

CONV 354/02

WG II 16

RAPPORT

från:	Ordföranden i arbetsgrupp II för införlivande av stadgan/anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
till:	Konventets ledamöter
Ärende:	Slutrapport från arbetsgrupp II

Inledning

På grundval av sitt mandat (dok. CONV 72/02) har arbetsgruppen vid sina sju möten och efter utfrågningar med flera juridiska experter¹ behandlat två kompletterande huvudfrågor, nämligen

- formerna för och följderna av ett eventuellt införlivande av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad "stadgan") i fördragen (kapitel A),
- formerna för och följderna av en eventuell anslutning av gemenskapen/unionen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad "Europeiska konventionen") (kapitel B).

Arbetsgruppen har dessutom diskuterat den specifika frågan om enskilda personers tillgång till EG-domstolen, vilken, som nämnts i gruppens mandat, uppkommer oberoende av de frågor som rör införlivandet av stadgan och anslutningen till Europeiska konventionen men som har ett mer övergripande samband med grundläggande rättigheter (kapitel C).

¹ Johann Schoo, direktör vid parlamentets juridiska avdelning, Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare och generaldirektör vid rådets juridiska avdelning, samt Michel Petite, generaldirektör vid kommissionens juridiska avdelning, hördes den 23 juli (se WD nr 13 och CONV 223/02). Marc Fischbach, domare vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, och Vassilios Skouris, domare vid EG-domstolen, hördes den 17 september (se WD nr 19 och CONV 295/02). Jacob Söderman, EU-ombudsman och observatör vid konventet, deltog i arbetsgruppens möte den 4 oktober och lade då fram sitt bidrag CONV 221/02 CONTRIB 76.

Tack vare medlemmarnas starka engagemang, beredvillighet att inlåta sig i detaljerade tekniska diskussioner och anmärkningsvärda kompromissvilja har arbetsgruppen lyckats utarbeta en i hög grad samstämmig rapport i de båda huvudfrågorna. De båda delarna av denna rapport måste betraktas som kompletterande och ingående i ett sammanhang.

A. Stadgan

I. Rekommendationer för formerna för ett eventuellt införlivande av stadgan

1. Allmän rekommendation

Inledningsvis betonade arbetsgruppen att det i enlighet med dess mandat är konventets plenarmöte som skall fatta det politiska beslutet om ett eventuellt införlivande av stadgan i fördragsstrukturen. Arbetsgruppens mandat har bestått i att förbereda ett sådant beslut genom att ta upp ett antal specifika frågor avseende formerna för och följderna av ett sådant införlivande.

Utan att föregripa det politiska beslutet och på grundval av den samsyn som arbetsgruppen uppnått i alla nyckelfrågor som rör stadgan enligt nedanstående kan samtliga medlemmar antingen med kraft stödja ett införlivande av stadgan *i en form som skulle göra den rättsligt bindande och ge den konstitutionell status* eller skulle inte utesluta att i gynnsam anda överväga ett införlivande. Arbetsgruppen anser att detta resultat kan uppnås på olika sätt som angivet nedan, men en så central "byggsten" som de grundläggande rättigheterna bör i alla händelser ges en plats i unionens konstitutionella struktur. Arbetsgruppen är säker på att man i och med dess rapport har lagt den nödvändiga grunden för att plenarmötet skall kunna fatta sitt politiska beslut om ett införlivande. Arbetsgruppens allmänna rekommendation har i synnerhet underlättats av den samsyn som gruppen enligt nedanstående har uppnått när det gäller att klargöra vissa rättsliga och tekniska aspekter av stadgan, som är lämpliga i händelse av en rättsligt bindande stadga och av stor betydelse för ett smidigt införlivande som garanterar rättssäkerheten.

2. Rekommendationer för de konkreta formerna för införlivandet

Arbetsgruppen är fullt medveten om att valet av konkreta former för införlivandet inte endast beror på överväganden i samband med stadgan eller grundläggande rättigheter i allmänhet, utan även på den övergripande bild av fördragsstrukturen som kommer att växa fram under framtida diskussioner vid konventets plenarmöte. Arbetsgruppen bör således inte begränsa konventets fortsatta, övergripande arbete genom att föreslå endast en teknik för stadgans införlivande. Bland de olika möjligheter som förelagts arbetsgruppen vid inledandet av dess arbete¹ rekommenderar arbetsgruppen hellre plenarmötet att överväga följande grundläggande alternativ:

- a. Texten i stadgans artiklar infogas i början av det konstitutionella fördraget, och då i en avdelning eller kapitel i fördraget eller
- b. En lämplig hänvisning till stadgan införs i en av det konstitutionella fördragets artiklar. En sådan hänvisning kan kombineras med att stadgan utgör en bilaga till eller fogas till det konstitutionella fördraget, antingen som en specifik del av det konstitutionella fördraget som endast innehåller stadgan eller som en separat rättslig text (t.ex. i form av ett protokoll).
- c. Enligt en medlem i arbetsgruppen kan en s.k. indirekt hänvisning² till stadgan användas för att göra denna rättsligt bindande utan att ge den konstitutionell status.

Efter att ha övervägt de frågor som ingår i arbetsgruppens mandat har det stora flertalet av gruppens medlemmar kommit att föredra det första alternativet för att göra det konstitutionella fördraget mer lättbegripligt. Vissa andra medlemmar föredrar det andra alternativet, och vissa av dem betonar att det är nödvändigt att foga stadgan till fördraget som en specifik del av detta eller som ett protokoll. Arbetsgruppen i sin helhet understryker att båda dessa grundalternativ kan användas för att göra stadgan till en rättsligt bindande text med konstitutionell status.

