

CONV 689/1/03
REV 1

CERCLE I 16

RAPPORT

fra: formanden for diskussionskredsen vedrørende Domstolen
til: medlemmerne af konventet

Vedr.: **Supplerende rapport vedrørende domstolskontrol med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

1. Diskussionskredsen vedrørende Domstolen besluttede på mødet den 17. marts 2003, hvor den behandlede udkastet til endelig rapport, at holde et ekstraordinært møde for at behandle problematikken vedrørende domstolskontrol med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette møde fandt sted den 4. april 2003¹.
2. Drøftelsen foregik på grundlag af et dokument fra sekretariatet (WD 10), hvori der gøres rede for den aktuelle situation på området og nogle betragtninger over fremtiden (se bilaget). Formanden gennemgik hver enkelt af de muligheder, der er omhandlet, og opridsede de punkter, som kredsen kunne behandle. Han oplyste, at Hans-Martin Bury og Jürgen Meyer skriftligt har meddelt ham, at de er positivt indstillet med hensyn til punkt 1 og 2 i sekretariatets dokument, dvs. ændringen af artikel 60 og 301 for udtrykkeligt at få fastsat bestemmelser om muligheden for at vedtage økonomiske sanktioner over for enkeltpersoner og om anvendelsen af den præjudicielle procedure; Jürgen Meyer har desuden præciseret, at han på FUSP-området kan acceptere, at Domstolen får mulighed for at afgive en forudgående udtalelse jf. artikel 300, stk. 6, EF.

¹ Mødet blev holdt med António Vitorino som formand og med deltagelse af følgende medlemmer: Maria Berger, Alfonso Dastis, Andrew Nicolas Duff, Jacques Floch, Bobby McDonagh, Lord MacLennan, Baronness Schotland og Adrian Severin.

3. Under drøftelsen støttede de fleste af medlemmerne tanken om, at artikel 60 og 301 EF skal ændres, således at det udtrykkeligt fastsættes, at der kan vedtages økonomiske sanktioner over for enkeltpersoner på grundlag af disse to bestemmelser, hvilket allerede er muligt i dag, eventuelt under anvendelse af artikel 308 EF, når der ikke findes noget specifikt retsgrundlag.
4. Med hensyn til de andre overvejelser i arbejdsdokumentet var meningerne i kredsen mere delte. Nogle medlemmer gik ind for, at Domstolen skal have kompetence til at fortolke retsakter på FUSP-området, der kræver iværksættelse på nationalt plan, medens andre var imod.
5. Nogle medlemmer mente, at Domstolen skal have generel kompetence og kunne kontrollere lovligheden af de retsakter vedtaget af Rådet på FUSP-området. De understregede, at dette ville være en følge af, at EU er et retsfællesskab, der har et charter om grundlæggende rettigheder, og at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol under alle omstændigheder kan komme ud for at skulle behandle sager vedrørende iværksættelsen af disse retsakter. Muligheden for, at medlemsstaterne kan indbringe en klage, jf. artikel 227 EF, blev nævnt i denne forbindelse. Andre anførte, at hvis Domstolen får kompetence til at kontrollere lovligheden af FUSP-retsakter, kunne det ikke blot risikere at skade denne politiks effektivitet eller endog dens udvikling, men ville også indebære en større ændring af den nuværende balance mellem institutionerne.
6. Nogle medlemmer mente, at man kunne overveje at fastsætte i forfatningen, at en institution eller en medlemsstat kan anmode om en forudgående udtalelse fra Domstolen om, hvorvidt en påtænkt international aftale på FUSP-området (artikel 300, stk. 6) er forenelig med forfatningens bestemmelser. Nogle anførte, at denne forebyggende kontrol ville give en minimumsgaranti for overholdelse af forfatningen, da det ikke er acceptabelt, at EU kan indgå en international aftale, der ikke er forenelig med forfatningens bestemmelser. Andre medlemmer mente ikke, at Domstolen skal have kompetence til at afgive en forudgående udtalelse om påtænkte internationale aftaler på dette område.

7. Til slut sammenfattede formanden drøftelserne således:

- a) Tanken om at ændre affattelsen af artikel 60 og 301 EF, således at det udtrykkeligt fastsættes, at der kan vedtages økonomiske sanktioner over for enkeltpersoner på grundlag af disse to bestemmelser, vandt tilslutning i diskussionskredsen;
- b) Som følge af afskaffelsen af søjlerne bør man i forfatningen bevare princippet i artikel 47 TEU, på grundlag af hvilket Domstolen er kompetent til at kontrollere, at FUSP-foranstaltninger og -procedurer ikke griber ind i de procedurer, der gælder for de andre politikker (under den tidligere søjle 1) i forfatningen, således at disse kan opretholdes;
- c) Med hensyn til at give institutionerne og staterne ret til at anlægge annulationssøgsmål ved Domstolen vedrørende afgørelser på FUSP-området synes det at være for tidligt at gå videre med dette spørgsmål på nuværende tidspunkt, hvor man ikke engang kender substansbestemmelserne for FUSP og institutionernes respektive roller. Dette punkt kunne eventuelt behandles senere på baggrund af substansbestemmelserne på FUSP-området. Formanden konstaterede dog, at nogle delegationer var imod;
- d) På baggrund af drøftelserne om substansbestemmelserne på FUSP-området skal det også vurderes, om Domstolens kompetence bør udvides til at omfatte restriktive bestemmelser i henhold til FUSP-afgørelser, der vil kunne berøre personer på anden måde end i økonomisk henseende (f.eks. foranstaltninger vedrørende visumforbud). På dette punkt nåede kredsen dog heller ikke til nogen konklusion;
- e) Endelig stillede de fleste af kredsens medlemmer sig positivt til muligheden for at anvende proceduren med forudgående udtalelse i artikel 300, stk. 6, EF på påtænkte internationale aftaler på FUSP-området. Der var dog ikke konsensus om dette punkt, da nogle medlemmer var imod.

