

CONV 295/02

WG II 10

FÖLJENOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp II
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 17 september 2002 med kommissionsledamot António VITORINO som ordförande

Det fjärde mötet i arbetsgruppen för stadgan ägde rum den 17 september 2002 kl. 10.00–13.00 och kl. 14.30–18.30 med kommissionsledamot António VITORINO som ordförande.

- I. Föreskrifter för och följder av gemenskapens/unionens eventuella anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- Första debatten (*se dok. CONV 116/02, del III*)

Samtliga talare förordade att Europeiska unionen skulle ansluta sig (med tanke på konventets allmänna inriktning för bekräftande av unionens status som enda juridisk person) till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna eller åtminstone betonade att det finns starka argument för en sådan anslutning. Det framfördes bl.a. att en anslutning skulle ge medborgarna samma skydd för de grundläggande rättigheterna som de redan åtnjuter gentemot medlemsstaterna, att argumenten för en anslutning kan bli ännu starkare i händelse av en tvingande stadga, eftersom anslutningen skulle bidra till att de båda europeiska domstolarnas rättspraxis utvecklas på ett enhetligt sätt, samt att den skulle fungera som länk mellan det "lilla" och det "stora" Europa, samtidigt som Europarådets politiska betydelse på området bibehålls.

De flesta talarna hävdade att en anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inte bör utgöra ett alternativ till ett införlivande av stadgan i fördragen utan bör vara ett komplement till detta, varvid den externa kontroll som utövas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna läggs till det skydd som stadgan och EG-domstolen erbjuder. Vi skulle då få en situation som kan jämföras med rättssituationen i samtliga medlemsstater som å ena sidan garanterar de grundläggande rättigheterna genom sina konstitutioner, å andra sidan har anslutit sig till konventionens internationella minimistandard.

Man har emellertid tagit upp två ämnen som kräver särskild uppmärksamhet i detta sammanhang. Å ena sidan betonade flera ledamöter att en anslutning till konventionen inte bör medföra att unionen får utökade befogenheter när det gäller de mänskliga rättigheterna. Ett antal talare förklarade sig i detta avseende nöjda med att en rättslig grund i fördraget som inskränker sig till att göra unionen behörig att ansluta sig till konventionen inte kan ha en sådan effekt, medan andra menade att tekniska lösningar i alla händelser är tänkbara för att med all säkerhet utesluta denna möjlighet. Å andra sidan betonade man att en anslutning bör ske utan hinder av nationella ståndpunkter som är resultatet av att vissa medlemsstater inte har ratificerat samtliga protokoll som är fogade till konventionen eller har reserverat sig mot denna.

Ordföranden avslutade den allmänna debatten (som fortsatte efter utfrågningen av Marc Fischbach – se nedan– i början på eftermiddagen) med att säga att man måste skilja på olika problemlager – konventets uppgift torde inskränka sig till att utreda huruvida man i fördraget bör föra in en konstitutionell behörighetsförklaring för unionens anslutning till konventionen. Det bör i detta skede klargöras att ett sådant steg inte skulle innebära utökade befogenheter. Man bör vidare se till att anslutningen är förenlig med stadgans införlivande som tvingande text, och det förefaller därför lämpligt att behålla artikel 52.3 i stadgan. Frågan om vilka av konventionens tilläggsprotokoll unionen bör ansluta sig till, och vilka eventuella reservationer unionen skulle framföra vid en anslutning till konventionen, är inte av konstitutionellt slag och behöver inte behandlas av konventet. Det är däremot rådet som vid lämpligt tillfälle enhälligt kan fatta beslut i denna fråga på grundval av behörighetsförklaringen. Medlemsstaternas nationella reservationer skulle i alla händelser kvarstå oförändrade vid en anslutningen, eftersom de avser tillämpningen av nationell rätt, medan effekten av anslutningen är begränsad till unionsrättens område.

