

CONV 223/02

WG II 8

NOTE

fra:	sekretariatet
til:	Arbejdsgruppe II
Vedr.:	Kortfattet referat af mødet den 23. juli 2002 under forsæde af kommissær António VITORINO

Arbejdsgruppe II vedrørende Chartret holdt sit tredje møde den 23. juli 2002 fra kl. 10.00 til kl. 12.15 og fra kl. 15.00 til kl. 18.00 under forsæde af kommissær António Vitorino.

1. Betingelser for og følger af en eventuel indarbejdelse af chartret i traktaterne
 - Spørgsmålet om "overlapning" ("replication") i chartret
 - Gennemgang af visse tekniske tilpasninger i chartrets bestemmelser

1. Formanden præsenterede dagsordenen og præciserede, at de spørgsmål, som skulle behandles, er omhandlet i dok. CONV 116/02, og at de uddybes nærmere i arbejdsdokumentet (WD 09). Formanden understregede, at det heraf fremgår, at hvis gruppen når frem til, at den helst vil indsætte den samlede tekst til charterets artikler i en ny grundtraktat (valgmulighed f), kunne han på nuværende stadium af arbejdet se to nødvendige tekniske tilpasninger vedrørende artikel 51, stk. 2, og artikel 52, stk. 2. i chartret, jf. redegørelsen i arbejdsdokument nr. 9. Formålet med disse tilpasninger ville ikke være at ændre, men derimod at bevare og præcisere betydningen og rækkevidden af disse artikler.

2. For så vidt angår spørgsmålet om "overlapping" med hensyn til de rettigheder, som allerede indgår i traktaten, og som gentages i charteret, nævnte formanden to spørgsmål, et vedrørende hensynet til retssikkerheden, som er baggrunden for affattelsen af charterets artikel 52, stk. 2, og som skal garanteres uafhængigt af, hvilken valgmulighed gruppen vælger, samt et andet vedrørende den nye traktats ydre form og dens læselighed, hvilket navnlig vil blive aktuelt, hvis chartrets artikler og EF-traktatens artikler om unionsborgerskabet kombineres i en eventuel ny grundtraktat.
3. Alle medlemmer af gruppen bifaldt formandens arbejdsdokument nr. 9 og gav navnlig udtryk for deres tilfredshed med forslaget om en præcisering af affattelsen af artikel 51, stk. 2. Der var enighed om princippet om, at en indarbejdelse af charteret ikke bør føre til en "utilsigtet" udvidelse af Unionens beføjelser, og om, at hvis konventet ønsker at fremsætte forslag om udvidelse af beføjelserne, bør det ske i form af klare bestemmelser i andre dele af traktaten.
4. Med henblik på at være sikker på at nå dette mål anmodede visse medlemmer om, at gruppen ligeledes undersøger, om der skal foretages en præcisering af chartrets artikel 51, stk. 1, andet punktum, vedrørende den forpligtelse, som de, charteret er rettet til, har til at "fremme anvendelsen heraf"; andre medlemmer af gruppen mente, at der i den nuværende affattelse af denne bestemmelse allerede gøres tilstrækkeligt klart opmærksom på, at en sådan forpligtelse kun gælder for Unionen inden for rammerne af dens beføjelser.
5. For så vidt angår "overlapping" med hensyn til rettigheder, der allerede indgår i EF-traktaten, og som gentages i charteret, lagde alle gruppens medlemmer vægt på en god koordinering af hensyn til retssikkerheden, således at intet nugældende juridisk aspekt af disse rettigheder, herunder deres eventuelle begrænsninger, går tabt i tilfælde af en indarbejdelse. Der var generel enighed om, at artikel 52, stk. 2, i charteret tjener til at sikre dette princip om juridisk koordinering, men at det på dette stadium er vanskelige at forudse, hvordan en eventuel redaktionel tilpasning af dette bestemmelse skal affattes, eftersom den vil afhænge af traktaternes fremtidige struktur.