DET EUROPÆISKE KONVENT
SEKRETARIATET

Bruxelles, den 12. marts 2003

CERCLE I

Arbejdsdokument 10

NOTE

fra: sekretariatet
til: diskussionskredsen vedrørende Domstolen

Vedr.: **Domstolskontrol i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

I. Den nuværende situation

I henhold til artikel 46 i traktaten om Den Europæiske Union har Domstolen ikke kompetence til at påkende søgsmål mod FUSP-retsakter, herunder retsakter om indgåelse af internationale aftaler på FUSP-området. Sådanne retsakter kan derfor ikke annulleres af Domstolen i medfør af EF-traktatens artikel 230.

I EU-traktatens artikel 47 er det imidlertid fastsat, at ingen bestemmelser i denne traktat berører bestemmelserne i EF-traktaten. I henhold til EU-traktatens artikel 46 finder EF-traktatens bestemmelser om Domstolens kompetence samt udøvelsen af denne kompetence anvendelse på artikel 47 i traktaten om Den Europæiske Union. Domstolen har derfor kompetence til at sikre, at retsakter om indgåelse af aftaler på FUSP-området ikke griber ind i de beføjelser, som ved EF-traktaten er tillagt Fællesskabet¹.

¹ Domstolens dom af 12. maj 1998 (lufthavnstransit), Kommissionen mod Rådet, sag C-170/96, Sml., s. I-2763.

Hvis en aktion på FUSP-området indebærer økonomiske sanktioner over for et tredjeland, er det nødvendigt med gennemførelsesforanstaltninger på fællesskabsplan; disse foranstaltninger træffes på grundlag af EF-traktatens artikel 60 og 301. Såfremt der er tale om sanktioner over for personer, anvendes EF-traktatens artikel 308. Imidlertid har Rådet fortolket artikel 60 og 301 bredt og anvendt dem som retsgrundlag for vedtagelse af sanktioner over for personer eller grupper, der de facto havde kontrollen i et land eller i en del af et land. Domstolen udøver sin retlige kontrol for så vidt angår alle sådanne gennemførelsesretsakter i overensstemmelse med EF-traktaten.

II. Mulige løsninger

1. For så vidt angår Domstolens retlige kontrol i FUSP-anliggender i almindelighed og af internationale aftaler i særdeleshed vil en første mulig løsning være at opretholde status quo som beskrevet i del I. Vælger man denne løsning, vil man kunne overveje at ændre ordlyden af EF-traktatens artikel 60 og 301, så der udtrykkeligt åbnes mulighed for at vedtage økonomiske sanktioner over for personer på grundlag af disse bestemmelser.
2. Den første løsningsmulighed med udvidelse af Domstolens beføjelser vil indebære, at de nationale domstole får mulighed for at forelægge Domstolen præjudicielle fortolkningsspørgsmål, når de skal tage stilling til spørgsmål om medlemsstaternes gennemførelse af afgørelser på FUSP-området, som skal iværksættes på nationalt plan.
3. Som det blev forklaret i del I, er økonomiske sanktioner over for personer allerede underlagt Domstolens retlige kontrol. Såfremt man ønsker at udvide muligheden for at anvende FUSP-afgørelser, der vil kunne berøre personer på anden måde end i økonomisk henseende, bør man overveje muligheden af at give personer ret til at indbringe søgsmål for Domstolen:
 - enten med påstand om annullation af FUSP-afgørelser, der berører dem umiddelbart og individuelt (f.eks. visumforbud)

- eller udelukkende med påstand om erstatning under påberåbelse af retsaktens ulovlighed, men uden at Domstolen har ret til annullere retsakten eller erklære den ugyldig.
4. Der vil kunne overvejes andre muligheder med henblik på en væsentlig udvidelse af Domstolens kompetence, men disse vil kunne indebære en ændring af den institutionelle balance på FUSP-området. Der ville bl.a. kunne blive tale om:
- at give institutionerne og medlemsstaterne ret til at anmode Domstolen om at annullere FUSP-afgørelser med den begrundelse, at de er truffet i strid med forfatningen eller en folkeretlig regel, som EU eller alle medlemsstaterne har samtykket i at være bundet af;
 - at udvide Domstolens kompetence til at omfatte FUSP-anliggender på samme betingelser som dem, der gælder på de områder, der på nuværende tidspunkt er omfattet af EF-traktaten.
5. Alle de muligheder for at udvide Domstolens kompetence, der er nævnt i punkt 2-4, vil kunne få konsekvenser for karakteren af FUSP; de bør derfor nødvendigvis drøftes af konventet i forbindelse med drøftelsen af FUSP.
6. For så vidt angår den forudgående udtalelse i medfør af EF-traktatens artikel 300, stk. 6, bør det overvejes i traktaten at indføre mulighed for, at en institution eller en medlemsstat kan anmode om en sådan udtalelse, så Domstolen kan undersøge, om en international FUSP-aftale er forenelig med bestemmelserne i forfatningen.
-