatens artikel 67, stk. 2, fastsættes, at Rådet træffer afgørelse ikke blot med henblik på, hvilke områder der bør underlægges den fælles beslutningsprocedure, men også på at tilpasse bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser. Den overgang til fælles beslutningsprocedure for de fleste afsnit IV-områder, som er omfattet af denne afgørelse, bidrager i højeste grad til at øge den demokratiske legitimitet ved instrumenter, der vedtages i henhold til dette afsnit, og Kommissionen ser med tilfredshed på afgørelsen i så henseende. Når dette er sagt, er det uacceptabelt, at afgørelsen ikke omfatter nogen tilpasning af Domstolens beføjelser og således opretholder en situation, hvor adgangen til Domstolen er begrænset.*"

Formålet med denne meddelelse er at bidrage til en tilpasning af særbestemmelserne i EF-traktatens artikel 68 vedrørende Domstolens beføjelser på de områder, der er omfattet af afsnit IV. Efter Kommissionens opfattelse bør en sådan tilpasning bestå i at bringe disse beføjelser på linje med traktatens almindelige ordning. Et udkast til en rådsafgørelse herom er vedlagt som bilag.

Af de nedenfor anførte grunde finder Kommissionen, at det vil være hensigtsmæssigt at tilpasse bestemmelserne i afsnit IV vedrørende Domstolens beføjelser på en sådan måde, at de for alle de områder, der er omfattet af afsnit IV, bringes på linje med traktatens almindelige ordning for retsbeskyttelse. Særbestemmelserne i EF-traktatens artikel 68 bør derfor ikke længere finde anvendelse. Det gælder først og fremmest for artiklens stk. 1, som forbyder andre nationale retter end sidsteinstansretter at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, medens traktatens artikel 234, der fastlægger proceduren for samarbejdet med retterne i medlemsstaterne, giver enhver national ret denne mulighed. Det gælder ligeledes for proceduren i stk. 3³, som vil miste sin berettigelse, når den normale præjudicielle procedure er blevet indført. Endelig er der ingen grund til at opretholde bestemmelsen i stk. 2 om, at Domstolen ikke har nogen kompetence vedrørende visse foranstaltninger⁴.

I de følgende afsnit redegøres der for de argumenter, som Kommissionen støtter sin holdning på. Ved at bringe reglerne i afsnit IV vedrørende Domstolens beføjelser på linje med den almindelige ordning vil man navnlig:

- på dette område ligesom på alle andre områder sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af fællesskabsretten (punkt a) nedenfor),
- gøre det muligt at styrke retsbeskyttelsen og netop at gøre dette på områder, der er særligt følsomme med hensyn til de grundlæggende rettigheder (punkt b) nedenfor),
- korrigere en paradoksalt svækkelse af retsbeskyttelsen, som Amsterdam-traktaten medførte på de civilretlige områder, der er omfattet af EF-traktatens artikel 65 (punkt c) nedenfor), og
- tilkendegive, at Fællesskabets retssystem fungerer normalt, og at der ikke er grund til at befrygte, at det ikke fungerer tilfredsstillende på dette område (punkt d) nedenfor).

a) Sikre en ensartet anvendelse og fortolkning af fællesskabsretten

Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden har Unionen arbejdet på en større lovgivningsmæssig opgave, som Det Europæiske Råd i Tampere tog initiativ til, og som også blev optaget i Haag-programmet; det vedrører det civilretlige samarbejde, asyl, indvandring, visum og den fri bevægelighed for personer. Man er ved at udarbejde en omfattende

Kommissionen er fuldstændig overbevist om, at øget adgang til domstolene på dette område, der er så tæt knyttet til den enkeltes rettigheder, også er meget væsentlig for at forbedre legitimiteten.” Europa-Parlamentet har givet udtryk for samme holdning i Bourlanges-betænkningen, der blev vedtaget den 16. december 2004.

³ Ordlyden af dette stykke: ”Rådet, Kommissionen eller en medlemsstat kan anmode Domstolen om at afgøre spørgsmål om fortolkning af dette traktatafsnit eller af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner på grundlag af dette traktatafsnit. (...)”

