

CONV 223/02

WG II 8

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp II
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 23 juli 2002 under ordförandeskap av kommissionär António VITORINO

Det tredje mötet i arbetsgrupp II (arbetsgruppen för stadgan) hölls den 23 juli 2002 kl. 10.00–12.15 och 15.00–18.00 under ordförandeskap av kommissionär António Vitorino.

I. Former för och följder av ett eventuellt införlivande av stadgan i fördragen

- *Frågan om "dubblering" ("dédoublements") i stadgan*
- *Diskussion om vissa tekniska justeringar av bestämmelserna i stadgan*

1. Ordföranden presenterade dagordningen och sade att de ämnen som skulle behandlas återfanns i dokument CONV 116/02, vidareutvecklade i arbetsdokumentet (WD 09).
Ordföranden betonade att han i detta skede av arbetet anser att två tekniska anpassningar – som man redogör för i arbetsdokument nr 9 – av artiklarna 51.2 och 52.2 är nödvändiga, om arbetsgruppen beslutar att verka för att hela stadgans artikeldel infogas i ett nytt grundfördrag (alternativ f). Syftet med anpassningarna är inte att ändra utan att bevara och förtydliga de ovannämnda artiklarnas betydelse och räckvidd.

2. Beträffande frågan om "dubblering" ("dédoublements") av de rättigheter som redan finns i EG-fördraget och som upprepas i stadgan, tog ordföranden upp två frågor, den ena om omsorgen om den rättsliga säkerheten, som hade legat bakom lydelsen av artikel 52.2 i stadgan och som bör garanteras oberoende av vilket alternativ som arbetsgruppen väljer, och den andra om det nya fördragets utseende och läsbarhet, som bland annat kommer att bli aktuell när det gäller att i ett eventuellt nytt grundfördrag kombinera artiklarna i stadgan med de artiklar i EG-fördraget som avser unionsmedborgarskapet .
3. Samtliga medlemmar i arbetsgruppen välkomnade ordförandens arbetsdokument nr 9 och uttryckte särskilt sin tillfredsställelse med förslaget till redaktionellt förtydligande av artikel 51.2. Det rådde enighet om principen att införlivandet av stadgan inte bör leda till en "oavsiktlig" utvidgning av unionens befogenheter och om att utvidgningar av befogenheterna – om konventet vill föreslå sådana – bör genomföras med hjälp av tydliga bestämmelser i andra delar av fördraget.
4. För att detta mål säkert skall kunna uppnås begärde vissa medlemmar att arbetsgruppen även behandlar ett eventuellt förtydligande av stadgans artikel 51.1, andra meningen, om skyldigheten för dem som stadgan riktar sig till "att främja tillämpningen av den". För andra medlemmar anger den nuvarande lydelsen av denna bestämmelse redan tillräckligt tydligt att en sådan skyldighet finns inom unionen endast inom ramen för dess befogenheter.
5. Beträffande "dubbleringen" av de rättigheter som redan anges i EG-fördraget och som upprepas i stadgan, insisterade samtliga medlemmar i arbetsgruppen på god samordning med tanke på den rättsliga säkerheten så att inte något av de nuvarande juridiska elementen i rättigheterna, inklusive eventuella gränser för rättigheterna, går förlorade vid ett införlivande. Man erkände allmänt att artikel 52.2 i stadgan garanterar denna princip om juridisk samordning men att det i detta skede är svårt att fastslå den exakta ordalydelsen i en eventuell redaktionell anpassning av denna klausul, eftersom en sådan är beroende av fördragens framtida struktur.