¹ Se dok. CONV 72/02 och CONV 116/02, s. 7–8.

² Se dok. CONV 116/02, s. 7.

II. Slutsatser och rekommendationer angående vissa rättsliga och tekniska aspekter av stadgan vilka är av betydelse för ett smidigt införlivande av stadgan i den nya fördragsstrukturen

En viktig del av gruppens arbete har bestått i att behandla ett antal rättsliga och tekniska aspekter av stadgan vilka, såsom har framgått under gruppens diskussioner, är av betydelse för att stadgan som ett rättsligt bindande dokument på ett smidigt sätt skall kunna införlivas i den nya fördragsstrukturen. Arbetsgruppen har uppnått en samsyn i dessa frågor och angående nedanstående rekommendationer som föreslås med brett majoritetsstöd med reservationer från två av medlemmarna.

1. Att respektera stadgans innehåll

Utgångspunkten för arbetsgruppens slutsatser i fråga om stadgan är att dess innehåll återspeglar den konsensus som uppnåddes vid det förra konventet, vilket besatt särskild sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter och vilket tjänade som modell för det nuvarande konventet, och som godkändes av Europeiska rådet i Nice. Stadgan i sin helhet – inbegripet uttalandena om rättigheter och principer, ingressen och en avgörande del i form av "allmänna bestämmelser" – bör respekteras av detta konvent och inte öppnas på nytt.

Arbetsgruppen har följaktligen inte övervägt några ändringar i de rättigheter och principer som återfinns i stadgan, Arbetsgruppen inser dock att vissa tekniska *redaktionella justeringar* i stadgans "allmänna bestämmelser" icke desto mindre är möjliga och lämpliga, vilket förklaras nedan. Arbetsgruppen föreslår därför plenarmötet de redaktionella justeringar som återges i bilagan till denna rapport¹. Det är viktigt att notera att dessa av arbetsgruppen föreslagna ändringar inte återspeglar ändringar av *sakinnehållet*. De skulle tvärtemot tjäna till att *bekräfta* och göra absolut klara och rättsligt vattentäta vissa nyckelelement i den övergripande konsensus om stadgan som det förra konventet redan uppnått. De föranleds av de nya utsikterna till ett konstitutionellt fördrag som uppkommit i det nuvarande konventet men även av omsorgen om rättssäkerhet på området för de grundläggande rättigheterna, som det är meningen att stadgan skall bidra till. Samtliga redaktionella justeringar som föreslås i föreliggande dokument respekterar därför till fullo den grundläggande

¹ Förutom de justeringar som anges i bilagan bör man hålla i minnet att beroende på den framtida fördragsstrukturen kan det komma att krävas rent redaktionella justeringar av de olika hänvisningarna i stadgan till "fördragen", "gemenskapsfördragen", "Fördraget om Europeiska unionen", "gemenskapsrätten" etc. Se dok. CONV 116/02, s. 7.

premissen för arbetsgruppens arbete, dvs. att lämna oförändrat det sakinnehåll som godkänts med konsensus i det förra konventet, och arbetsgruppen uppmanar plenarmötet att likaledes respektera denna premiss vid behandlingen av de föreslagna redaktionella justeringarna.

2. Ett införlivande av stadgan kommer inte att ändra befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna

Arbetsgruppen kan bekräfta att ett införlivande av stadgan på intet vis kommer att ändra befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Denna punkt, om vilken konsensus rådde redan i det förra konventet, återspeglas för närvarande i artikel 51.2 i stadgan. Det faktum att vissa stadgerättigheter avser områden där unionen har ringa eller ingen befogenhet att agera står inte i motsättning till detta, eftersom även om unionens *befogenheter* är begränsade måste den *respektera* alla grundläggande rättigheter närhelst den agerar och därför undvika indirekt åsidosättande av även sådana grundläggande rättigheter för vilka den inte har någon lagstiftande befogenhet.

För att klargöra denna punkt bortom allt tvivel, även inför utsikterna till en stadga som ingår i ett konstitutionellt fördrag, rekommenderar arbetsgruppen emellertid de i bilagan angivna redaktionella justeringarna av artikel 51.1 och 51.2. Arbetsgruppen anser vidare att man i artikel 51.2, mot bakgrund av etablerad rättspraxis, uttryckligen bör bekräfta att skyddet av de grundläggande rättigheterna i unionens lagstiftning inte kan medföra en sådan utvidgning av räckvidden för fördragets bestämmelser som innebär att man går utanför unionens befogenheter.¹

I sammanhanget erinrar arbetsgruppen vidare om att stadgan utarbetades under vederbörligt beaktande av subsidiaritetsprincipen, vilket framgår av ingressen, artikel 51.1 samt de stadgeartiklar där det hänvisas till nationell lagstiftning och praxis. Arbetsgruppen anser det lämpligt att i stadgans allmänna bestämmelser (se artikel 52.6 i bilagan) införa en klausul där dessa hänvisningar omnämns. Det är likaledes i linje med subsidiaritetsprincipen att stadgans tillämpningsområde i enlighet med artikel 51.1 är begränsat till unionens institutioner och organ och avser medlemsstaterna *endast* när dessa tillämpar unionsrätten.²

¹ Se domstolens dom i mål C-249/96, Grant, REG 1998 s. I-621, punkt 45.

