



Justitiedepartementet

Grundlagsenheten

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 3–4 juni 2010

Dagordningspunkt 19

Rubrik: Anslutning till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- Antagande av förhandlingsmandat

Dokument: har ännu inte presenterats

Tidigare dokument:

7668/10 FREMP 5 JAI 227 COHOM 74 RESTREINT UE

8356/10 FREMP 7 JAI 279 COHOM 85 COSCE 2 RESTREINT UE

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: 19 februari och den 16 april 2010.

[Överläggning med konstitutionsutskottet om den ståndpunkt som anges nedan har hållits den 20 maj 2010.]

Bakgrund (inkl. syftet med behandlingen i rådet)

I Stockholmsprogrammet uppmanas kommissionen att skyndsamt lägga fram ett förslag om anslutningen till Europakonventionen.

Kommissionen presenterade den 17 mars 2010 en rekommendation till rådsbeslut om mandat för kommissionen att förhandla med Europarådet om anslutning.

Det spanska ordförandeskapet har som målsättning att en överenskommelse om mandatet ska nås i juni och det har hållits sex möten på arbetsgruppsnivå och ytterligare ett möte kommer att äga rum den 25 maj 2010.

Diskussionerna i arbetsgruppen har främst kretsat kring två olika delfrågor. Det gäller för det första en s.k. medsvaramekanism som syftar till att göra det möjligt för EU respektive medlemsstaterna att träda in som medsvarende i vissa mål inför Europadomstolen. Som främsta skäl till att EU bör kunna bli part i vissa fall när ett klagomål enbart riktas mot en medlemsstat har framhållits att EU både bör ges möjlighet att argumentera för att rättsakten är förenlig med konventionen och kunna hållas ansvarigt för eventuella konventionskränkningar när dessa har sin grund i unionsrätten. På motsvarande sätt har det framhållits som värdefullt att medlemsstaterna bör kunna hållas ansvariga för brister i primärrätten och bli bundna av en dom som innebär krav på ändring av denna.

För det andra har diskussionerna till stor del kretsat kring EU-domstolens befogenheter enligt fördragen och dess eventuella roll vid prövningen av mål i Europadomstolen. Många medlemsstater har, med hänvisning till protokoll 8 till Lissabonfördraget, framhållit ett behov av att skapa en mekanism som säkerställer att EU-domstolen kan ges möjlighet att avge tolkningsbesked om unionsrättsaktens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter inom unionsrätten innan Europadomstolen prövar frågan om förenligheten med konventionen. En sådan mekanism är tänkt att kunna användas endast om EU-domstolen inte tidigare har fått möjlighet att yttra sig över frågan.

Frågan om vem som ska utses till unionens förhandlare har också behandlats, främst på Coreper-nivå. Flertalet medlemsstater stödjer förslaget att ge kommissionen uppdraget att förhandla anslutningen, med en skyldighet att samråda med en särskilt kommitté som rådet utser och som är sammansatt av företrädare för samtliga medlemsstater (arbetsgruppen för grundläggande rättigheter). Ett antal medlemsstater har också ansett att det inte är tillräckligt att informellt samråd äger rum med den höga representanten utan har föredragit att den höga representanten involveras på ett mer formellt sätt när frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken aktualiseras i förhandlingarna.

Nya dokument presenterades inför och vid rådsarbetsgruppsmötet den 19 maj och ordförandeskapet avser att presentera ytterligare reviderade dokument inför mötet den 25 maj. Coreperbehandling förutses den 27 maj och den 2 juni. Ordförandeskapet har ännu inte angett annat än att mandatet ska antas den 4 juni.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 6(2) och 218 FEUF. Enligt artikel 6(2) ska EU ansluta sig till Europakonventionen. Enligt artikel 218 ska beslut om anslutning antas av rådet med enhällighet, efter godkännande av Europaparlamentet.