⁴ Ordlyden af dette stykke: ”Domstolen har i intet tilfælde kompetence til at afgøre spørgsmål om foranstaltninger eller afgørelser, der træffes i medfør af artikel 62, nr. 1), vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.”

fællesskabslovgivning for at imødekomme forventningerne hos borgerne og indbyggerne i EU, som ønsker at leve i et område med virkelig frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne lovgivning bør som enhver anden del af fællesskabsretten anvendes og fortolkes ens i hele EU, og det er Domstolen, der er garanten herfor. I det omfang fællesskabsretten udvides, ikke blot kvantitativt, men også hvad angår omfanget af de rettigheder den giver, bliver det af afgørende betydning at sikre en ensartet gennemførelse heraf i hele EU.

Men den procedure, der først og fremmest giver Domstolen mulighed for at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, er proceduren for forelæggelse af præjudicielle spørgsmål, som er fastsat i EF-traktatens artikel 234. Denne procedure, der muliggør et nært samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, er et helt centralt punkt i Fællesskabets retsorden. Et afgørende element i denne procedure er princippet om, at *enhver* national ret kan forelægge spørgsmål for Domstolen.

Enhver vedvarende undtagelse fra dette princip forhindrer Domstolen i at løse den opgave, der går ud på at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten til gavn for alle. Domstolen advarede således allerede i 1995 om, at *”såfremt man begrænsede mulighederne for at forelægge sager for Domstolen, ville man bringe den ensartede anvendelse og fortolkning af fællesskabsretten i hele Unionen i fare, og der ville være en risiko for, at borgerne blev berøvet en effektiv retsbeskyttelse, og at enheden i retspraksis ville lide skade... Ordningen med præjudiciel forelæggelse er en afgørende betingelse for, at det indre marked kan fungere, da denne ordning er nødvendig for at bevare fællesskabskarakteren af den retsorden, som er indført ved traktaterne, og da formålet med ordningen er at sikre, at denne retsorden under alle omstændigheder får den samme virkning i alle Den Europæiske Unions medlemsstater... En af Domstolens vigtigste opgaver er netop at sikre en sådan ensartet fortolkning, og dette sker ved besvarelsen af de spørgsmål, som de nationale retsinstanser forelægger.”*⁵

Domstolen har også senere givet udtryk for dette synspunkt ved at beklage den udvikling, der efter overgangen i 1993 fra De Europæiske Fællesskaber til Den Europæiske Union har været med hensyn til *”forskelle i domstolskontrollen i EU”*, og ved at anbefale *”en harmonisering af retsbeskyttelsen på grundlag af fællesskabsmodellen”* som *”den bedste vej til at sikre overholdelse af gældende ret i hele EU’s område”*⁶.

Kommissionen skal understrege, at kohærens er af afgørende betydning for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. En ensartet fortolkning af den lovgivning, der i mellemtiden er blevet indført, er en forudsætning for at kunne sikre en sådan kohærens. For eksempel er det indlysende, at en ensartet anvendelse af den gældende ret på området for indvandring og asyl i væsentlig grad vil medvirke til at begrænse de sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne, hvilket der til stadighed har været ønske om lige siden området etablering. Erfaringerne med hensyn til det civilretlige samarbejde taler også deres tydelige

⁵ Se Domstolens rapport om visse aspekter ved anvendelsen af EU-traktaten, 1995, s. 5-6.

⁶ Se præsident Rodríguez Iglesias’ indlæg i forbindelse med arbejdet på den europæiske konvention, CONV 572/03 af 20. februar 2003. Se også Domstolens oplæg ”Den Europæiske Unions domstolsordnings fremtid” fra 2000, s. 31 – 33, hvor Domstolen under henvisning til undtagelsen i EF-traktatens artikel 68 igen har fremhævet det almindelige princip for at understrege, at ”det forekommer nødvendigt, at det fortsat vil være muligt for alle nationale retter at forelægge spørgsmål for Domstolen”, og at ”det ofte er en forudsætning for en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, at besvarelsen af fortolkningsspørgsmål, som er rejst ved domstolene, ikke må afvente en appel, men straks gives af Domstolen, hvilket gør det muligt på et tidligt stadium at fastlægge retspraksis i Unionens medlemsstater.”

sprog. Medens det siden 1971 er lykkedes Domstolen at gøre "Bruxelles I-konventionen" til et yderst effektivt instrument, som borgerne kan benytte (se nedenfor, litra c)), forholder det sig omvendt med Rom-konventionen af 1980 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser⁷, hvor Domstolen ikke har kunnet sørge for en harmonisering af begreberne, og i forbindelse med hvilken medlemsstaterne anlægger yderst forskellige fortolkninger.