² Det bör noteras att det vid ett eventuellt införlivande av stadgan i fördraget skulle bli nödvändigt att anpassa den nuvarande lydelsen av artikel 46 d i EU-fördraget till befintlig rättspraxis samt artikel 51 i stadgan om den (begränsade) tillämpningen av de grundläggande rättigheterna på medlemsstaternas agerande.

3. Fullständig överensstämmelse mellan de grundläggande rättigheterna i EG-fördraget och stadgeartiklarna där de upprepas

När det gäller det specifika fallet med de grundläggande rättigheter som redan uttryckligen är införlivade i EG-fördraget och endast "upprepas" i stadgan (i synnerhet rättigheter som hänger samman med unionsmedborgarskapet)¹, rådde det redan i det förra konventet konsensus om principen att den rättsliga situationen så som den fastställs i EG-fördraget skall förbli oförändrad av stadgan. Detta uttrycks för närvarande i "hänskjutandeklausulen" i artikel 52.2 i stadgan².

Arbetsgruppen, som bekräftar denna punkt, har enats om att det i fråga om dessa rättigheter är nödvändigt med en rättsligt "vattentät" hänskjutandeklausul av det slag som för närvarande återfinns i artikel 52.2 i stadgan, i syfte att säkerställa fullständig överensstämmelse mellan uttalandena om rättigheter i stadgan och dessas mer detaljerade reglering i det nuvarande EG-fördraget. Arbetsgruppen betonar att om stadgan skall ingå i det konstitutionella fördraget, kommer det följdriktigt att bli nödvändigt med en lätt redaktionell justering av denna klausul i artikel 52.2 för att klargöra att hänskjutandet görs till *andra delar* av traktaträtten, där villkoren och gränserna för utövandet av dessa rättigheter definieras. Hur en sådan redaktionell justering, som skall återspegla principen om överensstämmelse, exakt skall se ut kan inte bestämmas i nuvarande skede utan det kommer att bero på den exakta övergripande fördragsstrukturen.

Arbetsgruppen menar vidare att dubblering ("dédoublements") i begränsad utsträckning mellan stadgan och andra delar av traktaträtten när det gäller dessa rättigheter kan bli omöjlig att undvika av rättsliga skäl, vilket inte får några negativa effekter under förutsättning att en hänförandeklausul enligt förslaget säkerställer överensstämmelsen.

Arbetsgruppen påpekar att om införlivandet sker genom att stadgetexten infogas i det konstitutionella fördragets första del, vilket är det alternativ som förespråkas av det stora flertalet medlemmar, skulle det bli nödvändigt att i det fördraget på lämpligt sätt kombinera de stadgeartiklar om medborgarnas rättigheter och de bestämmelserna om medborgarskap i EG-fördraget som är av konstitutionell betydelse. Detta torde vara att anse som en teknisk åtgärd som inte ger upphov till några politiska problem.

¹ En förteckning över dessa rättigheter återfinns i WD nr 9 från ordföranden, s. 3, fotnot 2.

² Se även "förklaringarna" (dok. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 av den 11 oktober 2000. Se särskilt avdelning A III 3 nedan enligt artikel 52.2: "Det rättighetssystem som erhålls enligt fördragen ändras inte av stadgan."

4. Överensstämmelse mellan stadgans rättigheter och de rättigheter som garanteras i Europeiska konventionen

Arbetsgruppen betonar och bekräftar den centrala roll som innehas av artikel 52.3 i stadgan när det gäller de stadgerättigheter vilka motsvarar rättigheter som garanteras i Europeiska konventionen. Arbetsgruppen erinrar om att denna klausul var ett avgörande element i den övergripande konsensus som uppnåddes vid det förra konventet.¹ På grundval av "förklaringarna" i stadgan² bekräftar arbetsgruppen sin samsyn i fråga om denna bestämmelses innebörd – de rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter i Europeiska konventionen har samma räckvidd och innebörd som vad som anges i konventionen. Detta inbegriper bl.a. de detaljerade bestämmelser i konventionen som medger att rättigheterna begränsas. Den andra meningen i artikel 52.3 i stadgan tjänar till att klargöra att denna artikel inte förhindrar ett vidare skydd som redan har genomförts eller som senare kan komma att föreskrivas (i) i unionslagstiftningen och (ii) i några stadgeartiklar som trots att de bygger på konventionen går utöver denna, eftersom unionsrättens regelverk redan hade nått en högre skyddsnivå (t.ex. artikel 47 om effektivt rättsligt skydd eller artikel 50 om rätten att inte straffas två gånger för samma brott). De rättigheter som garanteras i stadgan återspeglar därför en högre grad av skydd i den befintliga unionslagstiftningen.