6. I detta sammanhang framfördes argumentet att det är svårt att införliva stadgan på det sätt som anges i alternativ f och samtidigt bibehålla en hänskjutandeklausul såsom den nuvarande artikel 52.2, eftersom klausulen skulle leda till att stadgan underordnas EG-fördraget. Detta påstående bestreds emellertid av flera andra medlemmar som föreslog att sambanden mellan stadgan och EG-fördraget snarast bör karakteriseras genom att man talar om en "förenlighets"-princip eller en "specificerings"- eller "förklarings"-princip (av stadgans rättigheter genom artiklarna i EG-fördraget), enligt vilka de lämpliga juridiska lösningarna som garanterar denna princip kan utarbetas när man känner till fördragets framtida struktur.
7. En väsentlig fråga i detta sammanhang är för vissa medlemmar huruvida man kommer att fastställa en hierarki mellan ett nytt grundfördrag och återstoden av den nuvarande primärrätten. Ordföranden påpekade emellertid att ett grundfördrag inte med nödvändighet förutsätter att man fastställer en sådan hierarki och att arbetsgruppen inte har mandat att föregripa konventets ställningstagande i denna fråga.
8. Arbetsgruppens medlemmar erkände allmänt att man bör godta en dubblering av stadgan och det nuvarande EG-fördraget, eftersom bestämmelserna i fördraget även innehåller rättsliga grunder som bör bibehållas och en del rättigheter, till exempel rörelsefriheten eller etableringsfriheten, som är ytterst noggrant stadfästa i EG-fördraget, inte fullständigt kan återupptas i stadgan.
9. Flera medlemmar i arbetsgruppen påpekade att man i ett framtida grundfördrag bör införliva definitionen av medborgarskap (artikel 17 i EG-fördraget) och en bestämmelse om den framtida utvecklingen av medborgarskapet (artikel 22 i EG-fördraget), medan detaljerna om medborgarnas rättigheter även fortsättningsvis skulle kunna återfinnas i den andra delen av primärrätten. Denna metod skulle, i likhet med kombinationen av de nämnda artiklarna med artiklarna i stadgan (som införlivas med grundfördraget enligt alternativ f), enligt dessa medlemmar inte vålla några politiska problem. Olika tillvägagångssätt för placeringen av de båda ovannämnda bestämmelserna i ett grundfördrag föreslogs: antingen i ett fördragskapitel om demokratin eller det demokratiska systemet, eller i stadgans artiklar om medborgarskapet.

10. När ordföranden avslutade diskussionen uppmanade han arbetsgruppens medlemmar att, om de så önskar, lägga fram skriftliga förslag om de möjliga redaktionella anpassningarna av de övergripande artiklarna i stadgan.

II. Utfrågningar av Johann Schoo, direktör vid Europaparlamentets juridiska avdelning, Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare, generaldirektör vid rådets juridiska avdelning och Michel Petite, generaldirektör vid Europeiska kommissionens juridiska avdelning.

11. I de tre experternas¹ inledningsanföranden, som kommer att skickas ut till medlemmarna i form av ett arbetsdokument, behandlades bland annat följande huvudtema:

- Stadgan och unionens befogenheter: De tre experterna bekräftade den befintliga skillnaden mellan unionens begränsade befogenheter, å ena sidan, och den rad grundläggande rättigheter som institutionerna skall iaktta, å andra sidan. Enligt Jean-Claude Piris skulle stadgans nuvarande bestämmelse i artikel 52.1, andra meningen, som föreskriver en skyldighet att "främja", kunna ge upphov till oklar tolkning av de rättigheter i stadgan som gäller områden som unionen inte har någon lagstiftande behörighet på. Jean-Claude Piris rekommenderade därför att vissa smärre tekniska ändringar görs i stadgans artikel 51 för att undvika all osäkerhet om principen att stadgan inte ger unionen ökade befogenheter. Johann Schoo och Michel Petite ansåg att denna princip redan framgår tillräckligt tydligt av den nuvarande artikel 51, men att en teknisk anpassning är nödvändig av artikel 51.2 i stadgan om stadgan införlivas enligt alternativ f. Michel Petite klargjorde att kommissionen redan nu i praktiken ser till att stadgan inte används för att motivera unionens befogenheter.
- Stadgan och EG-fördraget: Enligt Jean-Claude Piris skulle det faktum att stadgans artiklar upprepar de rättigheter som redan är stadfästa genom EG-fördraget men inte uttryckligen återger alla villkor och gränser som föreskrivs i fördraget, vara till men för medborgarnas fulla förståelse av rättigheterna. Han rekommenderade därför att man antingen i stadgans artiklar kopierar samtliga villkor och gränser som finns i det nuvarande EG-fördraget, eller i stadgan gör in hänvisningar till de tillämpliga artiklarna i EG-fördraget.

¹ Jean-Claude Piris angav att han gav uttryck för sin rent personliga uppfattning.

Michel Petite betonade att det tidigare konventet hade ett "estetiskt" val mellan två möjliga vägar: antingen att upprepa gränserna för rättigheterna i varje artikel eller att föreskriva dem en gång för alla genom att i artikel 52.2 i stadgan hänvisa till villkoren och gränserna i fördraget. Resultatet av att göra villkoren och gränserna i fördraget tillämpliga var juridiskt sett identiskt med båda teknikerna. Michel Petite drog liksom Johann Schoo slutsatsen att sambanden mellan stadgan och EG-fördraget regleras på ett tillfredsställande sätt genom artikel 52.2. Han erkände emellertid att en teknisk anpassning av bestämmelsen kan bli nödvändig för att förtydliga vilken juridisk text som bestämmelsen hänvisar till, om införlivandet görs med alternativ f och om fördragen får en ny struktur. Jean-Claude Piris erkände även att artikel 52.2 är nödvändig, ty utan den skulle stadgan leda till en drastisk ändring av EG-fördraget på vissa punkter. Han påpekade sedan att om stadgan införlivas med fördraget talar den rättsliga säkerheten och tydligheten för att bestämmelsen antingen skall utgå, förutsatt att man i stadgans artiklar inkluderar de villkor och gränser som avses i EG-fördraget, eller förtydligas genom en uttrycklig hänvisning till iakttagandet av de villkor och ramar som föreskrivs i bestämmelserna i de andra delarna av fördragen.