Kommissionen mener derfor, at det nu bør fastsættes, at EF-traktatens artikel 234 skal finde anvendelse på hele dette område, hvor der er tale om en så dynamisk udvikling i lovgivningen. Jo større udvikling der er i den gældende fællesskabsret på de områder, der er omfattet af afsnit IV, bl.a. som følge af den udvidelse af anvendelsesområdet for proceduren med kvalificeret flertal og fælles beslutningstagning, der blev vedtaget i december 2004, jo mere uberettiget forekommer de begrænsninger af Domstolens beføjelser, der kun var tænkt at skulle gælde i en overgangsperiode på fem år. Kommissionen har allerede fremhævet dette i sin erklæring af december 2004⁸.

b) *Styrke retsbeskyttelsen*

Princippet om en effektiv retsbeskyttelse er et af fællesskabsrettens generelle principper. Det er en af de grundlæggende rettigheder som selve begrebet retsstat indebærer. Den undtagelse fra dette princip, der blev indført ved EF-traktatens artikel 68, gælder for politikområder, som er særligt følsomme, hvad de grundlæggende rettigheder angår, og som omfatter beskyttelsen af meget sårbare personer.

Den begrænsning af adgangen til at gå til Domstolen, som er fastsat i EF-traktatens artikel 68, stk. 1, rejser i to tilfælde problemer med hensyn til retsbeskyttelsen.

For det første gælder det for nationale tvister vedrørende subjektive rettigheder med hjemmel i den lovgivning, der er vedtaget i henhold til afsnit IV, at de nationale dommere ved førsteinstansretten og appelretten ikke har mulighed for at anmode Domstolen om en fortolkning af den gældende fællesskabsret. De pågældende personer kan derfor være tvunget til at udnytte alle nationale klagemuligheder for ved sidsteinstansretten at kunne få klarhed over deres rettigheder efter forelæggelse af et præjudicielt spørgsmål.

For det andet har personer, som mener, at deres grundlæggende rettigheder er blevet krænket ved en fællesskabsretsakt, der er vedtaget på grundlag af afsnit IV, ikke nogen form for retsbeskyttelse, inden de har udnyttet alle klagemulighederne ved de nationale retsinstanser. Det er nemlig kun Domstolen, der kan kende en fællesskabsretsakt ugyldig⁹. En national dommer ved førsteinstansretten eller appelretten synes derfor, selv om han måtte være overbevist om den pågældende retsakts uretmæssighed, ifølge EF-traktatens artikel 68, stk. 1, at være tvunget til at anvende den uden at kunne forelægge spørgsmålet for Domstolen. Endnu alvorligere er det, at en sådan dommer end ikke synes at være i stand til at give nogen form for midlertidig retsbeskyttelse, da en midlertidig suspension af anvendelsen af en

⁷ Kommissionen har for nylig foreslået en forordning for at gøre denne konvention til gældende fællesskabsret [forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) - KOM(2005) 650].

⁸ Se fodnote 2.

⁹ Sag 314/85, Foto-Frost, sml. 1987, s. 4199.

fællesskabsretsakt kun er tilladt, når det sker i forbindelse med forelæggelsen af et præjudicielt spørgsmål vedrørende retsaktens gyldighed¹⁰.

I begge tilfælde risikerer begrænsningen af Domstolens beføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 68, stk. 1, således i praksis at berøve de berørte personer en effektiv retsbeskyttelse. Hertil kommer, at de berørte personer på de her omhandlede områder ofte ikke råder over de nødvendige økonomiske midler til at kunne føre sagen ved alle de nationale instanser og/eller har behov for en hurtig domstolsafgørelse. De personer, hvis rettigheder beskyttes ved afsnit IV, omfatter således asylansøgere og ansøgere om familiesammenføring som omhandlet i direktiv 2003/86/EF, 2004/83/EF og 2005/85/EF, statsborgere fra tredjelande, der fremsætter indsigelser mod udvisning eller forskelsbehandling, men også mindreårige børn, som berøres af tvister vedrørende underholdspligt eller forældreansvar i bred forstand som omhandlet i forordning (EF) nr. 2201/2003¹¹. I borgerlige sager, herunder handelssager, der er omfattet af forordning (EF) nr. 44/2001, (EF) nr. 1348/2000, (EF) nr. 1206/2001 og (EF) nr. 805/2004, kan tvisterne i øvrigt også nemt blive illusoriske eller alt for bekostelige for små eller mellemstore virksomheder, hvis de er nødt til at gå helt til den nationale højesteret, inden der kan indhentes en udtalelse fra Domstolen om deres rettigheder.

