

CONV 354/02

WG II 16

RAPPORT

fra: formanden for Arbejdsgruppe II vedrørende Indarbejdelse af
Chartret/Tiltrædelse af EMK

til: konventets medlemmer

Vedr.: **Endelig rapport fra Arbejdsgruppe II**

Indledning

På grundlag af sit mandat (dok. CONV 72/02) har gruppen i løbet af sine syv møder og efter høringer af flere juridiske eksperter¹ behandlet to indbyrdes sammenhængende hovedspørgsmål:

- fremgangsmåde ved og følger af en eventuel indarbejdelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder (i det følgende benævnt "chartret") i traktaterne (del A);
- fremgangsmåde ved og følger af Fællesskabets/EU's eventuelle tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (i det følgende benævnt "EMK") (del B);

Endvidere har gruppen drøftet det specifikke spørgsmål om enkeltpersoners adgang til Domstolen, der som nævnt i gruppens mandat opstår uafhængigt af spørgsmålene om indarbejdelse af chartret og om tiltrædelse af EMK, men som i bredere forstand hænger sammen med grundlæggende rettigheder (del C).

¹ Johan Schoo, direktør, Europa-Parlamentets Juridiske Tjeneste, Jean-Claude Piris, Rådets jurist, generaldirektør for Rådets Juridiske Tjeneste, og Michel Petite, generaldirektør for Kommissionens Juridiske Tjeneste, blev hørt den 23. juli (se arbejdsdokument nr. 13 og CONV 223/02); Marc Fischbach, dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og Vassilios Skouris, dommer ved EF-Domstolen, blev hørt den 17. september (se arbejdsdokument nr. 19 og CONV 295/02); Jacob Söderman, den europæiske ombudsmand og observatør i konventet, deltog i gruppens møde den 4. oktober og præsenterede sit bidrag CONV 221/02 CONTRIB 76.

Takket være medlemmernes stærke engagement, deres beredvillighed til at gå ind i detaljerede tekniske drøftelser og deres bemærkelsesværdige kompromisvilje er det lykkedes gruppen at udarbejde en rapport, hvor der er en høj grad af konsensus om begge hovedspørgsmål; denne rapports to dele skal betragtes som komplementære og indgående i samme sammenhæng.

A. Vedrørende chartret

I. Anbefalinger med hensyn til, hvilken form den eventuelle indarbejdelse af chartret kan have

1. Generel anbefaling

Gruppen vil straks fra begyndelsen i overensstemmelse med sit mandat understrege, at den politiske beslutning om en eventuel indarbejdelse af chartret i traktaterne vil være forbeholdt konventets plenarmøde. Gruppens mandat har været at forberede en sådan beslutning ved at behandle en række specifikke spørgsmål vedrørende fremgangsmåden for og følgerne af en sådan indarbejdelse.

Med forbehold af den politiske beslutning og på grundlag af den fælles forståelse, som gruppen er nået frem til vedrørende alle centrale spørgsmål i forbindelse med chartret, som omhandlet i det følgende, går alle gruppens medlemmer enten stærkt ind for at forholde sig positivt til en indarbejdelse af chartret *i en form, der vil gøre det retligt bindende og give det forfatningsmæssig status*, eller vil ikke udelukke en positiv holdning til en sådan indarbejdelse. Dette resultat kan efter gruppens opfattelse nås på flere måder, jf. nedenfor; men under alle omstændigheder bør en "byggesten", der er så central som de grundlæggende rettigheder, have sin plads inden for EU's forfatningsmæssige rammer. Gruppen er overbevist om, at det nødvendige forarbejde, der vil give plenarmødet mulighed for at træffe den politiske beslutning om indarbejdelse, nu er udført; denne generelle anbefaling fra gruppen er navnlig blevet gjort nemmere af, at gruppen er nået frem til en fælles forståelse, som beskrevet nedenfor, om afklaring af en række juridiske og tekniske aspekter i forbindelse med chartret, der er tilrådelige i tilfælde af et retligt bindende charter og af stor betydning for en uproblematisk indarbejdelse, der garanterer juridisk sikkerhed.

2. Anbefalinger med hensyn til indarbejdelsens konkrete form

Gruppen er fuldt ud klar over, at valget med hensyn til indarbejdelsens konkrete form ikke udelukkende afhænger af overvejelser i tilknytning til chartret eller grundlæggende rettigheder generelt, men også af det samlede billede af traktaternes arkitektur, der vil tage form under de fremtidige drøftelser på konventets plenarmøder. Det ville derfor ikke være hensigtsmæssigt, at denne gruppe begrænser konventets generelle arbejde fremover ved kun at foreslå en teknik til indarbejdelse af chartret. Blandt de forskellige muligheder, som gruppen fik forelagt ved arbejdet begyndelse¹, anbefaler gruppen derimod plenarmødet at overveje følgende grundlæggende muligheder:

- a. at indføre teksten til chartrets artikler i begyndelsen af forfatningstraktaten i et afsnit eller i et kapitel af denne traktat; eller
- b. at indføre en passende henvisning til chartret i en artikel i forfatningstraktaten; en sådan henvisning kunne kombineres med at knytte chartret som bilag til forfatningstraktaten eller at tilknytte det hertil enten som en særlig del af forfatningstraktaten, der kun indeholder chartret, eller som en separat retsakt (f.eks. i form af en protokol)
- c. ifølge et medlem af gruppen kunne der anvendes en "indirekte henvisning"² til chartret for at gøre det retligt bindende uden at give det forfatningsmæssig status.

