

Working Document 08

NOT

| | |
|---------|---|
| från: | Sekretariatet |
| till: | Diskussionscirkeln om domstolen |
| Ärende: | Utkast till rapport från António Vitorino, diskussionscirkelns ordförande |

1. Enligt den av presidiet framställda ramen för överläggningarna (se bilaga) har diskussionscirkeln sammanträtt fyra gånger, nämligen den 17 och 24 februari samt den 3 och 17 mars 2003. Den har hört Rodriguez Iglesias, domstolens ordförande, Bo Vesterdorf, förstainstansrättens ordförande, och en delegation från Rådet för advokatsamfunden i Europeiska unionen (CCBE), bestående av Lord Brennan QC och Georg Berrisch, Onno Brouwer, Nicholas Kahn och Denis Waelbroeck.
2. Vid det senaste mötet den 3 mars 2003 behandlade diskussionscirkeln dessutom frågan om domstolens behörighet beträffande unionsakter inom GUSP-området¹ efter sammanslagningen av pelarna. Man enades om att behandla denna punkt i en särskild not och att införa slutsatserna från diskussionen i denna rapport.
3. Ordförande bemödade sig om att så mycket som möjligt beakta de olika åsikterna inom cirkeln om de frågor som omfattas av ramen för överläggningarna. Dessa slutsatser rör punkterna inom ramen för överläggningarna, i tur och ordning.

¹ Beträffande RIF noterade cirkeln rekommendationerna i rapporten från arbetsgrupp X "Frihet, säkerhet och rättvisa".

Om punkt a inom ramen för överläggningarna

4. Cirkeln diskuterade bestämmelserna i Nicefördraget om antalet domare. Beträffande domstolen, med uppgifter som kassationsdomstol och författningsdomstol framfördes förslag om att begränsa antalet domare men man erinrade även om att det är nödvändigt att ha en domare per medlemsstat. Beträffande förstainstansrätten, som kan förvänta sig ett ökande antal överklaganden, ansågs formuleringen "minst" en domare per medlemsstat vara tillfredsställande. En majoritet verkade anse att det inte behövs någon ändring på denna punkt¹.
5. Beträffande förfarandet för tillsättning av domare och generaladvokater i domstolen och i förstainstansrätten var åsikterna delade mellan att behålla det nuvarande förfarandet (tillsättning genom överenskommelse mellan medlemsstaternas regeringar) och att de skall utses genom en rådsakt. Några medlemmar föredrog det senare alternativet. En del av dem ansåg att rådet bör besluta med kvalificerad majoritet vilket skulle kunna stärka den fördjupade granskningen av de föreslagna kandidaterna.
6. Flera medlemmar gav dessutom sitt stöd åt tanken att föreskriva en "filtreringsmekanism" i form av en "utvärderingskommitté" med uppgift att avge yttrande till rådet/medlemsstaterna beträffande en kandidats lämplighet att utöva ämbetet. Denna kommitté – vars överläggningar inte skulle vara offentliga och som inte skulle ha några utfrågningar – skulle kunna vara sammansatt av före detta domstolsledamöter, företrädare för de nationella högsta domstolarna och även Europaparlamentet skulle kunna vara delaktigt i förfarandet. Man skulle kunna anse att upprättandet av en sådan kommitté skulle vara av mindre betydelse om rådet beslutar med kvalificerad majoritet men den skulle kunna upprättas oberoende av aktens art (rådets eller medlemsstaternas akt) och de regler som krävs för omröstning i införandet av detta system skulle kunna förstärka nivån på medlemsstaternas krav när de lägger fram kandidater. Cirkeln gick inte närmare in på frågan om staterna bör fortsätta att föra fram en eller flera kandidater.

¹ Det behöver diskuteras om man skall behålla det nuvarande antalet domare, dvs. 11, i den stora avdelningen som upprättades genom Nicefördraget (artikel 16 andra stycket i protokollet om domstolens stadga) efter utvidgningen.