I sammanhanget var ordföranden tveksam till konstruktionen "funktionell anslutning" – en konstruktion som nämnts av en medlem i arbetsgruppen men som förkastats av andra (denna konstruktion skulle innebära att medlemsstaterna och Europarådets stater förhandlar fram särskilda protokoll till konventionen och EG-/EU-fördraget genom vilka unionens institutioner skulle underkastas Europeiska domstolens kontroll dock utan att EG/EU självt ansluter sig till konventionen med sin egen juridiska personlighet (se förklaring i dok. CONV 116/02, s. 25–26). Ordföranden betonade att han inte kan se några fördelar med denna konstruktion, som inte tagits med i betraktande av medlemsstaternas juridiska experter i Europarådets styrkommitté för de mänskliga rättigheterna och som däremot har nackdelar, vilka påpekats av domare Fischbach och vilka bl.a. hänger samman med att unionen inte är med i Strasbourgssystemet.

2. Utfrågning av Marc Fischbach, domare vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Arbetsgruppen hörde Marc Fischbach, domare vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som uttalade sig som privatperson. Som svar på frågor från arbetsgruppens medlemmar framförde Marc Fischbach bl.a. följande synpunkter.

Enligt Marc Fischbach skulle EG/EU:s anslutning till konventionen inte påverka unionsrättens autonomi. Europeiska domstolens uppgift begränsar sig nämligen till att fälla avgöranden om efterlevnaden av de skyldigheter som härrör från konventionen. Domstolen tolkar inte konventionsstaternas nationella rätt och skulle således inte heller ingripa i tolkningen av unionsrätten, för vilken EG-domstolen skulle kvarstå som högsta skiljedomare. Vid överträdelser av konventionen, liksom för konventionsstaternas rättsakter, skulle domstolen inte heller ha behörighet att ogiltigförklara unionens rättsakter och inte ens att föreskriva eller föreslå konkreta åtgärder för att undanröja en konstaterad kränkning, varvid valet av åtgärd bör åligga endast unionens institutioner. I enlighet med subsidiaritetsprincipen bemödar sig dessutom Europeiska domstolen vid tillämpning av konventionen på konkreta fall om att lämna ett lämpligt handlingsutrymme till de avtalsslutande parterna, vilket även skulle göra det möjligt för domstolen att beakta unionsrättens särskilda karaktär.

Förbindelsen mellan Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och EG-domstolen skulle följaktligen inte vid en anslutning kunna betecknas som hierarkisk, eftersom var och en av de båda domstolarna endast skulle uttala sig på sitt eget rättsliga område, utan att inkräkta på den andra domstolens område. Europeiska domstolen skulle helt enkelt fungera som en mer specialiserad domstol, som skulle utöva en extra, extern kontroll endast i fråga om konventionen. Dess roll skulle lämna EG-domstolens auktoritet och betydelse helt oförändrade, på samma sätt som den inte har reducerat auktoriteten och betydelsen hos de nationella konstitutionella eller högsta domstolarna, vilka i allra högsta grad respekterar de grundläggande rättigheterna och för övrigt är fria att överskrida den miniminorm som fastställts i konventionen.

Enligt Marc Fischbach kan unionens anslutning till konventionen, vilken skulle göra det möjligt för EG-domstolen att direkt tillämpa konventionen, även stärka EG-domstolens roll vid utvecklingen av skyddet för de grundläggande rättigheterna i Europa och leda till att domstolen får ett ökat inflytande över praxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Även om det kan förefalla viktigt att definiera EG-domstolens roll i ett framtida konstitutionellt unionsfördrag, ser Marc Fischbach ingen anledning ens vid en anslutning till konventionen att ge Europeiska domstolen en uttrycklig plats i fördraget, eftersom denna är en institution som står utanför unionsrätten.