5. En tolkning i harmoni med gemensamma konstitutionella traditioner

Arbetsgruppen betonar att stadgan är fast rotad i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, vilka sammanfördes på ett imponerande sätt i det förra konventets arbete. Den omfattande rättspraxis för de grundläggande rättigheterna som härrör från de gemensamma konstitutionella traditioner som fastställts av EG-domstolen och bekräftats i artikel 6.2 i EU-fördraget utgör en viktig källa för ett antal rättigheter som erkänns i stadgan. I syfte att framhäva betydelsen av dessa rötter och främja ett smidigt införlivande av stadgan som ett rättsligt bindande dokument föreslår en stor majoritet i arbetsgruppen att det i de allmänna bestämmelserna skall införas en tolkningsregel (se artikel 52.4 i bilagan). Två av arbetsgruppens medlemmar har reservationer mot förslaget. Denna regel bygger på lydelsen av nuvarande artikel 6.2 i EU-fördraget och beaktar vederbörligen domstolens synsätt på de gemensamma konstitutionella traditionerna, vilket Vassilios Skouris redogjorde för vid utfrågningen den 17 september. Enligt den regeln skall man inte följa ett strikt förhållningssätt med "minsta gemensamma nämnare", utan de berörda rättigheterna i stadgan skall tolkas på ett sätt som ger en hög skyddsnivå som är tillräcklig för

¹ Jfr i fråga om artikel 52.3 även de samstämmiga uttalanden som gjordes av domare Marc Fischbach vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Vassilios Skouris vid EG-domstolen under utfrågningen den 17 september, dok. CONV 295/02.

² Angående "förklaringar" se särskilt avdelning A III 3 nedan.

unionsrätten och är i harmoni med gemensamma konstitutionella traditioner.

6. Åtskillnaden mellan "rättigheter" och "principer" i stadgan

Arbetsgruppen betonar vikten av att skilja på "rättigheter" och "principer", vilket var en viktig aspekt – så som redan framgår av ingressen och artikel 51.1 i stadgan – av den konsensus som uppnåddes vid det förra konventet. För att bekräfta denna åtskillnad och samtidigt öka rättssäkerheten inför utsikterna till en rättsligt bindande stadga med konstitutionell status föreslår en stor majoritet i arbetsgruppen ytterligare en allmän bestämmelse (se artikel 51.5 i bilagan), som inbegriper den tolkning av begreppet "principer" som genomsyrade det förra konventets arbete och som ledamöter av det konventet har erinrat om under arbetsgruppens diskussioner. Två av arbetsgruppens medlemmar har reservationer mot förslaget. Enligt denna tolkning skiljer sig principer från subjektiva rättigheter. De skall "iaktas" (artikel 51.1) och kan nödvändiggöra genomförande via rättsakter eller verkställighetsföreskrifter och följaktligen blir viktiga för domstolarna när sådana akter skall tolkas eller ses över. Detta stämmer överens med såväl EG-domstolens rättspraxis¹ som det synsätt som tillämpas i medlemsstaterna konstitutionella system på "principer", särskilt inom socialrätten.

Med den föreslagna klausulen bekräftar arbetsgruppen dessutom det förra konventets linje att ge uttryck för enskilda stadgeartiklars karaktär ("rättighet" eller "princip") så tydligt som möjligt i respektive artiklars lydelse med beaktande av den betydande vägledning som ges i "presidiets förklaringar", som kompletteras av förklaringar från den aktuella arbetsgruppen (se avsnitt II.3 nedan), så att den framtida rättsvetenskapen får avgöra i vilken av de båda kategorierna artiklarna har sin exakta hemvist.

¹ Jfr särskilt färsk rättspraxis avseende "försiktighetsprincipen" i artikel 174.2 i EG-fördraget: förstainstansrättens dom av den 11 september 2002 i mål T-13/99, Pfizer mot rådet, med talrika hänvisningar till tidigare rättspraxis; samt ett antal domar avseende artikel 33 (f.d. artikel 39) om principerna för jordbrukslagstiftningen, t.ex. EG-domstolens dom i mål C-265/85, Van den Berg, REG 1987, s. 1155: granskning av principen om marknadsstabilisering och rimliga förväntningar. För ytterligare hänvisningar se Comm. Megret, band 3. s. 80 ff.

III. Rekommendationer angående frågor som kan uppkomma i samband med ett eventuellt införlivande

1. Stadgans ingress

Arbetsgruppen betraktar stadgans ingress som ett avgörande element i den övergripande konsensus om stadgan som uppnåddes vid det förra konventet och rekommenderar därför att detta element i alla händelser skall bibehållas i en framtida konstitutionell fördragsstruktur. Arbetsgruppen erinrar vidare om att stadgans ingress innehåller partier om unionens grundläggande natur som går långt utöver området för de grundläggande rättigheterna. Liksom är fallet med stadgan i dess helhet kommer de konkreta formerna för "ett införlivande av stadgans ingress" i fördragsstrukturen, vilket rekommenderas av gruppen, att bero på den övergripande fördragsstruktur som skall fastställas vid plenarmötet. Om stadgans artiklar infogas direkt i ett konstitutionellt fördrag, bör således stadgans ingress användas som ingress till det konstitutionella fördraget. Om återigen stadgan införlivas som en specifik del av det konstitutionella fördraget eller som en separat rättsligt bindande text (t.ex. i form av ett protokoll) inom unionens konstitutionella struktur, kan stadgans ingress kvarstå oförändrad som en del av stadgetexten. Detta skulle givetvis inte hindra konventet från att använda sig av element av allmän betydelse i stadgans ingress vid utarbetandet av den nya fördragsingressen.

2. Fortsatt hänvisning till externa källor (som för närvarande är fallet i artikel 6.2 i EU-fördraget)

Arbetsgruppen diskuterade huruvida det konstitutionella fördraget vid ett införlivande av stadgan även bör innehålla en hänvisning till de två externa inspirationskällorna för de grundläggande rättigheterna, så som för närvarande är fallet i artikel 6.2 i EU-fördraget, dvs. Europeiska konventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Det har framförts välgrundade argument både för och emot detta.

