

CONV 689/1/03
REV 1

CERCLE I 16

RAPPORT

från:	Ordföranden i diskussionscirkeln om domstolen
till:	Konventsledamöterna
Ärende:	Kompletterande rapport om frågan om domstolskontroll av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

1. Medlemmarna i diskussionscirkeln om domstolen beslutade vid mötet den 17 mars 2003, när utkastet till slutrapport behandlades, att hålla ett extra möte för att diskutera problematiken i samband med domstolskontroll av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta möte ägde rum den 4 april 2003¹.
2. Vid diskussionen utgick man från ett dokument från sekretariatet (WD 10) som innehöll en beskrivning av den situation som nu råder när det gäller denna fråga samt en del överväganden inför framtiden (se dokument i bilagan). Ordföranden förklarade alla tänkbara alternativ som läggs fram i dokumentet och presenterade de frågor som man skulle kunna diskutera inom cirkeln. Han meddelade att Hans Martin Bury och Jürgen Meyer skriftligen underrättat honom om att de ställer sig positiva till punkterna 1 och 2 i sekretariatets dokument, dvs. ändringen av artikel 60 respektive artikel 301 för att uttryckligen ange att ekonomiska sanktioner kan vidtas mot enskilda och att förfarandet med förhandsavgörande kan tillämpas; Jürgen Meyer klargjorde dessutom att han på GUSP-området godtog att domstolen får avge ett yttrande i förväg i enlighet med artikel 300.6 i EG-fördraget.

¹ Mötet leddes av António Vitorino och följande ledamöter deltog: Berger, Dastis, Duff, Floch, McDonagh, Lord MacLennan, Baroness Scotland and Severin.

3. Vid diskussionen stödde flertalet medlemmar tanken på att artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget bör ändras så att det uttryckligen anges att ekonomiska sanktioner kan vidtas mot enskilda personer på grundval av dessa båda bestämmelser, vilket är möjligt redan idag, i förekommande fall, genom tillämpning av artikel 308 i EG-fördraget, om det inte finns någon särskild rättslig grund.
4. När det gäller de övriga övervägandena i arbetsdokumentet gick cirkelmedlemmarnas uppfattningar mer isär. En del ställde sig bakom att domstolen skall ha behörighet att tolka akter på GUSP-området som måste genomföras på nationell nivå, medan andra var av motsatt uppfattning.
5. En del medlemmar ansåg att domstolen bör ha allmän behörighet och kunna granska lagenligheten av de akter som antas av rådet på GUSP-området. De underströk att detta skulle vara en följd av att unionen är en rättslig gemenskap med en stadga om de grundläggande rättigheterna och att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna under alla omständigheter kan se sig nödsakad att ta upp talan som gäller genomförandet av dessa akter. Möjligheten att ange att en medlemsstat får väcka talan i enlighet med artikel 227 i EG-fördraget togs upp i detta sammanhang. Andra gjorde gällande att om domstolen ges behörighet att granska lagenligheten av akter som antas inom ramen för GUSP skulle detta inte bara kunna skada effektiviteten i denna politik eller rentav dess utveckling utan även medföra en betydande förändring av den rådande institutionella balansen.
6. En del medlemmar ansåg att man skulle kunna tänka sig möjligheten att i konstitutionen införa att en institution eller en medlemsstat kan begära ett yttrande i förväg från domstolen för att domstolen skall granska om ett tilltänkt internationellt avtal som omfattas av GUSP är förenligt med konstitutionens bestämmelser (artikel 300.6). Några menade att denna förebyggande granskning skulle vara en minimigaranti för att konstitutionen följs, eftersom unionen inte får ingå ett internationellt avtal som är oförenligt med konstitutionens bestämmelser. Andra medlemmar ansåg att domstolen inte skall ha behörighet att avge ett yttrande i förväg om tilltänkta internationella avtal på detta område.

7. I slutet av diskussionen gjorde ordföranden följande sammanfattning av debatterna:

- a) Tanken på att ändra lydelsen i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget så att det uttryckligen anges att ekonomiska sanktioner kan vidtas mot enskilda personer på grundval av dessa båda bestämmelser stöddes av diskussionscirkelns medlemmar.
- b) Till följd av att pelarna avskaffas bör man i konstitutionen behålla den princip som fastställs i artikel 47 i EU-fördraget, på grundval av vilken domstolen har befogenhet att kontrollera att åtgärder och förfaranden på GUSP-området inte inkräktar på de förfaranden som tillämpas på andra politikområden (som omfattas av f.d. första pelaren) i konstitutionen för att de sistnämnda skall kunna skyddas.
- c) När det gäller att ge institutionerna och staterna rätt att anhängiggöra ett ärende vid domstolen om ogiltigförklaring av beslut på GUSP-området förefaller det alltför tidigt att i detta skede gå in närmare på denna fråga utan att ens känna till de väsentliga bestämmelserna beträffande GUSP och institutionernas respektive roller. Denna fråga kan eventuellt tas upp senare mot bakgrund av de väsentliga bestämmelserna på GUSP-området. Ordföranden konstaterade dock att en del medlemmar motsätter sig detta.
- d) Mot bakgrund av diskussionerna om de väsentliga bestämmelserna på GUSP-området bör man även bedöma om det är lämpligt att utvidga domstolens behörighet till att omfatta restriktiva åtgärder med tillämpning av de GUSP-beslut som kan påverka personer på annat sätt än på det ekonomiska planet (t.ex. åtgärder för att förbjuda viseringar). Men inte heller i denna fråga kom man fram till någon slutsats inom cirkeln.
- e) Avslutningsvis var flertalet cirkelmedlemmar positiva till möjligheten att tänka sig det förfarande för yttrande i förväg som avses i artikel 300.6 i EG-fördraget för de tilltänkta internationella avtalen på GUSP-området. Men man var inte enig på denna punkt; några medlemmar hade motsatt uppfattning.