Marc Fischbach sade sig vara nöjd med den nuvarande lydelsen av artikel 52.3 i stadgan och betonade vikten av denna lydelse, på grundval av vilken Europarådets observatörer kunde förklara sig nöjda med stadgetexten vid det förra konventet. Enligt hans mening är de rättsliga principer som härrör från denna klausul tillräckligt tydliga. Genomförandet av dessa principer kommer ändå att innebära vissa svårigheter, vilka emellertid är en naturlig del av varje ansträngning för att garantera att de båda domstolarnas rättspraxis utvecklas på ett enhetligt sätt och därför existerade även före stadgan. I takt med att unionens befogenheter gradvis utökas till att omfatta områden som är särskilt känsliga när det gäller de grundläggande rättigheterna, bl.a. inom den tredje pelaren, kan dessa svårigheter emellertid förvärras ytterligare. Inför dessa svårigheter, som kan uppkomma redan nu,

i synnerhet när EG-domstolen måste fälla avgöranden innan Europeiska domstolen ännu har kunnat skaffa sig någon rättspraxis i en viss fråga, skulle unionens anslutning till konventionen fungera som ett "säkerhetsnät", vilket skulle göra det möjligt att minimera eventuella skillnader i rättspraxis och korrigera dess effekter. Denna lösning har ännu mer som talar för sig i den händelse att stadgan införlivas i fördragen, varvid antalet mål vid domstolen som rör de grundläggande rättigheterna kan komma att öka till följd av anslutningen, liksom även vore fallet med målen vid Europeiska domstolen. Marc Fischbach anser emellertid att man inte på grund av denna ökning och de praktiska svårigheter som den kan medföra får glömma bort att de endast är följden av en förstärkning av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Eftersom denna förstärkning sker via en extern kontroll, bidrar den till att göra unionens system än mer trovärdigt.

Enligt Marc Fischbach skulle unionens anslutning till konventionen inte i något avseende ändra befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater. Eftersom Strasbourgssystemet betraktar befogenheterna som givna, skulle det godta denna fördelning i befintligt skick såsom varande en intern fråga för unionen och dess medlemsstater, och Europeiska domstolen, skulle inte röra den, eftersom den uteslutande tillhör unionsrättens område. När det gäller att lösa konkreta mål vid Europeiska domstolen, där det är osäkert huruvida det är unionen eller en av dess medlemsstater som är ansvarig för en påstådd kränkning av konventionen, hänvisade Marc Fischbach till den "medförsvararmekanism" som utvecklats av Europarådets styrkommitté för de mänskliga rättigheterna (se arbetsdokument nr 8 från António Vitorino). Med stöd av den mekanismen skulle en medlemsstat som är svarande ha möjlighet att be rådet ansluta sig till förfarandet som "medförsvarare", om den anser att målet sätter rådets ansvar på spel, och vice versa. För den händelse att konventionen kränkts skulle Europeiska domstolens dom avges solidariskt för de båda svarandena, utan att domstolen yttrar sig om ansvarsfördelningen dem emellan. Då domen skall verkställas, skulle det likaledes uteslutande vara rådets och medlemsstaternas sak att avgöra hur ansvaret skall fördelas mellan unionen och den medlemsstat som är svarande.

Marc Fischbach hade vissa reservationer mot förslag om att det skall inrättas ett förfarande för hänskjutande till eller hörande av Europeiska domstolen och EG-domstolen, oavsett om det skall ske vid anslutning eller skall utgöra ett alternativ till denna. Som exempel på de nackdelar som är förknippade med detta nämnde han särskilt den avsevärda fördröjningen av doms avkunnande i pågående mål samt den resulterande bristen på jämvikt mellan unionen och medlemsstaterna, vars högsta domstolar inte har möjlighet att höra Europeiska domstolen. Marc Fischbach bekräftade dessutom att Europeiska domstolen och EG-domstolen regelbundet har informella informationsmöten tillsammans, men han ansåg det varken nödvändigt eller lämpligt att de båda domstolarna skall höra varandra i syfte att komma överens eller påverka varandra när det gäller avgörandet av pågående mål.