7. *Ordföranden föreslog följande: a) Det nuvarande systemet för att utse domare och generaladvokater i domstolen och domare i förstainstansrätten genom överenskommelse mellan regeringarna behålls. b) Införande av en "utvärderingskommitté" med uppgift att yttra sig om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetet som domare eller generaladvokat i domstolen och domare i förstainstansrätten. c) Begränsning till en enda föreslagen kandidat per medlemsstat.*
8. Beträffande mandatperioden för domstolens ledamöter föreslog några medlemmar en ändring av det nuvarande systemet genom att det införs ett mandat på nio år som inte kan förlängas. Vissa föredrog ett enda, längre mandat på tolv år eftersom en viss anpassning är nödvändig och ett längre mandat bättre garanterar stabilitet i domstolens arbete. Några medlemmar ansåg det slutligen inte nödvändigt att ändra det nuvarande systemet (sex år med möjlighet till förlängning).
9. Såväl domstolens som förstainstansrättens ordförande var öppna för möjligheten att förlänga mandatperioden även om de föredrog det nuvarande systemet. De sade sig föredra en mandatperiod av tolv år eftersom ett mandat på nio år som inte kan förlängas bland annat skulle kunna leda till stora praktiska problem på grund av att halva domstolen förnyas efter fyra och ett halvt år. Cirkeln påpekade att man, i synnerhet beträffande ett mandat som inte kan förlängas, måste bestämma mandatperioden för en domare som ersätter en annan vid dödsfall eller avsked¹. Dessutom skulle tillsättningen gälla ämbetet och man kan därför inte utesluta hypotesen att en generaladvokat (eller en domare) skulle kunna utses till domare (eller generaladvokat).
10. Cirkelns medlemmar var eniga om att det i konstitutionen skulle kunna fastställas en skillnad mellan mandatsystemet för domstolen och det för förstainstansrätten. En majoritet av cirkelmedlemmarna föredrog en förlängning av mandatperioden för domstolens ledamöter och att den inte skall kunna förlängas. Beträffande förstainstansrättens domare enades cirkeln om att behålla det nuvarande systemet (sexårsmandat som kan förlängas).

¹ Antingen skulle mandatet löpa ut samtidigt som det ursprungliga mandatet eller skulle möjligheten till förlängning uttryckligen anges eller skulle den ersättande domarens mandat börja vid utnämningen och vara en hel mandatperiod.

Om punkt b inom ramen för överläggningarna

11. Cirkelns medlemmar välkomnade allmänt tanken på en ändring av artiklarna 225a, 229a och 245 i EG-fördraget. Medlemmarna var öppna för möjligheten att föreskriva att rådet skall fatta beslut med kvalificerad majoritet snarare än genom enhälligt beslut i enlighet med nuvarande bestämmelser. Detta skulle i synnerhet gälla artikel 225a i EG-fördraget beträffande upprättandet av särskilda rättsinstanser.
12. Beträffande artikel 229a i EG-fördraget förordade i princip majoriteten av medlemmarna att rådet beslutar med kvalificerad majoritet.
13. I artikel 245 i EG-fördraget om domstolens stadga föreskrivs det för närvarande att rådet skall fatta enhälligt beslut med undantag av avdelning I i stadgan som endast kan ändras genom ett förfarande för översyn av fördraget. I denna fråga förordar cirkelns medlemmar i princip en ändring av artikel 245 i EG-fördraget så att rådet skall besluta med kvalificerad majoritet med undantag av avdelning I och språkliga frågor (artikel 64 i stadgan) där rådets skall fatta enhälligt beslut.

Om punkt c inom ramen för överläggningarna

14. När det gäller benämningarna på domstolen och förstainstansrätten ansåg cirkeln att benämningen på domstolen inte bör ändras utan endast anpassas till att det inte kommer att finnas några "europeiska gemenskaper". Cirkeln insåg att benämningen på domstolen är femtio år gammal och att det vore olämpligt att ändra den. Domstolen skulle därför kunna kallas "**Europeiska unionens domstol**".
15. Beträffande benämningen på förstainstansrätten konstaterade cirkeln att inom en nära framtid, när särskilda rättsinstanser har upprättats för särskilda tvistemål, kommer denna domstol inte alltid att vara en förstainstansdomstol utan kan även komma att döma som sista instans. Den nuvarande benämningen kommer alltså inte att vara korrekt. När det gäller alla direkta överklaganden som inte omfattas av de särskilda rättsinstansernas behörighet kommer förstainstansrätten likväl att fatta beslut som första instans. Cirkeln var därför för en ändring av benämningen på förstainstansrätten men ville undvika all sammanblandning med domstolen. Med beaktande av detta – och även av att det är nödvändigt att finna en