Efter at have behandlet de spørgsmål, der falder ind under gruppens mandat, foretrækker langt de fleste medlemmer af gruppen den første mulighed for at gøre forfatningstraktaten lettere at læse. Nogle medlemmer foretrækker den anden mulighed, og nogle af disse understreger nødvendigheden af at knytte chartret til traktaten som en særlig del af traktaten eller som en protokol. Gruppen som helhed understreger, at begge disse muligheder kunne gøre chartret til en retligt bindende tekst med forfatningsmæssig status.

¹ Se dok. CONV 72/02 og 116/02, s. 7-8.

² Se dok. CONV 116/02, s. 7.

II. Konklusioner og anbefalinger vedrørende visse juridiske og tekniske aspekter af chartret, der er af betydning for en uproblematisk indarbejdelse af chartret i den nye traktatarkitektur

En vigtig del af gruppens arbejde har været at undersøge en række juridiske og tekniske aspekter af chartret, der - som gruppens drøftelser har vist det - er vigtige med henblik på en uproblematisk indarbejdelse af chartret i den nye traktatarkitektur som et retligt bindende dokument. Gruppen er nået frem til en fælles forståelse vedrørende disse spørgsmål og deraf følgende anbefalinger, der foreslås med støtte fra et stort flertal, idet kun to medlemmer har forbehold, som angivet nedenfor.

1. Respekt for chartrets indhold

Det grundlæggende udgangspunkt, der ligger til grund for gruppens konklusioner om chartret, er, at chartrets indhold er udtryk for en konsensus, der blev opnået i den tidligere forsamling - der havde særlig sagkundskab vedrørende grundlæggende rettigheder og har været en model for dette konvent - og bekræftet af Det Europæiske Råd i Nice. Hele chartret - herunder dets udtalelser om rettigheder og principper, præamblen og som et centralt element de "almindelige bestemmelser" - bør respekteres af dette konvent og ikke genåbnes.

Gruppen har derfor ikke overvejet nogen ændringer af de rettigheder og principper, som chartret indeholder. Gruppen anerkender dog, at visse tekniske *redaktionelle tilpasninger* af chartrets "almindelige bestemmelser" dog er mulige og hensigtsmæssige som angivet nedenfor: gruppen foreslår derfor plenarmødet de redaktionelle tilpasninger, der er angivet i bilaget til denne rapport.¹ Det er vigtigt at bemærke, at de tilpasninger, gruppen foreslår, ikke afspejler ændringer af *substansen*. De skal derimod tjene til at *bekræfte* en række centrale elementer i den samlede konsensus vedrørende chartret, som den tidligere forsamling nåede frem til, samt til at gøre dem fuldstændigt klare og juridisk vandtætte. Baggrunden for dem er det nye perspektiv med en forfatningstraktat, der er opstået i forbindelse med dette konvent, men også det ønske om juridisk sikkerhed i forbindelse med grundlæggende rettigheder, som chartret er udformet for at bidrage til. Alle de redaktionelle tilpasninger, der foreslås her i rapporten, respekterer således fuldt ud den grundlæggende forudsætning for gruppens arbejde, nemlig ikke at røre ved den substans, der blev

¹ Ud over de tilpasninger, der er anført i bilaget, bør man - afhængigt af den fremtidige traktatarkitektur - være opmærksom på, at der kan blive behov for rent redaktionelle ændringer af de forskellige henvisninger i hele chartret til "traktaterne", "fællesskabstraktaterne", traktaten om Den Europæiske Union", "fællesskabsretten" osv., jf. dok. CONV 116/02, s. 7.

vedtaget med konsensus

af den tidligere forsamling, og gruppen opfordrer indtrængende plenarmødet til at respektere denne forudsætning, når det behandler de foreslåede redaktionelle ændringer.

2. En indarbejdelse af chartret ændrer ikke kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne

Gruppen kan bekræfte, at en indarbejdelse af chartret på ingen måde vil ændre kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne. Dette punkt, som der allerede var enighed om i den foregående forsamling, kommer på nuværende tidspunkt til udtryk i chartrets artikel 51, stk. 2. Det forhold, at visse af chartrets rettigheder vedrører områder, hvor EU kun har begrænsede eller slet ingen beføjelser, er ikke i modstrid hermed, eftersom Unionen - selv om dens *beføjelser* er begrænsede - skal respektere alle grundlæggende rettigheder i alle sine handlinger og derfor også undgå indirekte indgriben i grundlæggende rettigheder, om hvilke den ikke har beføjelser til at lovgive.

For at gøre dette punkt klart og hævet over enhver tvivl, også hvis chartret kommer til at indgå i en forfatningstraktat, foreslår gruppen dog de redaktionelle ændringer af artikel 51, stk. 1 og 2, der er angivet bilaget. Endvidere finder gruppen det hensigtsmæssigt, hvis det i artikel 51, stk. 2, i lyset af den etablerede retspraksis udtrykkeligt bekræftes, at EU-rettens beskyttelse af de grundlæggende rettigheder ikke kan bevirke en udvidelse af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser ud over Unionens beføjelser.¹

Gruppen erindrer i denne sammenhæng endvidere om, at chartret blev udarbejdet under iagttagelse af nærhedsprincippet, som det klart fremgår af præamblen, artikel 51, stk. 1, og de artikler i chartret, der henviser til national lovgivning og praksis; gruppen finder, at det vil være hensigtsmæssigt at indsætte en bestemmelse i chartrets generelle bestemmelser (jf. artikel 52, stk. 6, i bilaget), der minder om disse henvisninger. Det er ligeledes i overensstemmelse med nærhedsprincippet, at chartrets anvendelsesområde i medfør af artikel 51, stk. 1, er begrænset til Unionens institutioner og organer samt til medlemsstaterne, *når* de gennemfører EU-retten.²

¹ Jf. Domstolens dom i sag C-249/96 Grant, Sml. 1998, Afdeling I, s. 621, præmis 45.