När Marc Fischbach tillfrågades om förslaget med en s.k. funktionell anslutning (dvs. förhandling mellan medlemsstaterna och de stater som ingår i Europarådet om särskilda protokoll till konventionen och EG-/EU-fördraget, enligt vilka unionens institutioner skall kontrolleras av Europeiska domstolen, *dock utan att EG/EU själv ansluter sig till konventionen med sin egen juridiska person*) undrade han vilka fördelar det fanns med detta förslag, som han ansåg skulle leda till problem och komplikationer, eftersom det verkar vara så svårt att förena med de principer som styr Strasbourgssystemet, särskilt principen om kollektiv garanti. Om unionen som sådan inte tillhörde systemet skulle det inte finnas någon domare vid domstolen som utsetts på unionens vägnar och "företräder" unionsrätten. I konventionssystemet är det emellertid väsentligt att det finns en s.k. nationell domare, eftersom domstolen i sitt arbete därigenom får tillgång till sakkunskap om den lagstiftning som ifrågasätts i klagomålet. Denna sakkunskap förefaller ännu viktigare om unionen ansluter sig, med tanke på gemenskapsrättens/unionsrättens särart och behovet av att säkerställa att denna lagstiftning utvecklas i harmoni med konventionen. Om det inte finns någon domare vid domstolen som har utsetts för att företräda unionen skulle detta i sig också kunna innebära problem när det gäller auktoriteten och lagenligheten hos de domar som avkunnas mot unionen. Vid en funktionell anslutning skulle unionen likaså sakna företrädare i ministerkommittén när denna övervakar verkställigheten av domar, men en sådan representation krävs när denna funktion utövas, och, i det särskilda fallet med unionen, bör den även tjäna till att informera kommittén om unionens begränsade befogenheter (se föregående punkt).

3. Införlivande av stadgan i fördragen

- granskning av vissa tekniska anpassningar i stadgans övergripande bestämmelser

När det gäller eventuella anpassningar i artikel 51.1 och 51.2 enades man om att rekommendera mindre anpassningar, enligt de linjer som dragits upp i arbetsdokument nr 14 från Neil MacCormick samt under utfrågningen av Jean-Claude Piris (se dokument nr 13), för att entydigt klargöra att det inte skulle innebära en ändring av fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna om stadgan införlivades i fördragen.

Man enades även om att behålla en hänskjutandeklausul som styr alla de rättigheter i stadgan som återges i EG-fördraget. Den definitiva lydelsen av en sådan klausul om hänskjutande, som för närvarande finns i artikel 52.2 i stadgan, kan inte avgöras i detta skede, eftersom den är avhängig av strukturen i det konstitutionella fördrag som skall utarbetas av konventet.

Beträffande artikel 52.3 i stadgan finns det önskemål om att det i den slutliga rapporten klargörs vilken innebörd denna bestämmelse och särskilt sambandet mellan första och andra meningen skall ges. I detta sammanhang påpekade några medlemmar i arbetsgruppen, liksom ordföranden i sina slutsatser, att om de rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheterna i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har samma innebörd och räckvidd som de som fastställs i konventionen, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, måste man lägga till andra meningen i artikel 52.3 i stadgan för att klargöra att denna artikel inte utgör något hinder för ett mer långtgående skydd i unionens lagstiftning och inte heller i de bestämmelser i stadgan, som bygger på konventionen, men går utöver denna, eftersom unionens regelverk redan har gått längre än konventionen (t.ex. artiklarna 47 och 50 i stadgan).

Slutligen framfördes ett önskemål om att arbetsgruppen bör försöka att utarbeta en tilläggs-klausul, som för närvarande saknas, i artikel 52 i stadgan, som skulle styra de artiklar i stadgan som varken tagits från fördragen eller från konventionen. En sådan klausul skulle enligt denna uppfattning kunna grunda sig på domstolens rättspraxis om medlemsstaternas konstitutionella traditioner och dessutom understryka den skillnad mellan rättigheter och principer som görs i stadgan.