Vissa medlemmar har menat att bibehållandet av en sådan hänvisning vore överflödigt och skulle leda till rättslig förvirring, eftersom stadgan redan omfattar rättigheter som härrör från Europeiska konventionen och de gemensamma konstitutionella traditionerna samt hänvisar till dessa källor. Andra har hävdat att en sådan hänvisning i ett konstitutionellt fördrag skulle göra fullständigt det skydd som stadgan erbjuder samt klargöra att unionsrätten är öppen för framtida utvecklingar av Europeiska konventionen och medlemsstaternas humanitära rätt.

Arbetsgruppen inser i alla händelser att frågan har ett nära samband med det val av formerna för införlivandet som konventet måste göra. Arbetsgruppen avstår därför från att lägga fram en fast rekommendation i frågan och begränsar sig i stället till att konstatera att en sådan, lämpligt avfattad¹ hänvisning inte är utesluten på grund av utsikten till en rättsligt bindande stadga och uppmanar plenarmötet att överväga frågan.

3. "Förklaringarnas" betydelse

Arbetsgruppen betonar betydelsen av de förklaringarna som utarbetats på tillskyndan av det förra konventets presidium² som ett viktigt tolkningsverktyg för att stadgan skall tolkas på rätt sätt.

³Arbetsgruppen inser att dessa förklaringar för närvarande inte är tillgängliga i tillräckligt hög grad för rättstillämparna. I den mån konventet accepterar de redaktionella justeringar som gruppen föreslår, bör motsvarande förklaringar i denna rapport fullständigt integreras med de ursprungliga förklaringarna. Vid ett eventuellt införlivande av stadgan bör man på lämpligt sätt uppmärksamma dessa förklaringar, vilka trots att det i dessa uppges att de inte har något juridiskt värde är avsedda att belysa stadgans bestämmelser. Att ge dem vidare publicitet vore särskilt värdefullt.

4. Förfarande för framtida ändringar av stadgan

Om stadgan införlivas i den konstitutionella fördragsstrukturen, uppkommer frågan vilket förfarande som i framtiden skall tillämpas för ändringar av stadgan. Arbetsgruppen har emellertid kommit fram till att denna fråga faller utanför gruppens mandat, eftersom den måste tas upp vid plenarmötet som en del av den allmänna frågeställningen kring ändringsförfarande(n) för olika byggstenar i den framtida fördragsstrukturen.

¹ Se dok. CONV 116/02, s. 9.

² Dok. CHARTE 4473/00 CONVENT 49 av den 11 oktober 2000.

³ I detta sammanhang noterar arbetsgruppen vidare att det tidigare konventet arbetade offentligt – liksom det nuvarande – och att dess mötesprotokoll och arbetsdokument är offentliga (se <http://ue.eu.int/df>).

B. Anslutning till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

I. Allmänna slutsatser och rekommendationer

Precis som när det gäller stadgan betonar arbetsgruppen redan i början, i enlighet med sitt mandat, att det politiska beslutet om unionens eventuella anslutning till konventionen (dvs. anslutningen av den nya enda juridiska personen, som blivit resultatet av diskussionerna i arbetsgrupp III) kommer att förbehållas konventets plenarmöte. Arbetsgruppens mandat har varit att förbereda ett sådan beslut genom att diskutera ett antal särskilda frågor som rör formerna för och följderna av en eventuell anslutning.

Arbetsgruppen betonar dessutom att konventet endast skall besluta om huruvida man i det nya fördraget skall införa ett konstitutionellt bemyndigande som *ger* unionen *möjlighet* att ansluta sig till konventionen. Det blir sedan däremot en uppgift för unionens institutioner, särskilt för rådet som fattar enhälligt beslut, att inleda förhandlingar om ett anslutningsfördrag och fastställa den konkreta ramen för dessa förhandlingar. Under dessa förhandlingar måste en rad tekniska frågor lösas som gäller de konkreta formerna för anslutningen och som arbetsgruppen vederbörligen har noterat¹. Det bör likaledes överlåtas åt rådet att besluta om den lämpliga tidpunkten för unionens eventuella anslutning till konventionen och till dess olika tilläggsprotokoll. Alla dessa frågor är inte av konstitutionell art och behöver därför inte tas upp av konventet.

Utan att plenarmötets politiska beslut åsidosätts och på grundval av nedanstående argument och slutsatser samt vissa garantier ger alla medlemmar i arbetsgruppen sitt starka stöd eller är beredda att ställa sig välvilliga till att ett konstitutionellt bemyndigande upprättas som gör det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen.

De politiska och rättsliga huvudargument som talar för unionens anslutning till konventionen, vilka har erkänts av arbetsgruppen, är följande:

- Eftersom unionen på nytt bekräftar sina egna värderingar genom sin stadga, skulle dess anslutning till konventionen ge en stark politisk signal om sammanhållningen mellan unionen och det "större Europa", som återspeglas i Europarådet och dess paneuropeiska system för mänskliga rättigheter.

¹ Se särskilt WD nr 8 som innehåller en undersökning som gjorts inom Europarådet om tekniska och rättsliga frågor i samband med en eventuell anslutning till konventionen om de mänskliga rättigheterna.