- Stadgan och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (konventionen):
Michel Petite och Johann Schoo betonade att stadgan funnit en tillfredsställande kompromiss genom att flera förutsättningar bringats i samklang med hänsyn till att konventionen endast är en miniminorm, att det är nödvändigt att de framsteg som gjorts inom gemenskapsrätten och gemenskapens rättspraxis återspeglas och bibehålls i stadgan (dessa båda punkter togs även upp av Jean-Claude Piris), men att man även bör garantera en harmonisk utveckling mellan de båda europeiska rättsordningarna och deras båda domstolar samtidigt som principen om gemenskapsrättens självständighet iakttas.

Jean-Claude Piris erkände att det inte juridiskt sett är nödvändigt att ändra stadgan om den införlivas, om stadgan på vissa punkter erbjuder bättre skydd än konventionen, men han ansåg att en juridisk osäkerhet kan uppstå genom att man i stadgans artiklar inte har kopierat de begränsningar som föreskrivs i konventionen och att det kommer att bli domstolens sak att avgöra om begränsningarna i fråga är tillämpliga, eftersom artikel 52.3 inte är helt tydlig i det avseendet. Enligt Michel Petite är det uppenbart att hänvisningen i artikel 52.3 till "samma innebörd och räckvidd" som i konventionen även inkluderar konventionens bestämmelser om begränsningar, och att domstolen inte kan missta sig på denna punkt. I likhet med Johann Schoo såg han således ingen rättslig osäkerhet på denna punkt.

- Vikten av de övergripande klausulerna i stadgan: De tre experterna var ense om den väsentliga roll som stadgans övergripande klausuler spelar och om att det är nödvändigt att bibehålla dem. Jean-Claude Piris och Michel Petite pekade (om stadgan införlivas enligt alternativ f) på vissa anpassningar av rent lagteknisk natur som skall göras i dessa klausuler, samtidigt som han påpekade att anpassningarna inte på något sätt skulle ändra stadgans sakinhåll.
- EG:s/EU:s anslutning till konventionen: De tre experterna var ur juridisk synpunkt positiva till EG:s/EU:s anslutning till konventionen. Samtliga påpekade att det skulle vara den idealiska lösningen för att garantera en harmonisk utveckling av de båda europeiska domstolarnas rättspraxis. Det påpekades bland annat att avsaknaden av möjlighet för medborgarna att vid Europadomstolen överklaga institutionernas åtgärder är en anomali (Jean-Claude Piris), att anslutningen är intressant även efter införlivandet av stadgan, eftersom man genom en anslutning inför en extern kontroll som redan nu samtliga medlemsstater är underkastade (Johann Schoo och Jean-Claude Piris), att principen om gemenskapsrättens oberoende inte utgör något hinder för anslutningen (Johann Schoo och Michel Petite) och att juridiska problem uppstår för närvarande för EG/EU genom att Europadomstolen är nödsakad att fatta beslut om unionsrätten utan att unionen kan försvara sig (Michel Petite). Jean-Claude Piris tog upp möjligheten till en "funktionell anslutning", om en vanlig anslutning skulle vålla politiska problem. Michel Petite betonade att risken för att anslutningen medför att unionens befogenheter i människorättsfrågor ökar – vilket vissa befarar – lätt kan mötas med juridiska förfaranden som klargör att en anslutning inte kommer att få denna bieffekt.