En del medlemmar har visserligen som svar på detta önskemål förklarat att de generellt är beredda att undersöka möjligheterna att hitta en lösning beträffande sambandet mellan stadgan och de gemensamma konstitutionella bestämmelserna i medlemsstaterna, men en rad andra talare var inte övertygade om att det finns en lucka i de övergripande bestämmelserna. Dessa påpekade bl.a. att stadgan är tydligare än källan till de konstitutionella bestämmelserna kan vara, att det inte vore möjligt med en hänskjutandeklausul eftersom det inte finns någon referenstext, förutom stadgan, som skulle sammanfatta de gemensamma konstitutionella traditionerna, och att det vore oacceptabelt att vilja ändra stadgans innebörd genom att införa ytterligare en övergripande bestämmelse. Ordföranden meddelade i sin sammanfattning av denna punkt att han är öppen för att man försöker hitta en lösning. Han underströk dock att man inte får bryta mot domstolens nuvarande praxis, som beskrevs av domaren Vassilios Skouris och som består i att fritt låta sig vägledas av de gemensamma konstitutionella traditionerna och förkasta metoden med en minsta gemensamma nämnare. Han tillade att man även måste ha i åtanke de grundläggande rättigheter som bygger på andra källor, t.ex. andra rättsliga instrument, och att det tidigare konventet beslutat att, även om skillnaden mellan rättigheter och principer är väl förankrad i stadgan, inte i detalj fastställa de rättsliga följderna av denna åtskillnad utan överlåta detta till rättspraxis.

En del medlemmar framförde önskemål om att arbetsgruppen i sin rapport även uttalar sig om att det vid ett eventuellt införlivande av stadgan bör betonas att det är viktigt att presidiet lämnar förklaringar till stadgans text.

4. Utfrågning av Vassilios Skouris, domare vid EG-domstolen

I sitt inledningsanförande (se arbetsdokument nr 19) och som svar på frågor från arbetsgruppens medlemmar framförde Vassilios Skouris sin personliga uppfattning och förklarade att en del diskussioner förts vid domstolen om de frågor som arbetsgruppen arbetar med, men att inget officiellt ställningstagande föreligger just nu. Han lämnade bl.a. följande kommentarer:

Enligt Vassilios Skouris kan fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna inte ändras genom införlivandet av stadgan, om man ser till att på lämpligt sätt anpassa de övergripande bestämmelserna i artiklarna 51.2 och 52.2 i stadgan enligt arbetsgruppens förslag.

Vassilios Skouris erinrade om att domstolen *de lege lata* nyligen gjorde bedömningen att det nuvarande rättsmedelssystemet överensstämmer med de allmänna rättsprinciperna när det gäller kontrollen av lagenligheten av institutionernas rättsakter. Han tillade att man *de lege ferenda* kan tänka sig en ändring av det nuvarande systemet. Domaren anser inte att införandet av ett "Verfassungsbeschwerde" (särskilt konstitutionellt rättsmedel) för gemenskapen är den lämpligaste lösningen; det är inte heller önskvärt att enskilda personer skall kunna kritisera en rättsakt endast om det inte finns något lämpligt rättsmedel på nationell nivå. Om man ville ha en ändring skulle det snarare vara i artikel 230.4 i EG-fördraget, som har kritiserats för att vara rigorös, än i artikel 234 i EG-fördraget, eftersom systemet med förhandsavgörande fungerade tillfredsställande. Domaren klargjorde också att EU-ombudsmannen, även om denne har en ytterst respekterad funktion, inte är ett rättsligt organ och alltså knappast kan påta sig en "filtrerande" roll vid föreläggandet av enskilda ärenden vid domstolen. Slutligen ansåg Vassilios Skouris att domstolens kontroll av institutionernas rättsakter bör vara enhetlig, oavsett vilken fråga det gäller, och att det inte är lätt att acceptera att den begränsade rättsliga kontroll som avses inom tredje pelaren behålls, oavsett om det nu blir en bindande stadga eller en anslutning till konventionen för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Han betonade dock att det inte ankom på honom som domare att komma med förslag i denna sak till den konstituerande instansen.