6. I den sammenhæng blev der argumenteret for, at det er vanskeligt at indarbejde chartret ved brug af valgmulighed f), samtidig med, at man bevarer en henvisningsbestemmelse som den nuværende artikel 52, stk. 2, eftersom en sådan bestemmelse ville medføre, at charteret underordnes EF-traktaten. Andre medlemmer satte dog spørgsmålstegn ved denne antagelse og foreslog, at man snarere skal karakterisere forholdet mellem chartret og EF-traktaten ved at tale om et "overensstemmelsesprincip" eller et "præciserings-" eller "forklaringsprincip" (af rettighederne i chartret ved hjælp af artiklerne i EF-traktaten), og de var af den opfattelse, at man kan finde frem til hensigtsmæssige juridiske løsninger med henblik på at sikre dette princip, når man kender traktaternes fremtidige struktur.
7. For nogle medlemmer var det i den sammenhæng et afgørende spørgsmål, om der bliver opstillet et hierarki mellem en ny grundtraktat og resten af den nuværende primære ret. Formanden bemærkede dog, at tanken om en grundtraktat ikke nødvendigvis forudsætter en opstilling af et sådant hierarki, og at gruppen ikke har mandat til at foregribe konventets holdning til dette spørgsmål.
8. Medlemmerne af gruppen var generelt enige om, at man bør acceptere "overlapninger" mellem chartret og den nuværende EF-traktat, eftersom bestemmelserne i traktaten også indeholder retsgrundlag, som bør bevares, samt en række rettigheder, herunder navnlig retten til fri bevægelighed og etableringsretten, der ikke kan gentages fuldt ud i chartret, eftersom de behandles meget detaljeret i EF-traktaten.
9. Flere medlemmer af gruppen bemærkede, at definitionen af unionsborgerskabet (artikel 17 i EF-traktaten) samt en bestemmelse om dets fremtidige udvikling (artikel 22 i EF-traktaten) bør indarbejdes i en fremtidig grundtraktat, mens detaljerne vedrørende borgernes rettigheder fortsat kan stå i anden del af den primære ret. Ifølge disse medlemmer vil denne fremgangsmåde samt en kombination af disse artikler og chartrets artikler (der indarbejdes i grundtraktaten ifølge valgmulighed f) ikke give anledning til problemer af politisk karakter. Der blev foreslået forskellige løsninger for så vidt angår spørgsmålet om, hvor de to ovennævnte artikler skal placeres i en grundtraktat: enten i forbindelse med et kapitel om demokratiet eller det demokratiske system i denne traktat eller i forbindelse med chartrets artikler om unionsborgerskabet.

10. Som afslutning på drøftelserne opfordrede formanden gruppens medlemmer til at forelægge skriftlige forslag om eventuelle redaktionelle tilpasninger af chartrets horisontale artikler, hvis de ønsker det.

II. Høring af Johann Schoo, direktør, Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste, af Jean-Claude Piris, Rådets jurist, Generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste, og af Michel Petite, Generaldirektør for Kommissionens Juridiske Tjeneste

11. De tre eksperter indledende redegørelser¹, der vil blive fremsendt til medlemmerne af gruppen i form af et arbejdsdokument, omhandlede blandt andet følgende principielle spørgsmål:
- Chartret og Unionens beføjelser: De tre eksperter bekræftede den eksisterende sontring mellem på den ene side Unionens begrænsede beføjelser og på den anden side den række grundlæggende rettigheder, som Unionens institutioner skal respektere. Imidlertid mente Jean-Claude Piris, at den nuværende bestemmelse i chartrets artikel 51, stk. 1, andet punktum, i henhold til hvilket der er en forpligtelse til at "fremme anvendelser", kan give anledning til fortolkningsproblemer for så vidt angår de rettigheder i chartret, der omhandler områder, hvor Unionen ikke har lovgivningsmæssige beføjelser. Jean-Claude Piris anbefalede derfor at foretage visse meget begrænsede tekniske ændringer af chartrets artikel 51 med henblik på at undgå, at der er nogen form for usikkerhed vedrørende princippet om, at chartret ikke udvider Unionens beføjelser. Johann Schoo og Michel Petite mente, at dette princip allerede fremgår tilstrækkeligt klart af den nuværende artikel 51, men at det ville være nødvendigt med en teknisk tilpasning af chartrets artikel 51, stk. 2, i tilfælde af, at det bliver indarbejdet i overensstemmelse med valgmulighed f). Michel Petite præciserede, at Kommissionen i praksis allerede holder øje med, at chartret ikke bliver brugt som begrundelse for Unionens beføjelser.
 - Chartret og EF-traktaten: Ifølge Jean-Claude Piris ville det forhold, at chartres artikler, der gentager de rettigheder, som allerede er stadfæstet i EF-traktaten, men uden udtrykkeligt at gengive alle de betingelser og begrænsninger, der er fastlagt i traktaten, kunne være til skade for borgernes fulde forståelse af disse rettigheder. Han anbefalede således at gentage alle de betingelser og begrænsninger, der indgår i den nuværende EF-traktat, i chartrets artikler eller at indføje henvisninger til de relevante artikler i EF-traktaten heri.