Det skal tilføjes, at nødvendigheden af at skulle appellere en sag helt til sidste instans, blot for at kunne få sagen forelagt for Domstolen efter måneders eller års retssager, strider mod en økonomisk anvendelse af domstolene. Det kan medføre et unødigt spild af de ressourcer, der er til rådighed for de nationale domstole, som på andre retsområder frit kan skønne, hvornår en præjudiciel forelæggelse er mest effektiv. Netop på området for de grundlæggende rettigheder kan en tidlig medvirken fra Domstolens side i medfør af EF-traktatens artikel 234 gøre det muligt at opnå en hurtig løsning af problemerne og undgå, at alvorlige retlige spørgsmål skal behandles af flere nationale instanser og måske endog af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Stk. 2 i EF-traktatens artikel 68 udelukker enhver kompetence for Domstolen til ”at afgøre spørgsmål om foranstaltninger eller afgørelser, der træffes i medfør af artikel 62, nr. 1), vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed”¹².

Ordlyden af dette stykke synes at udelukke, at Domstolen kan udøve nogen form for kontrol med *fællesskabsforanstaltninger*, som lovgiveren vedtager på grundlag af EF-traktatens artikel 62, nr. 1), for så vidt de vedrører opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den

¹⁰ De forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, sml. 1991, s. I-415; C-465/93, Atlanta, sml. 1995, I-3761. Det ser ud til, at de grundlæggende principper, der blev fastlagt ved afgørelserne i sagerne Foto-Frost, Zuckerfabrik og Atlanta, også vil skulle anvendes på afsnit IV. Der er ganske vist nogle, der mener, at man bør tillade en undtagelse på dette område og ekstraordinært give de nationale dommere mulighed for at undlade at anvende fællesskabsretsakter, som de anser for at være traktatstridige, så man derved undgår de i denne meddelelse omhandlede problemer med hensyn til retsbeskyttelsen. Denne holdning indebærer imidlertid et alvorligt angreb på fællesskabsrettens selvstændighed og ensartethed.

¹¹ Da det er nødvendigt at sikre en vedvarende og effektiv beskyttelse af mindreårige, er det ofte nødvendigt med en hurtig behandling af tvister vedrørende forældreansvar som omhandlet i forordning (EF) nr. 2201/2003. Selv om de afgørelser, der træffes i henhold til forordning (EF) nr. 2201/2003, ofte appelleres, er det dog sjældent, at sagen når helt til højeste instans.

¹² Artikel 2, stk. 1, tredje afsnit, i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union indeholder en tilsvarende bestemmelse om udelukkelse af Domstolens kompetence, for så vidt angår de dele af Schengen-reglerne, der er integreret i fællesskabsretten; denne bestemmelse svarer helt til EF-traktatens artikel 68, stk. 2, og bør derfor ”tilpasses” på samme måde som denne.

indre sikkerhed. Konkret er der tale om fællesskabsregler, der tager sigte på afskaffelsen af enhver personkontrol ved EU's indre grænser, herunder muligheden for under ekstraordinære omstændigheder midlertidigt at genindføre en sådan kontrol. Da de nationale domstole pr. definition heller ikke kan træffe afgørelse angående sådanne fællesskabsreglers gyldighed¹³, fører dette til en fuldstændig udelukkelse af enhver form for domstolskontrol med disse regler, hvilket dårligt kan forsvares i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Udelukkelsen af Domstolens kompetence med hensyn til foranstaltninger vedrørende lov og orden er også uden sammenhæng med den øvrige del af traktaten. Domstolens opgave har nemlig lige siden Fællesskabets oprettelse været inden for traktaternes anvendelsesområde at udtale sig om de nationale foranstaltningers overensstemmelse med fællesskabsretten for derved at opretholde lov og orden og den indre sikkerhed. Som eksempel herpå kan nævnes national lovgivning og en administrativ gennemførelse heraf, som kan begrænse den frie bevægelighed for varer og kapital, men også for EU's borgere, idet der endog kan være tale om en "værtmedlemsstats" udvisning af sådanne borgere til deres egen medlemsstat med henblik på at sikre lov og orden¹⁴. Domstolen har altid kontrolleret forholdsmæssigheden og alle de øvrige garantier¹⁵, der begrænser medlemsstaternes udøvelse af disse beføjelser, og den har ved sin kontrol fuldt ud taget hensyn til de ømtålelige behov i forbindelse med den offentlige orden, idet den har inddrømt medlemsstaterne passende skønsbeføjelser¹⁶. Inden for anvendelsesområdet for afsnit IV skal medlemsstaterne også træffe diverse andre foranstaltninger, som vedrører den offentlige orden, og med hensyn til hvilke Domstolen har kompetence. Under alle omstændigheder bør opretholdelsen af den offentlige orden i et retssamfund sikres ved egentlige foranstaltninger truffet af de lovgivende eller udøvende organer og ikke ved udelukkelse af domstolskompetence.