- En anslutning till konventionen skulle ge medborgarna motsvarande skydd gentemot unionens handlingar som de för närvarande åtnjuter gentemot alla medlemsstater. Detta förefaller vara en trovärdighetsfråga eftersom medlemsstaterna har överfört betydande befogenheter till unionen, och anslutning till konventionen har gjorts till ett villkor för nya staters medlemskap i unionen.
- Anslutning skulle vara det idealiska verktyget för att garantera en enhetlig utveckling av de två europeiska domstolarnas rättspraxis i frågor som gäller mänskliga rättigheter; några anser att detta argument är ännu kraftfullare med tanke på ett eventuellt införlivande av stadgan i fördragen. Man bör i detta sammanhang även nämna de problem som uppstår på grund av att unionen för närvarande inte deltar i Europadomstolens rättssystem i fall där Europadomstolen föranleds att indirekt döma i frågor som rör unionsrätten, utan att unionen själv kan försvara sig inför denna domstol eller ha en domare i domstolen som skulle sörja för den nödvändiga sakkunskapen när det gäller unionsrätten.

Arbetsgruppen har ingående undersökt de eventuella följderna av en anslutning till konventionen för principen om gemenskapsrättens (eller unionsrättens) självständighet och för EG-domstolens ställning och auktoritet. Det har framgått av arbetsgruppens diskussioner och av expertutfrågningar¹ att principen om självständighet inte utgör något rättsligt hinder för unionens anslutning till konventionen. Efter anslutningen skulle domstolen fortfarande vara enda högsta skiljedomare i frågor som rör unionsrätten och giltigheten i unionens rättsakter; Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna skulle inte kunna betraktas som en högre domstol utan i stället som en specialiserad domstol som utövar extern kontroll av unionens skyldigheter enligt internationell rätt, vilka följer av anslutningen till konventionen. EG-domstolens ställning skulle vara analog med den ställning som nationella konstitutionella eller högsta domstolar för närvarande har i förhållande till Europadomstolen.

Arbetsgruppen betonar att införlivandet av stadgan i fördragen och unionens anslutning till konventionen inte bör betraktas som *alternativ* utan i stället som kompletterande åtgärder som säkerställer att unionen fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna; precis som förekomsten av stadgan inte på något sätt minskar fördelarna med att utvidga Europadomstolens kontroll till att även omfatta unionens rättsakter. En anslutning till konventionen minskar därför inte betydelsen av unionens egen katalog med grundläggande rättigheter. De två åtgärderna skulle leda till en situation som är analog med den situation som råder när det gäller lagarna i de medlemsstater vars konstitutioner skyddar de grundläggande rättigheterna, men som samtidigt har godtagit

¹ Jfr de samstämmiga uttalandena från domarna Vassilios Skouris (WD nr 19) och Marc Fischbach (CONV 295/02) samt från Johann Schoo och Michel Petite (WD nr 13).

Strasbourgssystemets extra externa kontroll av de mänskliga rättigheterna.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar arbetsgruppen därför (under förutsättning av ovannämnda politiska beslut och garantierna nedan) att en rättslig grund skall införas på lämplig plats i det konstitutionella fördraget genom vilken unionen skulle bemyndigas att ansluta sig till konventionen. En sådan rättslig grund skulle kunna formuleras tämligen enkelt¹. Med tanke på den konstitutionella betydelsen av en eventuell anslutning bör det emellertid även anges tydligt att det krävs ett enhälligt beslut av rådet och Europaparlamentets samtycke för att anslutningsfördraget skall undertecknas och ingås. I övrigt skall de normala förfarandena för internationella avtal följas.

II. Slutsatser och rekommendationer när det gäller särskilda frågor i samband med unionens eventuella anslutning till konventionen

1. Anslutningen till konventionen kommer inte att ändra fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna

Arbetsgruppen är överens om att det är av central betydelse att unionens anslutning till konventionen – liksom införlivandet av stadgan – inte på något sätt ändrar fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. Enligt den gemensamma uppfattningen inom arbetsgruppen skulle den rättsliga "räckvidden" av unionens anslutning till konventionen begränsas till frågor där unionen har behörighet. Det skulle således inte leda till någon utvidgning av unionens befogenheter, och ännu mindre till att en allmän behörighet införs för unionen när det gäller de grundläggande rättigheterna². "Positiva" skyldigheter för unionen att vidta åtgärder för att följa bestämmelserna i konventionen skulle således uppstå endast i den utsträckning som unionen har befogenheter för sådana åtgärder enligt fördraget.

Arbetsgruppen rekommenderar att vissa tekniska lösningar används för att helt säkert klargöra att unionens anslutning till konventionen inte innebär någon ändring av fördelningen av befogenheter. För det första skulle en bestämmelse där denna punkt klargörs kunna införas i den eventuella rättsliga grund som ger bemyndigande till anslutning. För det andra skulle ett uttalande där unionens begränsade befogenheter när det gäller de grundläggande rättigheterna betonas kunna införas efter anslutningen i en bestämmelse i anslutningsfördraget och/eller i en åtföljande förklaring av unionen. För det tredje skulle en mekanism genom vilken unionen och en medlemsstat

¹ I den rättsliga grunden skulle det t.ex. kunna fastställas att unionen har bemyndigande att ansluta sig till konventionen. Angående en eventuell tilläggs klausul där det klargörs att fördelningen av befogenheter inte skall ändras, se nästa avsnitt i rapporten.