¹ Jean-Claude Piris gjorde opmærksom på, at han udelukkende udtalte sig på egne vegne.

Michel Petite understregede, at det forudgående konvent havde stået over for et "æstetisk" valg mellem to mulige metoder, enten at gentage begrænsningerne af disse rettigheder i hver af artiklerne eller at fastlægge dem en gang for alle ved i artikel 52, stk. 2, i chartret at henvise til betingelserne og begrænsningerne i traktaten. Ud fra en juridisk synsvinkel er resultatet, nemlig at gøre traktatens betingelser og begrænsninger gyldige, identisk for de to metoders vedkommende. Michel Petite konkluderede ligesom Johann Schoo, at artikel 52, stk. 2, på en tilfredsstillende måde fastlægger regler for forholdet mellem chartret og EF-traktaten. Han erkendte dog, at der i tilfælde af en indarbejdelse ifølge valgmulighed f) og alt efter traktaternes eventuelle nye struktur kan være behov for en teknisk tilpasning af denne bestemmelse for at præcisere, hvilken juridisk tekst bestemmelsen henviser til. Jean-Claude Piris erkendte ligeledes, at der er behov for artikel 52, stk. 2, for hvis den ikke fandtes, ville chartret føre til en drastisk ændring af EF-traktaten på en række punkter, og han bemærkede derefter, at retssikkerheden og den retlige klarhed i tilfælde af en indarbejdelse af chartret i traktaten ville tale for enten at afskaffe den - men på betingelse af at indføre betingelserne og begrænsningerne i henhold til EF-traktaten i chartrets artikler - eller for at gøre den klarere ved eksplicit at nævne, at de betingelser og begrænsninger, der fastlægges i bestemmelserne i andre dele af traktaterne, skal respekteres.

- Chartret og den europæiske menneskerettighedskonvention: Michel Petite og Johann Schoo understregede, at man i chartret har fundet frem til et tilfredsstillende kompromis, der tilgodeser forskellige præmisser, eftersom den europæiske menneskerettighedskonvention kun er en minimumsnorm, og det er nødvendigt, at de fremskridt, som allerede er opnået i Fællesskabets ret og retspraksis, afspejles og bevares i chartret (disse to punkter blev ligeledes nævnt af Jean-Claude Piris), men at man ligeledes bør sikre en harmonisk udvikling med hensyn til forholdet mellem de to europæiske retssystemer og deres to domstole, samtidig med at princippet om fællesskabsrettens uafhængighed respekteres.

Selv om han erkendte, at det ikke ud fra en juridisk synsvinkel er nødvendigt at ændre chartret i tilfælde af en indarbejdelse, hvis det ligger fast, at chartret på en række punkter yder en større beskyttelse end menneskerettighedskonvention, mente Jean-Claude Piris alligevel, at det kunne føre til retlig usikkerhed, at artiklerne i chartret ikke gengiver de begrænsninger, der fastlægges i menneskerettighedskonventionen, samt at det vil være Domstolens opgave at udtale sig om, hvorvidt disse begrænsninger finder anvendelse, eftersom artikel 53, stk. 3, ikke er helt klar med hensyn til dette spørgsmål. Ifølge Michel Petite er det indlysende, at henvisningen i artikel 53, stk. 3, til "samme betydning og omfang" som i menneskerettighedskonventionen, ligeledes omfatter begrænsningsklausulerne i menneskerettighedskonventionen, og at Domstolen ikke kan tage fejl vedrørende dette spørgsmål. Ligesom Johann Schoo mente han ikke, at dette spørgsmål giver anledning til retlig usikkerhed.