EUROPEISKA KONVENTET
SEKRETARIATET

Bryssel den 12 mars 2003 (27.3)

CERCLE I

Arbetsdokument 10

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Diskussionscirkeln om domstolen
Ärende:	Domstolskontroll av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

I. Den nuvarande situationen

Enligt artikel 46 i Fördraget om Europeiska unionen skall domstolen inte vara behörig att pröva talan mot rättsakter som rör GUSP, däribland rättsakter om ingående av internationella avtal på GUSP-området. Sådana rättsakter kan därför inte ogiltigförklaras av domstolen i enlighet med artikel 230 i EG-fördraget.

Enligt artikel 47 i EU-fördraget skall dock ingen bestämmelse i det fördraget inverka på bestämmelserna i EG-fördraget. Enligt artikel 46 i EU-fördraget skall bestämmelserna i EG-fördraget om domstolens behörighet och om utövandet av denna behörighet tillämpas på artikel 47 i Fördraget om Europeiska unionen. Domstolen är därför behörig att säkerställa att rättsakter om ingående av GUSP-avtal inte inkräktar på de befogenheter som EG-fördraget ger gemenskapen¹.

¹ Domstolens dom av den 12 maj 1998 (flygplatstransitering), kommissionen mot rådet, mål C-170/96, REG, s. I-2763.

Om en åtgärd på GUSP-området innebär ekonomiska sanktioner mot ett tredje land krävs genomförandeåtgärder från gemenskapens sida; de vidtas på grundval av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget. När det gäller ekonomiska sanktioner mot enskilda personer tillämpas artikel 308 i EG-fördraget. Rådet har icke desto mindre gett artiklarna 60 och 301 en vid tolkning och använt dem som rättslig grund för att vidta sanktioner mot personer eller sammanslutningar som de facto utövade kontroll över ett land eller en del av ett land. Domstolen utövar sin rättsliga kontroll över alla sådana genomförandeakter i enlighet med EG-fördraget.

II. Möjliga lösningar

1. När det gäller domstolens rättsliga kontroll av GUSP-frågor i allmänhet och internationella avtal i synnerhet är den första lösningen att man behåller status quo, som beskrivs i del I. Om man väljer denna lösning kan man överväga att ändra ordalydelsen i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget så att det uttryckligen öppnas en möjlighet att vidta ekonomiska sanktioner mot enskilda personer på grundval av dessa båda bestämmelser.
2. Det första alternativet för en utvidgning av domstolens behörighet skulle innebära att de nationella domstolarna ges möjlighet att förelägga domstolen ett ärende för förhandsavgörande om tolkning när de måste fatta beslut om frågor som gäller medlemsstaternas genomförande av GUSP-beslut som de måste genomföra.
3. I del I förklarades det att ekonomiska sanktioner mot enskilda personer redan genomgår domstolens rättsliga kontroll. Om man önskar utvidga denna möjlighet att tillämpa GUSP-beslut som kan påverka personer på annat sätt än i ekonomiskt avseende bör man överväga möjligheten att ge enskilda personer rätt att väcka talan vid domstolen
 - antingen om ogiltigförklaring av GUSP-beslut som direkt och personligen berör dem (t.ex. viseringsförbud),

- eller endast med skadeståndsanspråk med åberopande av att rättsakten är rättsstridig, men utan att domstolen har rätt att upphäva eller ogiltigförklara den.
4. Andra möjligheter att väsentligen utvidga domstolens behörighet kan övervägas, men kan komma att ändra den institutionella balansen på GUSP-området. Dessa skulle framför allt innebära att man
- ger institutionerna och medlemsstaterna rätt att anmoda domstolen att upphäva GUSP-beslut på grund av att de fattats i strid med konstitutionen eller en bestämmelse i internationell lagstiftning som unionen eller alla medlemsstaterna har samtyckt till att vara bundna av,
 - utvidgar domstolens behörighet till att omfatta GUSP-frågor på samma villkor som de som gäller på de områden som för närvarande omfattas av EG-fördraget.
5. Alla de möjligheter att utvidga domstolens behörighet som anges i punkterna 2–4 kan inverka på GUSP:s natur; de måste därför ovillkorligen diskuteras av konventet vid debatten om GUSP.
6. När det gäller det yttrande i förväg som avses i artikel 300.6 i EG-fördraget kan man överväga att i fördraget införa möjligheten för en institution eller en medlemsstat att kräva ett sådant yttrande för att domstolen skall kunna undersöka om ett tilltänkt internationellt GUSP-avtal är förenligt med bestämmelserna i konstitutionen.
-