² Det skal bemærkes, at hvis chartret indarbejdes i traktaten, er det nødvendigt at bringe den nuværende affattelse af artikel 46, litra d), i TEU i overensstemmelse med såvel eksisterende retspraksis som med artikel 51 i chartret om den (begrænsede) anvendelse af de grundlæggende rettigheder på medlemsstaternes retsforskrifter.

3. Fuld overensstemmelse mellem EF-traktatens grundlæggende rettigheder og de artikler i chartret, der gentager dem

For så vidt angår specifikt de grundlæggende rettigheder, der allerede udtrykkeligt er traktatfæstet i EF-traktaten og blot "gentages" i chartret (navnlig rettigheder som følge af unionsborgerskabet)¹ var der allerede i den foregående forsamling enighed om princippet om, at den juridiske situation, som fastlagt i EF-traktaten, ikke bør berøres af chartret; dette fremgår i øjeblikket udtrykkeligt af "henvisningsbestemmelsen" i chartrets artikel 52, stk. 2.²

Gruppen bekræfter dette punkt og er nået til konsensus om, at der med hensyn til disse rettigheder er behov for en juridisk "vandtæt" henvisningsbestemmelse, således som den i øjeblikket findes i chartrets artikel 52, stk. 2, der sikrer fuld forenelighed mellem fastlæggelsen af rettighederne i chartret og den mere detaljerede regulering, der i øjeblikket findes i EF-traktaten. Gruppen understreger, at hvis chartret skal være en del af forfatningstraktaten, vil det logisk set være nødvendigt at foretage en let redaktionel tilpasning af artikel 52, stk. 2, for at tydeliggøre, at der henvises til *andre dele* af traktatretten, hvor betingelserne og begrænsningerne for udøvelsen af disse rettigheder er defineret. Der kan ikke på nuværende tidspunkt gives tilsagn om en præcis formulering af en sådan redaktionel tilpasning, der afspejler princippet om forenelighed, da den vil afhænge af den nøjagtige samlede traktatarkitektur.

Med hensyn til disse rettigheder mener gruppen endvidere, at en "overlapping" ("replication") mellem chartret og andre dele af traktaten i et vist omfang vil være uundgåelig af retlige grunde og ikke vil være generende, da en henvisningsbestemmelse som foreslået vil sikre forenelighed.

Gruppen gør opmærksom på, at hvis der, som ønsket af et stort flertal i gruppen, foretages en indarbejdelse af chartrets tekst ved dens indsættelse i første del af forfatningstraktaten, vil det blive nødvendigt, at man i den pågældende traktat på en hensigtsmæssig måde kombinerer chartrets artikler om borgernes rettigheder og EF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, der har forfatningsmæssig betydning; dette må betragtes som en teknisk opgave, der ikke rejser politiske problemer.

¹ Der findes en fortegnelse over disse rettigheder i formandens WD nr. 9, s. 3, fodnote 2.

² Jf. også "Forklaring" (dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 af 11. oktober 2000; jf. nærmere nedenfor, afsnit A, punkt III.3) under artikel 52, stk. 2: "Chartret ændrer ikke de rettigheder, der findes i henhold til traktaterne".

4. Overensstemmelse mellem rettigheder i henhold til chartret og rettigheder sikret ved EMK

Gruppen understreger og bekræfter på ny den store vigtighed af chartrets artikel 52, stk. 3, vedrørende rettigheder i chartret svarende til dem, der er sikret ved EMK; den erindrer om, at denne bestemmelse var et centralt element i den samlede konsensus, der blev opnået i den foregående forsamling.¹ På grundlag af "forklaringerne" vedrørende chartret² bekræfter gruppen sin fælles forståelse vedrørende betydningen af denne bestemmelse: rettigheder i chartret, der svarer til rettigheder sikret ved EMK, har samme rækkevidde og betydning som i EMK; dette omfatter især de detaljerede bestemmelser i EMK, der tillader indskrænkninger af disse rettigheder. Formålet med andet punktum i chartrets artikel 52, stk. 3, er at præcisere, at denne artikel ikke er til hinder for en mere omfattende beskyttelse, der allerede er opnået, eller som senere indføres (i) i EU-retten og (ii) i nogle artikler i chartret, der, skønt baseret på EMK, går videre end EMK, fordi den gældende EU-ret allerede har nået et højere beskyttelsesniveau (f.eks. artikel 47 om effektive retsmidler eller artikel 50 om retten til ikke at blive straffet to gange for samme lovovertrædelse). De i chartret sikrede rettigheder afspejler således højere beskyttelsesniveauer i den eksisterende EU-ret.