² Vid det förberedande arbete inför anslutningen som för närvarande pågår har man också utgått från denna uppfattning, se Europarådets undersökning, WD nr 8 punkt 26, en uppfattning som bekräftats av domarna Vassilios Skouris och Marc Fischbach (WD nr 19, CONV 295/02) och av Michel Petite (WD nr 13) vid respektive utfrågningar.

gemensamt kan inställa sig som "medsvarande" inför Europadomstolen kunna säkerställa att domstolen inte skulle fälla avgöranden om fördelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna¹.

I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg att unionens anslutning till konventionen inte skulle innebära att unionen skulle bli medlem av Europarådet eller en allmän politisk aktör i Strasbourg. Unionen och unionsrätten skulle i stället helt enkelt delta (i en "omfattning" som begränsas till dess befogenheter) i det särskilda system för domstolskontroll av de mänskliga rättigheterna som inrättats genom konventionen. I stort sett (och utan att föregripa de detaljer som skall förhandlas fram vid en anslutning) skulle det vara en domare vid Europadomstolen som utsetts "på unionens vägnar" ("à titre de l'union") som skulle förse domstolen med särskild sakkunskap om unionsrätten. En företrädare för unionen skulle dessutom delta i ministerkommitténs särskilda uppgift att övervaka verkställigheten av domar enligt artikel 46 i konventionen om de mänskliga rättigheterna (vilket är viktigt särskilt för att kommittén skall hållas vederbörligen informerad om frågor som gäller unionsrätten, t.ex. om systemet för befogenheter), men inte i kommitténs allmänna uppgifter utanför konventionen.²

2. Medlemsstaternas individuella ståndpunkter till konventionen kommer inte att påverkas av unionens anslutning

Arbetsgruppen betonar vikten av principen om att unionens anslutning till konventionen inte påverkar medlemsstaternas individuella ståndpunkter till konventionen vilka återspeglas särskilt i deras individuella beslut om ratificering av vissa tilläggsprotokoll, i deras reservationer efter ratificeringen av konventionen eller dess tilläggsprotokoll och i deras rättighet att göra särskilda undantag. Arbetsgruppen betonar att denna punkt kan beaktas fullt ut av följande skäl:

- Som har förklarats ovan måste konventet nu diskutera om man skall införa en rättslig grund i fördraget som gör det möjligt för unionen att ansluta sig till konventionen. Om en sådan eventuell rättslig grund införs skulle det vara rådets uppgift att enhälligt besluta till vilka tilläggsprotokoll unionen skall ansluta sig och när, och vilka reservationer unionen skall lämna in med avseende på konventionen *i sitt eget namn*.

¹ Domare Marc Fischbach har förklarat denna mekanism för arbetsgruppen (se den sammanfattande noten i CONV 295/02, s. 5, och den förklaras även ingående i Europarådets undersökning, arbetsdokument nr 8, punkterna 57–62.

² Detta påstående påverkar inte de nu befintliga arrangemangen för gemenskapens deltagande i ministerkommitténs möten utan att den har rösträtt, se WD nr 8, punkt 34.

- *Medlemsstaternas* individuella reservationer med avseende på konventionen och tilläggsprotokollen samt deras rättighet att göra särskilda undantag (artikel 15 i konventionen om de mänskliga rättigheterna) skulle under inga omständigheter påverkas av anslutningen eftersom de gäller respektive nationell rätt, medan unionens anslutning skulle ha rättsverkan endast i den mån som unionsrätten berörs.

III. Slutsatser när det gäller de mekanismer som föreslagits som alternativ till en anslutning till konventionen

Mot bakgrund av de expertutlåtanden¹ som arbetsgruppen fått beträffande rättsliga och praktiska problem med flera mekanismer som ibland föreslagits som alternativ till unionens anslutning till konventionen rekommenderar arbetsgruppen inte sådana alternativa mekanismer (t.ex. ett särskilt förfarande för "hänskjutande" eller "hörande" från EG-domstolen till Europadomstolen, ett särskilt förfarande för att väcka talan vid Europadomstolen mot institutionerna utan anslutning eller en "gemensam panel/kammare" bestående av domare från båda de europeiska domstolarna).

C. Möjlighet till prövning vid EG-domstolen

Arbetsgruppen diskuterade unionens nuvarande rättsmedelssystem som är tillgängligt för enskilda personer, särskilt mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett verksamt rättsligt skydd.

I samband med detta har arbetsgruppen diskuterat idén om att inrätta ett särskilt förfarande vid EG-domstolen för skydd av de grundläggande rättigheterna. Eftersom en majoritet bland medlemmarna hade reservationer mot denna tanke rekommenderar arbetsgruppen inte konventet detta. Arbetsgruppen betonar emellertid den stora fördel som det skulle innebära för medborgarna om stadgan eventuellt införlivades i det konstitutionella fördragets struktur, varigenom unionens nuvarande rättsmedelssystem skulle bli tillgängligt.