benämning som inte orsakar översättningsproblem – föreslog ordföranden benämningen "**Europeiska unionens allmänna domstol**" för att ge uttryck för dess uppgift att bli den grundläggande allmänna domstolen och skilja den från "specialiserade domstolar". Cirkeln ansåg att man skulle kunna be institutionernas juristlingvister om en anpassning av benämningen.

16. De särskilda rättsinstanser som avses i artikel 225a har till uppgift att som första instans behandla vissa typer av överklaganden i särskilda frågor. Hittills har ingen upprättats men det planeras en för överklaganden från unionens anställda och en annan för gemenskapsrättigheter avseende industriellt rättsskydd (patent). Andra kan komma att planeras i framtiden. Den nuvarande benämningen skulle kunna bevaras vilket inte hindrar att dessa rättsavdelningar kallas "domstol" i likhet med "gemenskapspatenträtten" i enlighet med rådets politiska överenskommelse av den 3 mars 2003. Det verkar dock bäst att benämna dem "**specialiserade domstolar**". Denna benämning skulle ha fördelen att man undviker sammanblandning på vissa språk med de "avdelningar" för vissa särskilda tvistemål som eventuellt skulle kunna upprättas inom domstolen (eller förstainstansrätten) i likhet med förhållandet i medlemsstaternas högsta domstolar.

Om punkt d inom ramen för överläggningarna

17. Cirkelns medlemmar diskuterade flera alternativ på grundval av sekretariatets arbetsdokument när det gäller eventuella ändringar av artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget.
18. Av debatten framkom det att cirkeln i stort var delad i två grupper. Den första gruppen ansåg att den nuvarande formuleringen av denna bestämmelse uppfyller de väsentliga kraven för ett effektivt rättsligt skydd av den enskildes rättigheter med beaktande av att i det nuvarande decentraliserade systemet som utgår från subsidiaritetsprincipen är det särskilt de nationella domstolarna som skall försvara den enskildes rättigheter; det skulle alltså inte vara nödvändigt med ändringar i sak av artikel 230 fjärde stycket.
19. Enligt den andra gruppen är de villkor för om talan kan tas upp ("direkt och personligen berör honom") som föreskrivs i artikel 230 fjärde stycket när det gäller enskildas talan mot akter med allmän räckvidd alldeles för restriktiva. Några medlemmar föreslog därför bland annat

ett av följande förslag:

- a) Skilj de två villkoren från varandra och gör dem icke-kumulativa.
- b) Ersätt "och personligen" med "och som påverkar hans rättsliga ställning".
- c) Behåll den nuvarande formuleringen med tillägget "eller mot en akt med allmän räckvidd som berör honom direkt utan att medföra en genomförandeåtgärd".
- d) Behåll den nuvarande lydelsen i lagstiftningsakterna (hädanefter, lagar och ramlagar) och tillåt att rättsakter anhängiggörs vid domstolen; de senare skulle kunna bli föremål för talan när en enskild är direkt eller personligen berörd.
- e) Samma alternativ som föregående men ge enskilda rätt till talan mot de av unionens lagstiftningsakter som inte omfattar en genomförandeåtgärd.
- f) Inrätta en särskild talan till försvar för de grundläggande rättigheterna.

20. Med tanke på att åsikterna i diskussionscirkeln är delade och för att underlätta ett beslut lade ordföranden fram ett kompromissförslag enligt följande:

"Varje fysisk eller juridisk person får på samma villkor väcka talan mot akter som är riktade till honom eller som direkt och personligen berör honom samt mot akter [med allmän räckvidd/rättsakter] som direkt berör honom utan att omfatta verkställighetsåtgärder".