5. En fortolkning i harmoni med de fælles forfatningsmæssige traditioner

Gruppen understreger, at chartret har stærke rødder i medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, der på så imponerende vis blev samlet under den foregående forsamlings arbejde. Den omfattende retspraksis vedrørende grundlæggende rettigheder baseret på medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, der er fastlagt af Domstolen, og som bekræftes i TEU's artikel 6, stk. 2, udgør en vigtig kilde til en række rettigheder, der anerkendes i chartret. Et stort flertal i gruppen foreslår, at man for at understrege betydningen af disse rødder og opnå en uproblematisk indarbejdelse af chartret som et retligt bindende dokument medtager en fortolkningsregel i de almindelige bestemmelser (se artikel 52, stk. 4, i bilaget); to medlemmer [er uenige i/har forbehold over for] dette forslag. Reglen bygger på affattelsen af den nuværende artikel 6, stk. 2, i TEU og tager behørigt hensyn til Domstolens tilgang til de fælles forfatningsmæssige traditioner, jf. Vassilios Skouris' redegørelse under høringen den 17. september. Efter denne regel bør rettigheder i chartret fortolkes således, at der sikres en høj beskyttelsesstandard, der er passende for EU-retten og i harmoni med medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, og man bør ikke blot følge det snævre princip om den "laveste fællesnævner".

¹ Se med hensyn til chartrets artikel 52, stk. 3, også de to udtalelser fremsat af Marc Fischbach, dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og Vassilios Skouris, dommer ved De Europæiske Fællesskabers Domstol, under høringen den 17. september 2002, dok. CONV 295/02.

² Med hensyn til "forklaringerne" se nærmere nedenfor, afsnit A, punkt III.3.

6. Sondringen mellem "rettigheder" og "principper" i chartret

Gruppen understreger betydningen af sondringen mellem "rettigheder" og "principper", der var et vigtigt element - som allerede kom til udtryk i præamblen til og i artikel 51, stk. 1, i chartret - i den konsensus, der blev opnået i charterforsamlingen. For at bekræfte denne sondring og samtidig øge den juridiske sikkerhed foreslår et stort flertal i gruppen i perspektivet om et retligt bindende charter med forfatningsmæssig status en yderligere generel bestemmelse (se artikel 51, stk. 5, i bilaget), der sammenfatter forståelsen af begrebet "principper", der prægede charterforsamlingens arbejde og er blevet fremdraget af medlemmer af denne forsamling under drøftelserne i arbejdsgruppen; to medlemmer har forbehold over for dette forslag. Ifølge denne forståelse adskiller principper sig fra subjektive rettigheder. De skal "overholdes" (artikel 51, stk. 1) og kan kræve gennemførelse ved lovgivning eller gennemførelseslovgivning; de bliver derfor af betydning for domstolene, når en sådan lovgivning fortolkes eller tages op til fornyet overvejelse. Dette er i overensstemmelse med såvel domstolens retspraksis¹ som tilgangen i medlemstaternes forfatningsmæssige systemer til "principper", særlig i forbindelse med sociallovgivning.

Med den foreslåede bestemmelse bekræfter gruppen den linje, der blev fulgt af den foregående forsamling og bestod i at lade karakteren ("en rettighed" eller "et princip") af de enkelte artikler i chartret komme så klart som muligt til udtryk i affattelsen af de respektive artikler under hensyn til den vigtige vejledning, der ligger i præsidiets "forklaringer", suppleret med forklaringer fra den nuværende gruppe (se afsnit III.3 nedenfor), således at fremtidig retspraksis må afgøre, hvilken af de to kategorier artiklerne helt nøjagtigt skal falde ind under.

¹ Jf. især nyere retspraksis vedrørende "forsigtighedsprincippet" i artikel 174, stk. 2, i TEF: dom afsagt af Retten i Første Instans af 11. september 2002, T-13/99, Pfizer mod Rådet, hvor der er adskillige henvisninger til tidligere retspraksis, samt en række domme vedrørende artikel 33 (tidligere artikel 29) vedrørende principperne i landbrugslovgivningen, f.eks. Domstolens dom i sag C-265/85, Van den Berg, Sml. 1987, s. 1155: undersøgelse af princippet om markedsstabilisering og rimelige forventninger - for yderligere henvisninger se Commentaire Mégret (Droit de la CEE), vol 3, s. 80 ff.

III. Anbefalinger vedrørende andre spørgsmål, der måtte opstå i tilfælde af en indarbejdelse af chartret

1. Chartrets præambel

Gruppen mener, at chartrets præambel er et meget væsentligt element i den samlede konsensus om chartret, som charterforsamlingen nåede frem til. Gruppen anbefaler derfor, at dette element under alle omstændigheder bibeholdes i den kommende forfatningstraktatramme. Gruppen minder endvidere om, at chartrets præambel også omhandler EU's grundlæggende natur og går langt ud over de grundlæggende rettigheder. Som det gælder chartret som helhed, vil den konkrete "indarbejdelse af chartrets præambel" i traktatrammen, som anbefalet af gruppen, ligeledes afhænge af den overordnede traktatstruktur, der skal fastlægges på plenarmødet. Hvis chartrets artikler således indsættes direkte i forfatningstraktaten, bør chartrets præambel anvendes som præambel til forfatningstraktaten. Hvis chartret derimod indarbejdes som en særlig del af forfatningstraktaten eller som en adskilt bindende juridisk tekst (f.eks. i form af en protokol) i EU's forfatningsmæssige arkitektur, kan chartrets præambel fortsat være knyttet til chartrets tekst uden nogen ændringer; dette ville dog ikke forhindre konventet i at anvende elementer af generel betydning, der kan være i chartrets præambel, ved udarbejdelsen af en ny traktatpræambel.