- Betydningen af chartrets horisontale bestemmelser: De tre eksperter var enige om den afgørende rolle, som chartrets horisontale bestemmelser spiller, og om at det er nødvendigt at bevare dem. Jean-Claude Piris og Michel Petite (i tilfælde af en indarbejdelse ifølge valgmulighed f) gjorde opmærksom på visse tilpasninger af ren lovteknisk karakter, som skal foretages af disse bestemmelser, og gjorde samtidig opmærksom på, at de på ingen måde vil ændre chartrets substantielle indhold.
- EF's/EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention: de tre eksperter så ud fra en juridisk synsvinkel positivt på, at EF/EU tiltræder den europæiske menneskerettighedskonvention. De fremhævede alle tre, at det ville være en ideel løsning med henblik på at sikre en harmonisk udvikling af de to europæiske domstoles retspraksis. Det blev navnlig fremhævet, at det ikke er normalt, at borgerne ikke har nogen retsmidler ved domstolen i Strasbourg over for institutionernes retsakter (Jean-Claude Piris), at en tiltrædelse vil være fordelagtig selv efter indarbejdelse af chartret, eftersom det indebærer en ekstern kontrol, som alle medlemsstaterne allerede har underlagt sig (Johann Schoo og Jean-Claude Piris), at princippet om fællesskabsrettens uafhængighed ikke er nogen hindring for tiltrædelsen (Johann Schoo og Michel Petite), samt at EF/EU på nuværende tidspunkt har juridiske problemer på grund af, at domstolen i Strasbourg skal tage stilling til EU's ret, uden at EU kan forsvare sig (Michel Petite). Jean-Claude Piris nævnte muligheden af en "funktionel tiltrædelse" i tilfælde af, at en "normal" tiltrædelse giver anledning til politiske problemer. Michel Petite understregede, at risikoen for - hvilket nogen frygter - at en tiltrædelse fører til øgede kompetencer for EU på menneskerettighedsområdet, sagtens kan afværges ved hjælp af tekniske juridiske foranstaltninger, der præciserer, at en tiltrædelse ikke automatisk vil få denne virkning.

12. Under de tre eksperter redegørelser blev følgende øvrige punkter blandt andet fremført:

- Michel Petite forklarede, i hvilket omfang charteret efter indarbejdelse i traktaterne ville være forpligtende for medlemsstaterne. Han understregede, at formuleringen i artikel 51, stk. 1, i chartret vedrørende dette spørgsmål blot har samme indhold som den nuværende retspraksis for så vidt angår gennemførelsen af de grundlæggende fællesskabsrettigheder i medlemsstaternes retsakter, og at den meget forsigtige linje, som Kommissionen og Domstolen hidtil har fulgt, således fortsat vil være gældende efter indarbejdelsen af chartret. Følgen heraf vil være, at chartret kun vil omfatte et meget begrænset område af medlemsstaternes omfattende spektrum af retsakter og administrative bestemmelser. Det betyder ligeledes, at det i høj grad vil være en undtagelse, at man kan påberåbe sig bestemmelserne i chartret "med direkte virkning" ved de nationale domstole.
- For så vidt angår de rettigheder i chartret, som stammer fra andre kilder end den europæiske menneskerettighedskonvention og EF-traktaten, bemærkede Michel Petite, at det vil være vanskeligt at udforme en "henvisningsbestemmelse" svarende til artikel 52, stk. 2 og 3, i chartret, eftersom der ikke findes en enkelt tekst, som der henvises til, men at domstolen for så vidt angår disse rettigheder har gjort brug af en lang række inspirationskilder, hvilket giver den en vid skønsmargin. Det vil være en illusion at tro, at Domstolen vil kunne fastlægge disse rettigheder med samme betydning, som de har i hver af de 15 nationale forfatninger. Jean-Claude Piris oplyste, at visse af rettighederne i chartret endnu ikke er knæsat i alle medlemsstaterne. Michel Petite bemærkede derimod, at Domstolen allerede tidligere har ladet sig inspirere af internationale konventioner på trods af, at visse medlemsstater havde givet udtryk for, at de var forbeholdne med hensyn til disse konventioner, samt at det forhold, at man i forbindelse med chartret har ladet sig inspirere af sådanne instrumenter, ikke betyder, at de med dette uden videre indarbejdes i EU-retten.
- Jean-Claude Piris bemærkede, at visse bestemmelser i chartret ikke er tilstrækkeligt præcise, for selv om der i chartret eksplicit tales om "rettigheder", "friheder" og "principper", fremgår det ikke, hvilke bestemmelser i chartret der hører ind under hver af disse tre kategorier, hvilket kan medføre risiko for retlig usikkerhed og for, at der skabes berettigede forventninger.