Beslutet träder i kraft först när det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Protokoll 8 om artikel 6(2) anger vissa förutsättningar för anslutningen.

Svensk ståndpunkt

Sveriges övergripande målsättning är att anslutningen av EU till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska äga rum så snart som möjligt, samt att anslutningen ska bidra till att stärka såväl den enskildes ställning som Europakonventionen och Europadomstolen.

Sverige välkomnar Spaniens ambition att anta ett beslut om förhandlingsmandat under sitt ordförandeskap.

Sverige anser att någon form av medsvaramekanism bör införas. När ett klagomål berör både en medlemsstat och EU bör båda dessa ha möjlighet att uppträda som medsvarende i målet.

EU-domstolens roll som yttersta uttolkare av unionsrätten garanteras enligt Sverige genom den ordning som gäller enligt fördragen, det vill säga möjligheten för de nationella domstolarna att begära förhandsavgöranden. Sverige kan dock också acceptera att det skapas en särskild mekanism för att möjliggöra att EU-domstolen kan avge tolkningsbesked när den inte tidigare fått möjlighet till det, förutsatt att mekanismen inte leder till oproportionerliga, negativa effekter för enskilda klagande.

Sverige stödjer förslaget att kommissionen utses till förhandlare. Kommissionen bör bedriva förhandlingarna i nära samarbete med den expertkommitté som ska utses av medlemsstaterna.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet beslutade i plenum den 19 maj 2010 att anta ett betänkande (A7-0144/2010) med en resolution om de institutionella aspekterna av Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [2009/2241(INI)].

Europaparlamentet har samma huvudsakliga målsättning som kommissionen och rådet. På några punkter skiljer sig parlamentets resolution dock åt från förslaget till förhandlingsdirektiv i underlagsdokumentet. Europaparlamentet framhåller bl.a. att EU bör tillträda samtliga protokoll som motsvaras av stadgan, oberoende av om samtliga medlemsstater har tillträtt dem, och att rättsmedel ska anses uttömda när en nationell domare, trots att den enskilde begärt det, inte begär förhandsavgörande. Europaparlamentet anser att förhållandet

mellan domstolarna inte ska formaliseras och framhåller även att parlamentet bör konsulteras genom hela processen, inklusive mandatdiskussionerna.

Förslaget

I det dokument som presenterades inför rådsarbetsgruppsmötet den 19 maj (dok. 9689/10) och som alltså troligen inte kommer att vara det dokument som föreläggs rådet, föreslås att kommissionen ska utses att – i samråd med arbetsgruppen för grundläggande rättigheter – förhandla för EU:s räkning om EU:s anslutning till Europakonventionen i enlighet med de förhandlingsdirektiv som fogas till beslutet. Kommissionen ska regelbundet rapportera till kommittén vilja framsteg som görs i förhandlingarna och ska löpande utan dröjsmål överlämna samtliga förhandlingsdokument till kommittén. Det föreslås vidare att rådet slår fast att de medlemsstater som deltar vid förhandlingarna på Europarådets sida, i enlighet med lojalitetsplikten inom EU och med full ömsesidig respekt, stödjer unionens förhandlare i sitt försvar av unionens inställning i enlighet med de förhandlingsdirektiv som gäller vid varje given tidpunkt.

Enligt de föreslagna förhandlingsdirektiven ska förhandlingarna bedrivas på sätt som är förenligt med artikel 6 fördraget om Europeiska unionen och protokoll 8 till Lissabonfördraget samt vägledas av fem principer; principen om neutralitet med avseende på unionens kompetens, principen om bevarande av Europakonventionens systematik, principen om neutralitet med avseende på medlemsstaternas åtaganden, principen om bevarandet av EU-domstolens tolkningsrätt i fråga om unionsrätten samt principen om likställighet för konventionsparterna. Förhandlingsresultatet ska säkerställa att EU hålls ansvarigt för konventionskränkningar vid passivitet i fråga om att vidta en åtgärd eller rättsakt enbart i den utsträckning EU har haft behörighet att besluta om åtgärder på området. Det ska också tillförsäkras att anslutningen innebär åtaganden för unionen enligt konventionen och de protokoll EU tillträder endast med avseende på de handlanden och åtgärder som kan hänföras till någon av EU:s institutioner eller organ m.m.