21. Med tillägget av "utan att omfatta genomförandeåtgärder" avses att utvidgningen av rätten till talan för enskilda endast skall gälla för de fall (som orsakar problem) där den enskilde först måste bryta mot rättigheten för att sedan få tillträde till en domare och detta vare sig det gäller en lagstiftningsakt eller rättsakt. Denna formulering ger nämligen den enskilde möjlighet att inför domstolen (förstainstansrätten) påtala en rättsakt som antagligen medför ett förbud och inte omfattar en genomförandeåtgärd eftersom den enskilde kan kräva att den avskaffas om han lyckas bevisa att han är direkt berörd av rättsakten i fråga.
22. Om man väljer benämningen "rättsakt" fastställer man en skillnad mellan lagstiftningsakter och rättsakter genom att – som domstolens ordförande för övrigt föreslog – välja en restriktiv metod när det gäller den enskildes talan mot lagstiftningsakter (för vilka villkoret "direkt och personligen berör honom" fortfarande gäller) och att föreskriva om en öppnare metod beträffande talan mot rättsakter (icke lagstiftande i enlighet med terminologin i artikel 26 i

konstitutionen) för vilka den enskilde endast skall bevisa att han är direkt berörd. Denna formulering motsvarar även kommentarerna inför cirkeln av förstainstansrättens ordförande eftersom de nuvarande villkoren för att ta upp talan när det gäller lagstiftningsakter genom den bibehålls och det finns alltså ingen risk för "steg tillbaka".

23. Som en uppföljning av ett förslag i denna riktning verkade cirkeln å andra sidan öppen för en helt och hållet redaktionell ändring som inte ändrar räckvidden av artikel 230 fjärde stycket och som innebär strykning av orden "även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person". Man begärde dessutom att ordet "beslut" ersätts med "akt". Dessa ändringar avspeglar domstolens rättspraxis¹.
24. Beträffande tillämpningen av bestämmelserna i artikel 230 i EG-fördraget på unionens byråer och organ konstaterade cirkeln att de akter genom vilka byråerna upprättas i allmänhet innehåller bestämmelser om rättsmedel inför domstolen mot de rättsakter som dessa byråer antar². Analysen av dessa rättsakter ger möjlighet att konstatera att det finns flera fall enligt följande:
- I en bestämmelse föreskrivs det att domstolen skall vara behörig att pröva en talan som väcks mot byrån enligt de villkor som anges i artikel 230³.
 - I en bestämmelse föreskrivs det att varje uttrycklig eller underförstådd åtgärd från byrån får hänskjutas till kommissionen för att få åtgärdens lagenlighet granskad men kommissionens beslut kan dock sedan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring inför domstolen⁴.
 - I akten nämns ingenting om kontroll av lagenligheten i byråns rättsakter.⁵

¹ Se i detta sammanhang artikel 60/81, IBM/kommissionen (REG 1981, 2639, punkt 9): "För att kunna avgöra om de angripna åtgärderna utgör rättsakter i den mening som avses i artikel 173 skall man fästa avseende vid deras innehåll. Enligt domstolens fasta rättspraxis utgörs rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 av åtgärder som medför bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att på ett tydligt sätt förändra dennes rättsliga läge. Däremot saknar den form i vilken de vidtas i princip betydelse vad gäller möjligheten att angripa dem genom en talan om ogiltigförklaring."

² Se sekretariatets arbetsdokument om rätt till talan mot rättsakter som antagits av unionens byråer (WD 9).

³ Det gäller rådets förordning nr 1035/97 av den 2 juni 1997 om inrättande av ett europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (artikel 15) (EGT 151, 10.6.1997, s. 1).

⁴ Se rådets förordning (EG) nr 2062/94 av den 18 juli 1994 om upprättande av en europeisk arbetsmiljöbyrå (artikel 22).

⁵ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1406/2002 av den 27 januari 2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå.