2. Fortsat henvisning til eksterne kilder (som dem, der findes på indeværende tidspunkt i artikel 6, stk. 2, i TEU)

Gruppen drøftede, om forfatningstraktaten i tilfælde af chartrets indarbejdelse også bør indeholde en henvisning til de to eksterne inspirationskilder i forbindelse med de grundlæggende rettigheder, som det nu er tilfældet i artikel 6, stk. 2, i TEU, nemlig den europæiske menneskerettighedskonvention og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Der er fremført vægtige argumenter både for og imod en sådan henvisning.

Nogle medlemmer har indtaget det standpunkt, at bibeholdelse af en sådan henvisning er overflødig og kan skabe juridisk forvirring, da chartret allerede indeholder rettigheder afledt af EMK og de fælles forfatningsmæssige traditioner og henviser til disse kilder. Andre har argumenteret med, at en sådan henvisning i forfatningstraktaten kunne tjene som supplement til den beskyttelse, chartret yder, og gøre det klart, at EU-retten er åben for kommende ændringer af EMK og medlemsstaternes menneskerettighedslovgivning.

Gruppen erkender under alle omstændigheder, at dette spørgsmål hænger nøje sammen med det valg af indarbejdelsesform, som konventet skal træffe. Gruppen afstår derfor fra at fremsætte endeligt formulerede anbefalinger i dette spørgsmål; den begrænser sig i stedet til at erklære, at udsigten til et juridisk bindende charter ikke udelukker en sådan henvisning, hvis denne udformes på passende vis¹, og sender spørgsmålet videre til plenarmødet.

3. "Forklaringernes" betydning

Gruppen fremhævede betydningen af "forklaringerne", der blev udarbejdet på foranledning af præsidiets for charterforsamlingen², som et vigtigt fortolkningsværktøj til en korrekt forståelse af chartret³. Den erkender, at disse forklaringer ikke for øjeblikket er tilgængelige i tilstrækkelig høj grad for retsvæsenets aktører. I det omfang konventet accepterer de redaktionelle tilpasninger, gruppen har foreslået, bør de tilsvarende forklaringer i denne rapport fuldt ud integreres i de oprindelige forklaringer. Hvis chartret indarbejdes, bør der derfor på passende vis gøres opmærksom på disse forklaringer, der, selv om det hedder heri, at de ikke har nogen retsgyldighed, har til formål at præcisere chartrets bestemmelser. Det ville specielt være vigtigt at gøre dem kendt i bredere kredse.

4. Procedure for ændring af chartret i fremtiden

Som en konsekvens af chartrets eventuelle indarbejdelse i forfatningstraktatrammen vil der opstå det spørgsmål, efter hvilken procedure chartret kan ændres i fremtiden. Gruppen mener imidlertid, at dette spørgsmål går ud over dens mandat, da det vil skulle behandles på plenarmødet som en del af det overordnede spørgsmål om ændringsprocedure(r) i forbindelse med de forskellige byggeklodser i den kommende traktatramme.

¹ Jf. dokument CONV 116/02, s. 9.

² Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 af 11. oktober 2000.

³ Gruppen bemærker endvidere i denne sammenhæng, at charterforsamlingen arbejdede i fuld offentlighed - ligesom det nuværende konvent - og at dens mødedokumenter og arbejdsdokumenter er offentligt tilgængelige (se <http://ue.eu.int/df>).

B. Vedrørende tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention

I. Generelle konklusioner og anbefalinger

Ligesom i forbindelse med chartret understreger gruppen fra første færd, at det i overensstemmelse med gruppens mandat er konventets plenarmøde, der skal træffe den politiske afgørelse om perspektivet om EU's eventuelle tiltrædelse af EMK (med den nye status som én juridisk person, der er baseret på arbejdet i arbejdsgruppe III). Gruppen har haft til opgave at forberede en sådan afgørelse ved at drøfte en række specifikke spørgsmål i forbindelse med fremgangsmåden ved og konsekvenserne af en eventuel tiltrædelse.

Gruppen understreger endvidere, at konventet kun skal afgøre, om der i den nye traktat skal indsættes en forfatningsmæssig bemyndigelse, *der sætter EU i stand til* at tiltræde EMK. Det vil derimod senere være EU's institutioner, navnlig Rådet (med enstemmighed), der skal indlede forhandlinger om en tiltrædelsestraktat og fastlægge den konkrete ramme for forhandlingerne; der vil under forhandlingerne skulle tages stilling til en række tekniske spørgsmål vedrørende de konkrete detaljer i forbindelse med en tiltrædelse, som gruppen har taget behørigt hensyn til¹. Det er på samme måde Rådet, der bør træffe afgørelse om det passende tidspunkt for EU's eventuelle tiltrædelse af EMK og dens forskellige tillægsprotokoller. Alle disse spørgsmål er ikke af forfatningsmæssig karakter og vedrører derfor ikke konventet.

Med forbehold af plenarmødets politiske afgørelse og på grundlag af de argumenter og konklusioner, herunder om visse betingelser, der er angivet nedenfor, går alle gruppens medlemmer enten stærkt ind for eller er rede til at forholde sig positivt til en forfatningsmæssig bemyndigelse, der sætter EU i stand til at tiltræde EMK.