Vassilios Skouris bekräftade att anslutningen till konventionen inte generellt strider mot gemenskapsrättens självständighet. Om domstolen till följd av anslutningen till konventionen förlorar sitt monopol att avgöra om konventionen har åsidosatts genom en gemenskapsakt skulle han inte tycka att det var chockerande. Han ansåg att den tolkning som ibland har gjorts av domstolens yttrande 2/94 är ett missförstånd – domstolen anser i själva verket inte att den externa kontroll som skulle inrättas genom en anslutning till konventionen är ett problem.

Vassilios Skouris anser inte att EG:s/EU:s anslutning till konventionen kommer att påverka fördelningen av befogenheter mellan EG/EU och dess medlemsstater om den rättsliga grund som skall införas för detta ändamål begränsas till att endast reglera problemet med anslutningen. Enligt hans uppfattning kommer Europeiska domstolen i Strasbourg efter en anslutning inte att se sig nödsakad att fatta beslut i andra gemenskapsrättsärenden, t.ex. sådana som gäller fördelningen av befogenheter; han hänvisade till de tekniska lösningar som föreslagits för att undvika en sådan situation.

Enligt Vassilios Skouris får man inte överskatta risken för en eventuell motsättning mellan de två europeiska domstolarnas beslut, eftersom EG-domstolen alltid har varit och kommer att vara mycket uppmärksam när det gäller Europeiska domstolens rättspraxis. Han skulle därför inte rekommendera att de två domstolarnas respektive roll fastställs i fördraget eller att förhållandena mellan dem regleras, inte ens om stadgan införlivas. Han motsatte sig härvid att EG-domstolen skall kunna hänskjuta ett ärende till Europadomstolen, vilket skulle göra förfarandet inför domstolen oerhört komplicerat och tungrott.

Vassilios Skouris bekräftade att domstolen för att klargöra de allmänna rättsliga principerna för de grundläggande rättigheterna vägleds av de gemensamma konstitutionella traditionerna i medlemsstaterna. Han betonade att de gemensamma konstitutionella traditionerna inte utgör någon direkt källa för gemenskapsrätten och således inte i sig är bindande för domstolen; de utgör i stället en källa till inspiration. Det gäller alltså inte för domstolen att upptäcka och mekaniskt införliva den minsta gemensamma nämnaren för de gemensamma konstitutionella traditionerna i medlemsstaterna med gemenskapsrätten, utan att låta sig vägledas av dem genom att göra en friare bedömning av dem för att fastställa den lämpliga skyddsnivån för gemenskapens rättsordning. Om stadgan införlivas, behöver man enligt Vassilios Skouris inte längre tillämpa de allmänna principerna och därmed de gemensamma konstitutionella traditionerna som en "konkurrerande och likvärdig" källa till de grundläggande rättigheterna. De skulle fungera endast som en extra och kompletterande källa, som domstolen kan använda enbart för att fylla eventuella luckor i stadgetexten.

Vassilios Skouris ansåg att artikel 52.3 i stadgan, om stadgan införlivas i fördraget, skulle bekräfta domstolens nuvarande praxis att följa den tolkning som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna gett konventionen, och att den inte bör leda till att denna tillfredsställande domstolspraxis ändras. Beträffande artikel 52.2 i stadgan ansåg han att den princip enligt vilken de rättigheter som redan fastställs i EG-fördraget och återges i stadgan skall styras av EG-fördraget som *lex specialis* följer av denna artikel, och att gällande rättspraxis för dessa rättigheter skall fortsätta att gälla. Vid en generell fråga om huruvida stadgan har en tillräckligt tydlig lydelse svarade han, att även "om man alltid kan göra det bättre" skulle han kunna leva med den nuvarande stadgetexten, och även om den nuvarande situationen förvisso skulle ge domstolen större frihet, skulle han personligen känna sig mer nöjd om han arbetade med en sådan skriftlig normativ ram för de grundläggande friheterna som stadgan ger.