Endelig spørger Kommissionen sig, hvilke eventuelle konsekvenser en fuldstændig undladelse af at tilpasse bestemmelserne i EF-traktatens artikel 68 kan få i relation til den europæiske menneskerettighedskonvention. For det første har Den Europæiske Menneskeretsdomstol statueret, at medlemsstaterne er kollektivt ansvarlige for enhver overtrædelse af denne konvention, som direkte skyldes den primære fællesskabsret¹⁷. For det andet har denne domstol med hensyn til institutionernes retsakter ganske vist antaget, at den beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som fællesskabsretten giver, er "ækvivalent" med den, konventionens mekanismer sikrer, men den europæiske domstol har baseret denne ækvivalenskonstatering på traktatens *almindelige ordning* vedrørende Domstolens kompetence¹⁸.

¹³ I modsætning til, hvad der til tider er blevet anført, er Kommissionen af den opfattelse, at dette stykke ikke kan gælde for *nationale* foranstaltninger vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed. Det følger af selve ordlyden i stk. 2. Domstolen træffer nemlig aldrig, hverken efter proceduren i EF-traktatens artikel 226 eller efter proceduren i EF-traktatens artikel 234, afgørelse om nationale foranstaltninger eller afgørelser, og sådanne foranstaltninger træffes ikke "i medfør af EF-traktatens artikel 62, nr. 1)".

¹⁴ Sådanne foranstaltninger har bl.a. hjemmel i EF-traktatens artikel 39, stk. 3, og artikel 46 og skal iagttage garantiene i direktiv 64/221/EØF om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 56 af 4.4.1964, s. 850). Dette direktiv er med virkning fra den 30. april 2006 blevet erstattet af direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004.

¹⁵ Se f.eks. nævnte direktiv 64/221/EØF.

¹⁶ Se f.eks. sag C-100/2001, Olazábal, 2002, I-10981.

¹⁷ Se dom af 18. februar 1999, Matthews mod Det Forenede Kongerige (stævning nr. 24833/94).

¹⁸ Se dom af 30. juni 2005, Bosphorus mod Irland (stævning nr. 45036/98), præmis 96 – 99 og 160 – 165. Den europæiske domstol drog den konklusion, at der er en formodning for, at opfyldelsen af forpligtelser i henhold til den afledte lovgivning vil være i overensstemmelse med konventionen.

Sammenfattende mener Kommissionen, at nødvendigheden af at styrke retsbeskyttelsen gør det påtrængende, at anvendelsen af EF-traktatens artikel 68, stk. 1 og 2, bringes til ophør, og at traktatens almindelige ordning indføres.

c) *Korrigerer en svækkelse af retsbeskyttelsen, hvad angår det civile retlige samarbejde*

Fra 1971 til 2002, tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 44/2001, havde Domstolen kompetence til at besvare præjudicielle spørgsmål vedrørende den såkaldte "Bruxelles I-konvention" af 1968¹⁹, ikke blot efter forelæggelse af medlemsstaternes sidsteinstansretter, *men også efter forelæggelse af appelretter*²⁰. I 30 år har Domstolen således kunnet give de nationale appelretter – og dermed også borgere og virksomheder, der beskæftiger sig med det civile og handelsretlige område – adskillige værdifulde fortolkninger af denne konvention, som har været af afgørende betydning for den europæiske integration.