Enligt förslaget ska anslutningsavtalet vidare möjliggöra att unionen – på de villkor som i övrigt anges i förhandlingsmandatet – kan tillträda alla nuvarande och framtida ändrings- och tilläggsprotokoll. Förhandlaren ska vid förhandlingarna antyda att unionen inledningsvis kommer att tillträda enbart de protokoll som samtliga medlemsstater har ratificerat.

Förhandlingarna ska vidare säkerställa att EU får delta med en heltidsdomare i Europadomstolen, att ett lämpligt antal ledamöter av Europaparlamentet deltar i parlamentariska församlingens möten som rör frågor med anknytning till konventionen (särskilt val av domare) och att

EU deltar med rösträtt i Ministerkommittén när den utövar uppgifter med anknytning till konventionen.

I underlagsdokumentet föreslås vidare att det ska skapas en medsvarendemekanism vid mål inför Europadomstolen (punkten 10). Förhandlingarna ska enligt kompromissförslaget säkerställa att mål som inleds av icke-medlemsstater och individuella ansökningar vederbörligen involverar medlemsstater och/eller union enligt vad som är lämpligt, allt i syfte att möjliggöra för unionen och medlemsstaterna att inom ramen för sina respektive behörigheter försvara förenligheten av den handling som ett klagomål om konventionsbrott avser. I förslaget anges att unionen således bör tillåtas att träda in i mål som medsvarende när unionen på ett betydande sätt påstår att det finns en inre koppling mellan det påstådda konventionsbrottet och en handling som antagits på grundval av fördraget om Europeiska unionen eller fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. På samma sätt bör medlemsstaterna enligt förslaget tillåtas att träda in i mål som medsvarende när de på ett betydande sätt påstår att det finns en inre koppling mellan det påstådda konventionsbrottet och fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller någon annan bestämmelse av samma valör.

När det gäller frågan om EU-domstolens delaktighet såvitt avser rättsaktens förenlighet med EU-rätten har under arbetet i rådsarbetsgruppen flera olika förslag presenterats. I underlagsdokumentet (punkten 11) föreslås att EU-domstolen ska ges möjlighet att – utan att orsaka allvarlig fördröjning – i de mål inför Europadomstolen som EU-domstolen inte tidigare involverats, yttra sig om (”rule on”) huruvida en handling (”act”) av EU:s institutioner eller organ m.m. är förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna såsom de definieras enligt unionsrätten. Under alla förhållanden ska EU-domstolens prerogativ att som enda domstol ha rätt att ogiltigförklara en rättsakt bevaras.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Inga effekter på svenska regler förutses med anledning av förhandlingsmandatet.

Det slutliga avtalet om anslutningen kan förväntas leda till ändringar i Europakonventionen som ska godkännas av Sverige. Sådana ändringar leder till behov av ändringar i den svenska inkorporeringslagen.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet om förhandlingsmandat får inte några ekonomiska konsekvenser i sig.

Det är oklart vilka ekonomiska effekter anslutningen som sådan kan få. De kostnader som uppkommer inom ramen för konventionens kontrollsystem (Europadomstolen och Ministerkommittén) betalas av Europarådet. EU kommer att behöva bidra till dessa kostnader men antagligen även till andra kostnader för Europarådet, t.ex. vissa kostnader som är hänförliga till arbetet i den parlamentariska församlingen. Finansieringsfrågan måste enligt kommissionen lösas under förhandlingar med Europarådet men bör mynna ut i att EU bidrar med ett visst fixerat belopp som beräknats utifrån en på förhand fastslagen formel.

Övrigt

-