De vigtigste politiske og juridiske argumenter for EU's tiltrædelse af EMK er efter gruppens opfattelse følgende:

- Da EU bekræfter sine egne værdier gennem chartret, vil en tiltrædelse af EMK give et stærkt politisk signal for sammenhængen mellem EU og "det større Europa", der afspejles i Europarådet og dets paneuropæiske menneskerettighedssystem.

¹ Se især arbejdsdokument nr. 8, der indeholder en undersøgelse udført af Europarådet om de tekniske og juridiske spørgsmål i forbindelse med en eventuel tiltrædelse af EMK.

- En tiltrædelse af EMK vil give borgerne en beskyttelse i forhold til EU-retsakter, der svarer til den, de nu nyder i forhold til alle medlemsstaterne. Dette forekommer at være et spørgsmål om troværdighed, da medlemsstaterne har overført væsentlige beføjelser til EU, og tiltrædelse af EMK er gjort til en betingelse for nye landes medlemskab af EU.
- En tiltrædelse vil være det ideelle værktøj for en harmonisk udvikling af de to europæiske domstoles retspraksis i menneskerettighedsspørgsmål; for nogle medlemmer har dette argument oven i købet endnu større vægt ved udsigten til en eventuel indarbejdelse af chartret i traktaterne. I denne forbindelse bør man også nævne de problemer, der skyldes, at EU i øjeblikket ikke deltager i det retlige system i Strasbourg i sager, hvor domstolen i Strasbourg indirekte skal tage stilling til EU-ret, uden at EU kan forsvare sig over for denne domstol eller have en dommer ved domstolen, der sikrer den nødvendige sagkundskab i EU-ret.

Gruppen er gået i dybden med de eventuelle følger af en tiltrædelse af EMK for princippet om EF- (eller EU-) lovgivningens uafhængighed, herunder EF-Domstolens stilling og myndighed. Det fremgår af gruppens drøftelser og høring af eksperter¹, at princippet om uafhængighed ikke er en juridisk hindring for EU's tiltrædelse af EMK. Efter en tiltrædelse vil Domstolen fortsat være den eneste øverste retsinstans for spørgsmål under EU-retten og gyldigheden af EU-retsakter; Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil ikke kunne betragtes som en højere retsinstans, men snarere som en specialiseret domstol, der udøver ekstern kontrol med EU's internationale retlige forpligtelser som følge af tiltrædelsen af EMK. Domstolens stilling vil svare til nationale forfatningsdomstoles eller højesteretters stilling i forhold til domstolen i Strasbourg på indeværende tidspunkt.

Gruppen fremhæver, at en indarbejdelse af chartret i traktaterne og EU's tiltrædelse af EMK ikke bør betragtes som *alternativer*, men snarere som komplementære skridt, der sikrer, at EU fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder: ligesom chartrets eksistens ikke på nogen måde mindsker fordelene ved en udvidelse af Strasbourg-domstolens kontrol til også at omfatte EU-retsakter, så vil en tiltrædelse af EMK ikke begrænse betydningen af EU's eget katalog over grundlæggende rettigheder. De to skridt ville føre til en situation svarende til den, der findes i lovgivningen i de medlemsstater, hvis forfatninger beskytter de grundlæggende rettigheder, men som samtidig har tilsluttet sig Strasbourg-systemets supplerende eksterne menneskerettighedskontrol.

¹ Jf. de samstemmende erklæringer fra dommer Vassilios Skouris (arbejdsdok. nr. 19), dommer Marc Fischbach (CONV 295/02) samt Johann Schoo og Michel Petite (arbejdsdok. nr. 13).

Gruppen anbefaler derfor på baggrund af ovenstående (med forbehold af ovennævnte politiske afgørelse og de betingelser, der er angivet nedenfor), at der på et passende sted i forfatningstraktaten indsættes et retsgrundlag, der bemyndiger EU til at tiltræde EMK. Formuleringen af et sådant retsgrundlag kunne gøres forholdsvis enkel¹. På baggrund af en eventuel tiltrædelses forfatningsmæssige betydning bør det imidlertid også gøres klart, at undertegnelsen og indgåelsen af tiltrædelsestraktaten kræver en afgørelse truffet af Rådet med enstemmighed samt Europa-Parlamentets tilslutning; ellers ville de normale procedurer for internationale aftaler finde anvendelse.

II. Konklusioner og anbefalinger med hensyn til specifikke spørgsmål i tilknytning til EU's eventuelle tiltrædelse af EMK

1. Tiltrædelse af EMK vil ikke ændre kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne

Gruppen er enig om, at EU's tiltrædelse af EMK - ligesom indarbejdelsen af chartret - på ingen måde vil ændre kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, og det forhold finder den meget vigtigt. Efter gruppens fælles forståelse vil EU's tiltrædelse af EMK juridisk kun berøre spørgsmål, hvor EU har kompetence; den vil således ikke føre til nogen udvidelse af EU's kompetence og slet ikke til nogen generel kompetence for EU med hensyn til grundlæggende rettigheder². "Positive" forpligtelser for EU til at handle for at bringe sig i overensstemmelse med EMK vil således kun forekomme, i det omfang EU i henhold til traktaten har kompetence til at handle.