12. Andra punkter som togs upp i de individuella anförandena var bland annat följande:

- Michel Petite förklarade i vilken utsträckning stadgan kommer att förena medlemsstaterna när den blir införlivad i fördragen. Han underströk att formuleringen i artikel 51.1 i stadgan på denna punkt endast bekräftar den rättspraxis som för närvarande tillämpas för de grundläggande rättigheterna inom gemenskapen vad gäller medlemsstaternas akter, och att den mycket försiktiga linje som hittills följts av kommissionen och domstolen kommer att fortsätta gälla efter stadgans införlivande. Resultatet kommer att bli att stadgan endast omfattar ett mycket smalt fält inom det stora område som medlemsstaternas rättsakter eller administrativa akter utgör. Detta kommer också att innebära att stadgans bestämmelser inte kan åberopas annat än i mycket exceptionella fall med "direkt verkan" i de nationella domstolarna.
- I fråga om de rättigheter i stadgan som redan finns i andra källor, som i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i EG-fördraget, anmärkte Michel Petite att det kommer att bli svårt att föreskriva en "hänskjutandeklausul" i likhet med den som finns i artiklarna 52.2 och 52.3 i stadgan, med tanke på att det inte finns en enda skriftlig referenstext, och att domstolen i fråga om dessa rättigheter har använt sig av ett flertal källor till inspiration som gav den stor handlingsfrihet. Det vore en illusion att tro att domstolen skulle kunna fastställa dessa rättigheter och ge dem samma innebörd som den som finns i var och en av de 15 nationella författningarna. Jean-Claude Pisis noterade att vissa rättigheter i stadgan inte ännu har bekräftats i alla medlemsstaterna. Michel Petite anmärkte däremot att domstolen redan tidigare hade tagit intryck av internationella konventioner, även om vissa medlemsstater hade uttryckt reservation mot dessa, men att det faktum att stadgan tagit intryck av sådana instrument inte betyder att de utan vidare kommer att införlivas i unionsrätten.
- Michel Pisis anmärkte att vissa bestämmelser i stadgan saknar precision, eftersom stadgan visserligen uttryckligen innehåller "rättigheter" såväl som "friheter" och "principer", men det är inte klart utskrivet vilka bestämmelser i stadgan som hänför sig till vilken kategori, vilket kan skapa risk för rättslig osäkerhet och vara skäl för berättigad återhållsamhet.

- Johann Schoo uttalade sig om följderna av att stadgan införlivas för de särskilda rättsmedlen i domstolen, och föreslog en anpassning av artikel 46 d i det nuvarande FEU om domstolens kontroll – vilken redan utövas – över medlemsstaternas rättsakter när de genomför unionsrätten. Domstolen bör i princip utöva sin roll som författningsdomstol när det gäller rättsliga och inrikes frågor på samma sätt som i den klassiska gemenskapsrätten. Johann Schoo frågade sig vidare om det inte är nödvändigt att ändra villkoren för enskilda personers möjlighet att väcka talan direkt, så att de enklare kan få tillgång till domstolsprövning utan att behöva tillgripa medborgartalan.

13. Under gruppens diskussion med experterna togs bland annat följande frågor upp:

- De tre experterna bekräftade att hänskjutningen i artikel 52.2 i stadgan till de villkor och de begränsningar som fastställs i fördragen, inbegriper bestämmelserna om tillämpning av sekundärrätten utan att dessa senare behöver nämnas uttryckligen.
- På frågan om det är lönt att behålla artikel 6.2 i det nuvarande EG-fördraget vid ett införlivande eller ett infogande, ansåg de tre experterna att det i detta fall blir en politisk fråga, och Piris och Petite ansåg båda att en hänvisning till de gemensamma författningsenliga traditionerna kunde vara lämplig, medan Johann Schoo anmärkte att en viss tvetydighet skulle finnas kvar i systemet om artikel 6.2 i EG-fördraget bibehålls.
- I fråga om tanken på en hierarki mellan grundfördraget och resten av primärrätten underströk de tre experterna att en sådan hierarki aldrig har varit fastställd inom den nuvarande primärrättens olika delar, att den inte automatiskt följer av tanken på ett grundfördrag och att den endast kan bli resultatet av ett politiskt val som bör uttryckas klart.
- Petite och Piris bekräftade att de nationella reservationer som medlemsstaterna haft mot internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna vid ett införlivande av stadgan, skulle fortsätta att vara tillämpliga som hittills i fråga om varje autonom åtgärd som nämnda stater vidtar.

- Som följd av en fråga som ställts som ett exempel på konsekvenserna av stadgan, om dess verkningar på erkännandet av partnerskap mellan personer av samma kön, underströk Schoo att denna fråga redan nu har tagits upp inom gemenskapsrätten, oberoende av stadgan, men att det i artikel 9 i stadgan bekräftas att den nationella lagstiftaren är behörig i frågan. I detta sammanhang hänvisade gruppens ordförande å ena sidan till den dom från domstolen från förra året, som avkunnades efter det att stadgan proklamerats och som följde generaladvokatens förslag till avgörande efter granskning av stadgan och där domstolen bekräftade att partnerskap och äktenskap skiljer sig åt, och å andra sidan, till en dom som avkunnats alldeles nyligen av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och som innebär en liberal tolkning av rätten för transsexuella personer att gifta sig.

III. Övrigt

14. En medlem i gruppen frågade sig om det kanske skulle vara lämpligt med en arbetsgrupp för unionens rättsliga struktur. Ordföranden meddelade att detta tema fanns noterat i hans dokument där den nuvarande gruppens mandat förklaras och i dokument CONV 116/02, men framhöll att han skulle ha det i åtanke vid de framtida diskussionerna inom presidiet.