- Johann Schoo udtalte sig om konsekvenserne af en indarbejdelse af chartret for så vidt angår retsmidlerne ved Domstolen og foreslog en tilpasning af artikel 46, litra d), i den nuværende TEU vedrørende Domstolens kontrol - der allerede finder sted - af medlemsstaternes retsakter, når de gennemfører EU-retten. Domstolen bør i princippet udøve sin rolle som forfatningsdomstol vedrørende retlige og indre anliggender på samme måde som i forbindelse med den klassiske fællesskabsret. Johann Schoo rejste endvidere spørgsmålet, om det ikke er nødvendigt at ændre vilkårene for privatpersoners direkte klageadgang (artikel 230, stk. 4, i TEF) med henblik på at gøre det nemmere at få adgang til dommeren, uden at der dog skal være tale om actio popularis.

13. Følgende punkter blev blandt andet nævnt under gruppens drøftelser med eksperterne:

- De tre eksperter bekræftede, at henvisningen i chartrets artikel 52, stk. 2, til de betingelser og begrænsninger, der fastlægges i traktaterne, omfatter den sekundære rets gennemførelsesbestemmelser, uden at der er behov for, at de eksplicit nævnes.
- På spørgsmålet om det hensigtsmæssige i at bevare artikel 6, stk. 2, i den nuværende EU-traktat i tilfælde af indarbejdelse og tiltrædelse svarede de tre eksperter, at dette er et politisk spørgsmål, og Jean-Claude Piris og Michel Petite mente, at en henvisning til de fælles forfatningsmæssige traditioner fortsat kunne være nyttig, mens Johann Schoo bemærkede, at der ville være en vis tvetydighed i systemet, hvis artikel 6, stk. 2, i TEU bevares.
- For så vidt angår tanken om et hierarki mellem grundtraktaten og resten af den primære ret understregede de tre eksperter, at der aldrig er blevet opstillet et sådant hierarki for så vidt angår elementerne i den nuværende primære ret, at det ikke er en automatisk følge af tanken om en grundtraktat, og at det kun kan ske på baggrund af et klart formuleret politisk valg.
- Michel Petite og Jean-Claude Piris bekræftede, at i tilfælde af en indarbejdelse af chartret vil de nationale forbehold, som medlemsstaterne har taget med hensyn til internationale konventioner på menneskerettighedsområdet, fortsat gælde som hidtil for så vidt angår disse staters selvstændige handlinger.

- I forlængelse af et spørgsmål - der blev stillet for at få et eksempel på chartrets konsekvenser - vedrørende chartrets betydning i forbindelse med anerkendelse af partnerskaber mellem personer af samme køn understregede Johann Schoo, at dette spørgsmål allerede på nuværende tidspunkt er aktuelt i fællesskabsretten, uafhængigt af chartret, men at chartrets artikel 9 bekræfter, at det er den nationale lovgiver, som har beføjelse på dette område. I den sammenhæng henviste gruppens formand dels til en dom, som Domstolen afsagde sidste år, efter proklamationen af chartret, idet den fulgte generaladvokatens konklusioner, der gennemgår chartret, og hvori Domstolen bekræfter, at situationen med hensyn til ægteskaber og disse partnerskaber er forskellig, og dels til en dom, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt for ganske nylig, og som indeholder en liberal fortolkning af transseksuelle personers ret til at indgå ægteskab.

III. Eventuelt

14. Et medlem af gruppen rejste spørgsmålet om det hensigtsmæssige i eventuelt at nedsætte en arbejdsgruppe vedrørende domstolsstrukturen i Unionen. Formanden gjorde opmærksom på, at dette spørgsmål er nævnt i hans dokument, der redegør for denne gruppes mandat, og i dok. CONV 116/02, men at han ligeledes ville have det i tankerne under de kommende drøftelser i præsidiet.