Arbetsgruppen vill dock uppmärksamma plenarmötet på en annan fråga, nämligen frågan om huruvida villkoren för enskilda personers möjlighet att direkt få sin sak prövad vid domstolen (artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget) behöver omarbetas för att säkerställa ett verksamt rättsligt skydd. När det gäller denna punkt har det framkommit av arbetsgruppens diskussioner att

¹ Se utfrågningarna av Johann Schoo, Jean-Claude Piris och Michel Petite den 23 juli 2002 (arbetsdokument 13, s. 14, 32 fotnot 2 och s. 50–51) samt utfrågningen av domare Marc Fischbach den 17 september 2002, dok. CONV 295/02.

det kan finnas en viss brist när det gäller skyddet på grund av det nuvarande villkoret "som direkt och personligen berör honom" i artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget och den rättspraxis som tolkar det i det särskilda fallet med direkt tillämpliga gemenskapsförordningar, i vilka direkt tillämpliga förbud utfärdas för enskilda personer. Å andra sidan framkom en ganska allmän uppfattning under arbetsgruppens diskussioner om att det nuvarande övergripande rättsmedelssystemet och den "arbetsfördelning" mellan gemenskapen och de nationella domstolarna som det medför inte bör ändras radikalt genom en eventuell omarbetning av artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget. Några medlemmar nämnde möjligheten att införa en bestämmelse i fördraget om medlemsstaternas skyldigheter, enligt nyligen tillämpad rättspraxis¹, att tillhandahålla verksamma rättsmedel för rättigheter som härrör från unionsrätten.

Medan frågan om artikel 230 fjärde stycket förvisso har ett samband med de grundläggande rättigheterna, går den under alla omständigheter längre än skyddet av dessa rättigheter – eftersom rättsligt skydd måste finnas för *all* subjektiv rätt, och den uppkommer helt oberoende av de konkreta frågor som rör införlivandet av stadgan och anslutningen till konventionen. Arbetsgruppen anser att denna fråga och dess institutionella följder måste behandlas tillsammans med andra frågor, t.ex. gränserna för domstolens behörighet i rättsliga och inrikes frågor² eller domstolskontroll av subsidiariteten. Arbetsgruppen avstår därför från att lämna konkreta rekommendationer och överlämnar frågan om en eventuell omarbetning av artikel 230 fjärde stycket i EG-fördraget tillsammans med de värdefulla bidrag som lämnats i detta ärende³ till konventet för ytterligare behandling i lämpligt sammanhang.

¹ EG-domstolens dom av den 25 juli 2002, C-50/00 P, UPA, punkterna 41 och 42. Det bör också erinras om att domstolen i sin dom noterade att även om det förvisso går att föreställa sig ett annat system för prövning av lagenligheten av allmänt tillämpliga rättsakter än det som inrättats genom det ursprungliga fördraget, vilket i detta avseende aldrig har ändrats på något mer genomgripande sätt, ankommer det, om så skulle behövas, på medlemsstaterna att med tillämpning av artikel 48 EU besluta om nödvändiga ändringar i det nuvarande systemet.

² I samband med detta riktas uppmärksamheten på expertutlåtanden som lämnats till arbetsgruppen, i vilka den oro återspeglas som man känner, när det gäller skyddet för de mänskliga rättigheterna, beträffande dessa gränser som för närvarande finns i artikel 68 i EG-fördraget och artikel 35 i EU-fördraget på ett område som är så känsligt för mänskliga rättigheter som rättsliga och inrikes frågor samt beträffande gränserna för domstolens kontroll över unionsorgan som Europol; se utfrågningarna av domare Vassilios Skouris (WD nr 19) och Johann Schoo den 23 juli 2002 (WD nr 13) samt WD nr 20 av Ben Fayot med en not från generaladvokaten Francis Jacobs.

³ Se uttömmande om rättsmedel och andra icke rättsliga medel, dok. CONV 221/02 CONTRIB 76 från Jacob Söderman, särskilt om artikel 230: CONV 45/02 CONTRIB 25 från Hannes Farnleitner, arbetsgruppens WD nr 17 från Jürgen Meyer, WD nr 20 från Ben Fayot med en not från generaladvokaten Francis Jacobs, utfrågningen av domare Vassilios Skouris (WD nr 19), utfrågningen av Johann Schoo (WD nr 13) och en sammanfattning av debatten och alternativen i WD nr 21 av arbetsgruppens ordförande.

Arbetsgruppens förslag till redaktionella justeringar i de övergripande artiklarna i stadgan¹

Artikel 51.1

"Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Institutionerna, organen och medlemsstaterna skall därför respektera rättigheterna, iakttå principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter **och med respekt för gränserna för unionens befogenheter så som de tilldelats unionen genom andra delar i [detta fördrag/det konstitutionella fördraget].**"

Artikel 51.2

"Denna stadga utvidgar inte **unionsrättens tillämpningsområde utöver unionens befogenheter och** medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för [gemenskapen och] unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs **i de andra [kapitlen/delarna] i** [detta fördrag/det konstitutionella fördraget]."

Tillägg till artikel 52

"52.4 I den mån som denna stadga erkänner de grundläggande rättigheterna, så som de framgår av de konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna, skall dessa rättigheter tolkas i överensstämmelse med dessa traditioner."

"52.5 De bestämmelser i denna stadga som innehåller principer kan genomföras genom rättsakter och verkställighetsföreskrifter som antas av unionens institutioner och organ och genom medlemsstaternas åtgärder när de tillämpar unionsrätten vid utövandet av sina respektive befogenheter. De får åberopas inför domaren endast för tolkningen av sådana åtgärder och för avgörandet om deras lagenlighet."

"52.6 Nationella lagar och nationell praxis skall beaktas fullt ut enligt vad som anges i denna stadga."

¹ Lydelsen inom hakparentes är beroende av den exakta slutliga fördragsstrukturen.