Det er derfor paradoksalt, at Amsterdam-traktaten, der gør dette område til et "fællesskabsområde" og gør det muligt for lovgiveren at gennemføre de tidligere konventioner ved forordninger, samtidigt ved EF-traktatens artikel 68, stk. 1, indfører en alvorlig begrænsning af Domstolens kompetence til at fortolke sådanne forordninger ved at udelukke appelretternes mulighed for at forelægge præjudicielle spørgsmål og lade denne mulighed være forbeholdt sidsteinstansretterne.

Hvis en sådan begrænsning af kontrollen ved de nationale retsinstanser havde været gældende fra 1971 til 2002, ville en stor del af Domstolens afgørelser vedrørende borgerlige sager, herunder handelssager²¹, utvivlsomt aldrig være blevet truffet, eller de ville først være blevet truffet til fordel for borgerne og erhvervslivet efter forsinkelser og supplerende omkostninger. Intet kan berettige, at borgerne og erhvervslivet skal affinde sig med, at deres retsbeskyttelse fremover er mere begrænset end den var i en periode på 30 år.

Da overgangsperioden nu er udløbet, er tiden derfor inde til, at Rådet ifølge EF-traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, korrigerer denne svækkelse af retsbeskyttelsen og indfører den almindelige ordning i EF-traktatens artikel 234 på området for det civile retlige samarbejde.

d) *Have tillid til, at Domstolen fungerer hensigtsmæssigt*

EF-traktatens artikel 68, stk. 1, synes til dels at kunne forklares ved et ønske om at forebygge en overbelastning af Domstolen gennem et overvældende antal præjudicielle spørgsmål på de områder, der er omfattet af afsnit IV. Et andet forhold kan have været, at der på visse områder

¹⁹ Konvention af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

²⁰ Artikel 2 i protokollen af 3. juni 1971 vedrørende Domstolens fortolkning af konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager. I de tilfælde, hvor Bruxelles-konventionens artikel 37 fandt anvendelse, kunne selv førsteinstansretten forelægge sagen for Domstolen.

²¹ Det er navnlig slående at konstatere, at domme, der er af væsentlig betydning for anvendelsen af Bruxelles-konventionen og dermed af forordning (EF) nr. 4/2001, er blevet afsagt af Domstolen efter forelæggelse af præjudicielle spørgsmål fra appelretter. Det er således tilfældet for dommene "Bier Mines de Potasse d'Alsace" (sag 21/76), "De Bloos" (sag 14/76), "Tessili" (sag 12/76), "Denilauler" (sag 125/79), "Mund-Fester" (sag C-398/92), "Reichert" (sag C-261/90) og dommen "Group Josi" (sag C-412/98), der har afklaret spørgsmålet, om konventionen finder anvendelse på sagsøgere med bopæl i et tredjeland. Det er også tilfældet for dommen "Owuzu-Jackson" (sag C-281/02), som er af afgørende betydning for omfanget af Bruxelles-konventionens anvendelsesområde.

som f.eks. asylsager har været en frygt for, at proceduren med præjudicielle spørgsmål kunne sinke sagernes behandling ved de nationale domstole.

Kommissionen mener, at man bør have tillid til Domstolen, til en effektiv anvendelse af de midler, denne nu har til rådighed til den interne tilrettelæggelse af arbejdet, samt til de nye muligheder, som Nice-traktaten i mellemtiden har givet. Domstolen kan for øjeblikket konstatere en væsentlig nedgang i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for præjudicielle spørgsmål²². Desuden har den allerede vist, at den ved hjælp af den nye procedure for hurtig behandling er i stand til at svare hurtigere på præjudicielle spørgsmål, hvis det er nødvendigt. I øvrigt vil der - takket være det nye retsgrundlag i artikel 245, stk. 2, der indførtes ved Nice-traktaten - hvis der viser sig behov herfor, i Domstolens statut og procesreglement kunne indføres særlige regler, der giver mulighed for en umiddelbar behandling af særligt hastende sager.

I øvrigt er der på andre områder, hvor sagsbehandlingen ved de nationale domstole er mindst lige så hastende, ikke ved traktaterne foretaget nogen begrænsning af adgangen til at forelægge sager for Domstolen til kun at gælde for de nationale retter i sidste instans. Selv om retsbeskyttelsen i EU-traktatens afsnit VI er klart utilstrækkelig, da den bygger på medlemsstaternes mulighed for i medfør af artikel 35, stk. 2, at tilslutte sig ("opt-in"), som hidtil kun 14 medlemsstater har benyttet sig af, så er det paradoksalt at se, at de medlemsstater, der har besluttet sig for at benytte denne mulighed, frit kan vælge, om alle deres retter skal kunne forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål – hvilket 11 medlemsstater har valgt – medens dette ikke er muligt for så vidt angår afsnit IV.