Gruppen anbefaler anvendelse af visse tekniske instrumenter for at gøre det fuldstændig klart, at EU's tiltrædelse af EMK ikke ændrer kompetencefordelingen. For det første vil en bestemmelse, der gør dette punkt klart, kunne indgå i det eventuelle retsgrundlag for en tiltrædelse. For det andet vil en erklæring i forbindelse med tiltrædelsen, der understreger EU's begrænsede kompetence i forbindelse med grundlæggende rettigheder, kunne indgå i en bestemmelse i tiltrædelsestraktaten og/eller i en ledsagende erklæring fra EU. For det tredje vil en mekanisme, der giver EU og en

¹ Retsgrundlaget kunne f.eks. fastslå, at EU kan tiltræde EMK. Angående en eventuel yderligere bestemmelse, der specificerer, at kompetencefordelingen ikke ændres, se næste afsnit i denne rapport.

² Det eksisterende forberedende arbejde med henblik på tiltrædelse har også haft udgangspunkt i denne opfattelse (jf. Europarådets analyse, WD nr. 8, punkt 26), der er blevet bekræftet af dommer Skouris og dommer Fischbach (WD nr. 19; CONV 295/02) og af Michel Petite (WD nr. 13) under de respektive høringer.

medlemsstat

mulighed for at optræde sammen som sagsøgte for domstolen i Strasbourg, kunne sikre, at domstolen ikke træffer nogen afgørelse om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne¹.

Det er i den forbindelse vigtigt at gøre sig klart, at EU's tiltrædelse af EMK ikke vil betyde, at EU bliver medlem af Europarådet, eller at EU bliver en almindelig politisk medspiller i Strasbourg. EU og EU-retten vil blot indgå (i et omfang begrænset til EU's kompetence) i det specifikke system for retlig menneskerettighedskontrol, der er etableret ved EMK. Der vil først og fremmest (uden foregribelse af de detaljer, der skal forhandles efter tiltrædelsen) blive valgt en dommer som "repræsentant" for EU, der vil tilføre domstolen specifik viden om EU-ret. Herudover vil en repræsentant for EU deltage i Ministerkomitéens specifikke opgave med at kontrollere fuldbyrdelsen af domme i henhold til artikel 46 i EMK (det er vigtigt især for at sikre, at komitéen informeres korrekt om EU-retlige spørgsmål som f.eks. kompetencesystemet), men ikke i komitéens generelle funktioner uden for EMK.²

2. Medlemsstaternes individuelle holdninger til EMK vil ikke blive berørt af EU's tiltrædelse

Gruppen understreger betydningen af princippet om, at EU's tiltrædelse af EMK ikke berører de holdninger, medlemsstaterne hver især har indtaget til EMK, som de kommer til udtryk navnlig i deres individuelle afgørelser om ratifikation af visse tillægsprotokoller, i de forbehold, de har taget ved ratifikationen af EMK eller tillægsprotokollerne, og i deres ret til at foretage specifikke fravigelser. Gruppen understreger, at der helt kan regnes med dette punkt,

- da konventet, som forklaret ovenfor, nu skal drøfte spørgsmålet om indsættelse i traktaten af et retsgrundlag, der skal gøre det muligt for EU at tiltræde EMK. Hvis der indsættes et sådant retsgrundlag, vil Rådet med enstemmighed skulle fastlægge, hvilke tillægsprotokoller EU skal tiltræde og hvornår, og hvilke forbehold EU *på egne vegne* bør tage med hensyn til EMK

¹ Dommer Fischbach har forklaret mekanismen for gruppen, jf. kortfattet referat CONV 295/02, s. 5, og den er også forklaret i detaljer i Europarådets analyse, WD nr. 8, punkt 57-62.

² Dette berører ikke den ordning, der i øjeblikket findes for Fællesskabets deltagelse i Ministerkomitéens møder uden stemmeret, jf. WD nr. 8, punkt 34.

- da *medlemsstaternes* individuelle forbehold med hensyn til EMK og tillægsprotokollerne samt deres ret til at foretage specifikke fravigelser (artikel 15 i EMK) under ingen omstændigheder vil blive berørt af en tiltrædelse, fordi de vedrører de respektive nationale lovgivninger, mens EU's tiltrædelse kun vil have juridisk virkning, i det omfang EU-lovgivning er berørt.

III. Konklusioner med hensyn til mekanismer, der er foreslået som alternativer til en tiltrædelse af EMK

På baggrund af ekspertudtalelser¹ til gruppen om de juridiske og praktiske problemer i forbindelse med forskellige mekanismer, der er blevet foreslået som alternativer til EU's tiltrædelse af EMK, kan gruppen ikke anbefale sådanne alternative mekanismer (f.eks. en særlig procedure for Domstolens "indbringelse af en sag for" eller "konsultation af" domstolen i Strasbourg [, en særlig klageadgang ved domstolen i Strasbourg imod institutionerne uden tiltrædelse] eller et "fælles panel/kammer" bestående af dommere fra de to europæiske domstole).

C. Adgang til Domstolen

Gruppen drøftede EU's nuværende system af retsmidler, der er til rådighed for enkeltpersoner, især i lyset af den grundlæggende ret til effektiv domstolsbeskyttelse.

I den forbindelse har gruppen drøftet tanken om at indføre en særlig procedure ved Domstolen til beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Da et flertal af medlemmerne havde forbehold over for denne tanke, anbefaler gruppen den ikke til konventet. Gruppen understreger imidlertid, at borgerne vil kunne have stor gavn af en eventuel indarbejdelse af chartret i den forfatningsmæssige traktatarkitektur, der ville give dem adgang til Unionens nuværende system af retsmidler.