25. Med tanke på denna något olikartade praxis när det gäller kontrollen av lagenligheten i byråernas rättsakter rekommenderade kommissionen¹ Europaparlamentet och rådet att göra systemet enhetligt genom att göra artikel 230 i EG-fördraget tillämplig på alla byråers bestridda rättsakter. Ett starkt argument för denna metod är bland annat att den princip om effektiv rättslig garanti, som fastställs i fast rättspraxis (och nu behandlats i artikel 47 i stadgan) kräver att ingen bestridd rättsakt från en institution, ett organ eller en byrå skall kunna undslippa rättslig kontroll av dess lagenlighet. Det är dessutom omöjligt att när en byrå upprättas kategoriskt utesluta att denna verkställer sådana rättsakter även om det i den förordning genom vilken den upprättas inte föreskrivs en behörighet att anta beslut i formell mening.
26. Med hänvisning till det föregående rekommenderar man i diskussionscirkeln att artikel 230 i EG-fördraget ändras så att den förutom de rättsakter som institutionerna antar även omfattar dem som unionens *organ och byråer* antar. Det är klart att en talan mot ett organ eller en byrå endast skall tas upp om de har antagit en "rättsakt" enligt domstolens rättspraxis; i den akt genom vilken byrån upprättas kan det för övrigt fastställas särskilda bestämmelser för kontrollen av byrån eller organet i fråga².

Om punkt e inom ramen för överläggningarna

27. Beträffande mekanismen för påföljder om en dom av domstolen inte följs konstaterade medlemmarna att det nuvarande systemet inte är tillräckligt effektivt, eftersom de stater som döms av domstolen kan vänta flera år innan de föreläggs ekonomiska sanktioner. För att stärka den mekanism för påföljder som föreskrivs i artikel 228 i EG-fördraget rekommenderar cirkelmedlemmarna att de två faser som föregår ett anhängiggörande vid domstolen för tillämpningen av påföljder, dvs. fasen där staten i fråga anmodas, och fasen med kommissionens motiverade yttrande, skall utgå. Ett sådant direkt anhängiggörande vid domstolen från kommissionens eller en medlemsstats sida är ingen nyhet: det föreskrivs redan i fördraget i vissa fall, till exempel om en stat missbrukar de undantag som föreskrivs av

¹ Se KOM 2002 (718) slutlig av den 11 december 2002 om Rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter, s. 14–15.

² I synnerhet när det gäller domstolens möjlighet att ändra en bestridd rättsakt (fallet med Byrån för varumärken) eller när det gäller personer med aktiv rätt att väcka talan (t.ex. Byrån för varumärken eller Gemenskapens växtsortsmyndighet) eller nödvändigheten att väcka en talan i förväg inför kommissionen om man vill behålla detta särskilda system.

försvarsskäl eller i krissituationer (artikel 298)¹.

¹ Se även, i analogi med detta, artiklarna 95.9 och 88.2 i EG-fördraget.

28. Slutligen framfördes det i detta sammanhang även ett förslag som vid behov skulle kunna läggas till det föregående om att kommissionen om en medlemsstat inte anmäler införlivandet av en ramlag enligt konstitutionen skall få möjlighet att *samtidigt* (i samma förfarande) väcka talan vid domstolen om underlåtenhet enligt artikel 226 i EG-fördraget och föra fram en begäran om att förelägga en påföljd. Om domstolen, på begäran av kommissionen, förelägger påföljden i samma dom skulle en sådan påföljd tillämpas efter en viss tidsfrist, räknad från och med det att domen har avkunnats om den svarande staten inte följer domen. En sådan bestämmelse skulle ge möjlighet att förenkla och påskynda påföljdsförfarandet i fall där ett nationellt införlivande inte har anmälts¹.

¹ Man skiljer i praktiken mellan fall med underlåtenhet att anmäla, dvs. medlemsstaten har inte vidtagit någon åtgärd för införlivande, och fall med ett oriktigt införlivande, dvs. medlemsstatens åtgärder för införlivande överensstämmer enligt kommissionen inte med direktivet (eller ramlagen). Den föreslagna bestämmelsen skulle inte tillämpas i det andra fallet.

Övriga frågor

Cirkelmedlemmarna bör uttala sig om omfattningen av domstolens behörighet efter sammanslagningen av pelarna och eventuellt om förstärkningen av kommissionens roll i överträdelseförfarandet samt om åtgärder för att säkerställa rättsskyddet på nationell nivå enligt punkt 18.