Under alle omstændigheder er betragtninger vedrørende dommernes arbejdsbyrde efter Kommissionens opfattelse ikke på det nuværende udviklingstrin for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed tilstrækkelige til at berettige til opretholdelse af en bestemmelse, der kan være til skade for den effektive retsbeskyttelse og fællesskabsrettens enhed.

Konklusion

Ligesom det er tilfældet med EU generelt, foregår oprettelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i etaper. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden og Det Europæiske Råd i Tampere har afsnit IV gjort det muligt at skabe et imponerende regelværk, som i adskillige henseender er til gavn for EU's statsborgere og indbyggere i deres dagligdag.

Da overgangsperioden nu er udløbet, er det påtrængende, at Rådet efterkommer den forpligtelse, det har i henhold til EF-traktatens artikel 67, ved at gengive Domstolen hele dens kompetence med hensyn til præjudicielle spørgsmål vedrørende den vedtagne lovgivning. Det er nødvendigt for fuldt ud at sikre den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse og fællesskabsrettens enhed og for derved at fjerne en lakune i lovgivningen, som ikke længere har nogen berettigelse i et virkeligt "område med retfærdighed".

²² Se senest Domstolens pressemeddelelse nr. 14/06 af 13. februar 2006 med titlen: "Statistiske oplysninger vedrørende domstolens arbejde 2005 - Fremgangen fra 2004 er konsolideret og fortsætter".

BILAG

FORSLAG TIL RÅDETS AFGØRELSE

om tilpasning af bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser på de områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 67, stk. 2, andet led,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til traktatens artikel 68, stk. 1, finder traktatens artikel 234 anvendelse på afsnit IV i traktatens tredje del under de omstændigheder og på de betingelser, der er fastsat i førstnævnte bestemmelse. I henhold til artikel 68, stk. 2, har Domstolen i intet tilfælde kompetence til at afgøre spørgsmål om foranstaltninger eller afgørelser, der træffes i medfør af artikel 62, nr. 1), vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed. På tilsvarende måde har Domstolen i henhold til artikel 2, stk. 1, tredje afsnit, i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union i intet tilfælde kompetence til at afgøre spørgsmål om foranstaltninger eller afgørelser, der i forbindelse med Schengen-reglerne træffes vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed. Ifølge traktatens artikel 68, stk. 3, kan Rådet, Kommissionen eller en medlemsstat anmode Domstolen om at afgøre spørgsmål om fortolkning af dette traktatafsnit eller af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner på grundlag af dette traktatafsnit. Domstolens afgørelse som svar på en sådan anmodning finder ikke anvendelse på domme afsagt af medlemsstaternes retter, som har fået retskraft.
- (2) Ifølge traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, skal Rådet efter en overgangsperiode på fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet træffe afgørelse med henblik på at tilpasse bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser.
- (3) Denne tilpasning bør foretages ved at bringe de nugældende særbestemmelser for de områder, der er omfattet af afsnit IV, på linje med traktatens almindelige ordning. Anvendelsen af de pågældende bestemmelser bør derfor bringes til ophør, så det bliver traktatens generelle bestemmelser, navnlig artikel 234, der finder anvendelse.
- (4) I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark -

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Eneste artikel,

1. Fra den [1. januar 2007] finder traktatens artikel 234 anvendelse på enhver anmodning til Domstolen fra en national ret om at afgøre et spørgsmål om fortolkningen af afsnit IV i traktatens tredje del eller om gyldigheden eller fortolkningen af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner på grundlag af nævnte afsnit, herunder anmodninger, der er fremsat inden den [1. januar 2007], og som Domstolen endnu ikke har taget stilling til på dette tidspunkt.
2. Fra den [1. januar 2007] finder artikel 2, stk. 1, tredje afsnit, andet punktum, i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union ikke længere anvendelse inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde.
3. Fra den [1. januar 2007] finder traktatens artikel 68 ikke længere anvendelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand
[...]*