Gruppen ønsker imidlertid at henlede plenarmødets opmærksomhed på et andet problem, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for enkeltpersoners direkte adgang til Domstolen (artikel 230, stk. 4, i TEF) bør ændres for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse. På dette punkt har gruppens diskussion vist, at der måske er en vis beskyttelseslækage på grund af den nuværende

¹ Jf. høringen af Johann Schoo, Jean-Claude Piris og Michel Petite den 23. juli 2002 (WD nr. 13, s. 14, s. 32, fodnote 2, og s. 50-51) samt høringen af dommer Fischbach den 17. september 2002 (CONV 295/02).

formulering i artikel 230, stk. 4, i TEF: ... "berører ham umiddelbart og individuelt" og den retspraksis, der fortolker den, i det specifikke tilfælde med "self-executing" EF-forordninger, der pålægger enkeltpersoner umiddelbart gældende forbud. På den anden side var der under gruppens diskussion bred tilslutning til den holdning, at det nuværende generelle system af retsmidler og den "arbejdsdeling" mellem Fællesskabets retter og de nationale retter, det medfører, ikke bør ændres grundlæggende ved en eventuel reform af artikel 230, stk. 4, i TEF. Nogle medlemmer henviste til muligheden for en bestemmelse i traktaten om medlemsstaternes pligt, som fastslået i nylig retspraksis¹, til at have effektive retsmidler i forbindelse med rettigheder afledt af EU-retten.

Mens spørgsmålet om artikel 230, stk. 4, i TEF helt sikkert har en forbindelse med grundlæggende rettigheder, går det under alle omstændigheder videre end beskyttelsen af disse rettigheder - da der skal være domstolsbeskyttelse for *alle* subjektive rettigheder - og det opstår helt uafhængigt af de konkrete spørgsmål om indarbejdelse af chartret og tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Gruppen mener, at dette spørgsmål og dets institutionelle implikationer skal drøftes sammen med andre emner som f.eks. grænserne for Domstolens jurisdiktion i retlige og indre anliggender² eller judiciel kontrol med subsidiaritetsprincippet. Gruppen vil derfor ikke fremsætte konkrete anbefalinger og henviser spørgsmålet om en eventuel reform af artikel 230, stk. 4, i TEF sammen med de værdifulde bidrag, der er forelagt i den forbindelse³, til yderligere drøftelse i konventet i en passende kontekst.

¹ Domstolens dom af 25. juli 2002, C-50/00 P, UPA, præmis 41 og 42. Det bør også erindres, at Domstolen i sin dom bemærkede, at selv om det er muligt at forestille sig en anden ordning for kontrol med lovligheden af almengyldige fællesskabsretsakter end den, der er oprettet ved traktaten, tilkommer det i givet fald medlemsstaterne at foretage en reform af den nugældende ordning i overensstemmelse med artikel 48 i TEU.

² I denne forbindelse henledes opmærksomheden på nogle ekspertudtalelser afgivet over for gruppen, der ud fra perspektivet om beskyttelse af grundlæggende rettigheder præsenterer problemerne i forbindelse med disse grænser, som de for øjeblikket ser ud i artikel 68 i TEF og artikel 35 i TEU på et område, der er så følsomt over for grundlæggende rettigheder som retlige og indre anliggender, samt grænserne for judiciel kontrol med EU's organer såsom Europol; jf. høringen af dommer Skouris (WD nr. 19) og af Johan Schoo den 23. juli 2002 (WD nr. 13) samt WD nr. 20 fra Ben Fayot, der præsenterer en note fra generaladvokat Francis Jacobs.

³ Jf. generelt om judicielle og ikke-judicielle retsmidler, dok. CONV 221/02 CONTRIB 76 fra Jacob Söderman; specifikt om artikel 230: CONV 45/02 CONTRIB 25 fra Hannes Farnleitner; gruppens WD nr. 17 fra Jürgen Meyer; WD nr. 20 fra Ben Fayot, der præsenterer en note fra generaladvokat Francis Jacobs; høringen af dommer Skouris (WD nr. 19); høringen af Johan Schoo (WD nr. 13); en oversigt over debatten og valgmulighederne findes i WD nr. 21 fra gruppens formand.

Forslag fra gruppen til redaktionelle tilpasninger af de horisontale artikler i chartret¹:

Artikel 51, stk. 1:

"Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner og organer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive beføjelser **og under overholdelse af grænserne for de beføjelser, der overdrages Unionen i andre dele af [denne traktat/forfatningstraktaten].**"

Artikel 51, stk. 2:

"Dette charter **udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens beføjelser og** skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for [Fællesskabet og] Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i **andre [kapitler/dele] af [denne traktat/forfatningstraktaten].**"

Der tilføjes i artikel 52:

"52.4. I det omfang dette charter anerkender grundlæggende rettigheder, som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, skal disse rettigheder fortolkes i harmoni med disse traditioner."

"52.5. De bestemmelser i dette charter, der indeholder principper, kan gennemføres ved retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af Unionens institutioner og organer og ved retsakter vedtaget af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-ret, under udøvelse af deres respektive beføjelser. De kan kun påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkning af sådanne retsakter og kontrol af disses lovmedholdelighed."

"52.6. Der tages fuldt hensyn til nationale love og national praksis som angivet i dette charter."

¹ Teksten i skarp parentes er betinget af den nøjagtige endelige traktatarkitektur.