



Justitiedepartementet

Grundlagsenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 26-27 april 2012 i Luxemburg

Dagordningspunkt 17

Rubrik: Anslutningen till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
-Diskussion kring vissa frågor

Dokument:

Något dokument för behandling i rådet har inte presenterats.

Tidigare dokument:

DS 1246/12

CDDH(2011)009 Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: den 8 juni och den 9 december 2011. (Frågan om rådets beslut om förhandlingsmandatet har behandlats tidigare i EU-nämnden den 19 februari, 16 april och 28 maj 2010.)

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: Konstitutionsutskottet har informerats om förhandlingarna den 11 november 2010 och den 16 februari 2012. Justitieutskottet har informerats om förhandlingarna den 9 december 2010 och den 8 december 2011. (Frågan om rådets beslut om förhandlingsmandatet har behandlats tidigare i justitieutskottet den 18 mars 2010 och i konstitutionsutskottet den 20 maj 2010.)

Bakgrund (inkl. syftet med behandlingen i rådet)

Genom Lissabonfördraget (artikel 6.2 fördraget om Europeiska unionen) infördes en rättslig grund, och en skyldighet, för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Rådet beslutade i juni 2010 ett

mandat för kommissionen att inleda förhandlingar med Europarådet om ett anslutningsavtal. Förhandlingarna inleddes i juli 2010. Under hösten 2010 och under våren och sommaren 2011 ägde förhandlingar rum inom ramen för en informell arbetsgrupp under Europarådets Styrkommitté för mänskliga rättigheter. Arbetsgruppen (CDDH-UE) fick i uppdrag att utforma förslag till avtalslösningar för anslutningen. Kommissionen samrådde med och rapporterade till rådet inom ramen för en arbetsgrupp under rådet under förhandlingarna i CDDH-UE.

Ett första avtalsutkast presenterades i mars 2011 och målsättningen förra våren var att förhandlingsarbetet i den informella arbetsgruppen skulle avslutas senast den 30 juni 2011 och att styrkommittén därefter skulle färdigbehandla avtalsutkastet. I enlighet med tidsplanen enades parterna i juni förra året på teknisk nivå om ett utkast till anslutningsavtal. Inför att avtalet skulle diskuteras i styrkommittén i mitten av oktober framkom emellertid att det fortfarande råder oenighet kring flera frågor i anslutningsavtalet. Vid mötet i styrkommittén konstaterades därför att det fanns behov av ytterligare diskussion mellan EU:s medlemsstater innan ett anslutningsavtal skulle kunna antas. Diskussioner kring de utestående frågorna har sedan dess pågått i arbetsgruppen under rådet. Målet är att nå enighet så att förhandlingarna med Europarådet kan återupptas.

Det är främst tre större frågor i anslutningsavtalet som har diskuteras inom EU.

Det gäller för det första den s.k. *medsvarandemekanismen*. Det är en mekanism som syftar till att göra det möjligt för EU och medlemsstaterna att träda in som medsvarande i vissa mål inför Europadomstolen. Det främsta skälet till att EU bör kunna bli part i vissa fall när ett klagomål enbart riktas mot en medlemsstat är att EU bör kunna hållas ansvarigt för eventuella konventionskränkningar när dessa har sin grund i unionsrätten. På samma sätt bör medlemsstaterna kunna hållas ansvariga för brister i primärrätten, dvs. det skikt inom unionsrätten som medlemsstaterna helt och hållet förfogar över själva. När det gäller medsvarandemekanismen är medlemsstaterna i EU i huvudsak ense men det återstår visst arbete med hur mekanismen exakt ska formuleras i avtalet.

En annan fråga som har föranlett diskussion är frågan om *vilket inflytande EU bör få i Europarådets ministerkommitté*. I avtalsutkastet har det tagits in ett antal röstningsregler som kan sägas begränsa EU:s och medlemsstaternas rösträtt i ministerkommittén när kommittén fattar beslut som rör verkställigheten av Europadomstolens domar i mål mot EU. Dessa begränsningar diskuteras fortfarande.

En tredje fråga som också har orsakat fortsatt diskussion mellan EU:s medlemsstater rör *omfattningen av anslutningen och EU-domstolens roll*.

Diskussionerna har här främst handlat om vikten av att Europadomstolen genom EU:s anslutning till konventionen inte ges befogenhet att uttala sig i frågor som EU-domstolen inte har behörighet att uttala sig om, t.ex. själva fördragen och beslut som fattas på mellanstatlig nivå i stället för på unionsnivå.

EU:s anslutning till Europakonventionen aktualiserar ett stort antal frågor av vitt skilda slag. Vissa rör *avtalet mellan EU och Europarådet*, andra rör *EU:s interna reglering*. Som komplement till anslutningsavtalet ska därför EU-interna regler antas. Många frågor kommer att behandlas i båda dessa instrument. Till exempel är tanken att den övergripande regleringen om när EU eller en medlemsstat ska kunna begära att få träda in i ett mål vid Europadomstolen som s.k. medsvarande ska finnas i avtalet mellan EU och Europarådet, medan de närmare förutsättningarna för när det *unionsrättsligt* ska vara tillåtet att göra det ska regleras i de interna EU-reglerna. I de EU-interna reglerna kommer också bl.a. närmare bestämmelser om EU-domstolens roll i processen och frågan om vilken institution som ska uppträda som ombud inför Europadomstolen att hanteras.

De EU-interna frågorna har diskuterats i FREMP med utgångspunkt från ett antal arbetspapper från kommissionen. KOM har ansett att anslutningsavtalet måste förhandlas färdigt innan ett formellt utkast till interna regler kan presenteras. Diskussioner har dock förts om möjligheten och behovet av att förhandla dessa instrument parallellt.

ORDF anser att diskussionen kring mer detaljerade interna regler måste ske mot bakgrund av ett avtalsutkast som har accepterats av både EU och Europarådet. Eftersom avtalsutkastet ännu inte har förhandlats färdigt är detta i nuläget inte möjligt. ORDF har tagit fram ett antal generella principer som övergripande fastställer vad de interna reglerna ska innehålla.

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.

Beslut om de EU-interna reglerna antas av rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter godkännande av Europaparlamentet (artikel 352 FEUF).

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 den anslutningen ska bidra till att stärka såväl den enskildes ställning som Europakonventionen och Europadomstolen.

Avtalsutkastet från juni 2011 samt de förslag till interna regler som har presenterats ser i allt väsentligt bra ut. Det är inte möjligt att ta fram ett avtal som samtliga 27 av EU:s medlemsstater, eller för den delen samtliga 47 Europarådsmedlemmar, anser vara i alla delar fullt tillfredsställande. Sveriges utgångspunkt är att ändringar av bestämmelserna i avtalsutkastet bör hållas till ett minimum, eftersom kompromissen från juni 2011 är resultatet av komplicerade rättsliga och politiska förhandlingar och utrymmet för ändringar bedöms som mycket begränsat. Oavsett detta är vi naturligtvis medvetna om att vi inte kan komma vidare om inte alla EU:s medlemsstater är överens och vi har därför varit, och är fortfarande, öppna för diskussion kring de utestående frågorna. Sverige kan i sak godta de förslag till ändringar i avtalsutkastet som har presenterats. I fråga om anslutningens omfattning har Sverige som utgångspunkt att alla åtgärder riktade mot en individ ska kunna överprövas av Europadomstolen.

Sverige anser att förhandlingarna med Europarådet bör återupptas så snart som möjligt. Utkast till interna regler och bestämmelser har diskuterats vid flera tillfällen i arbetsgruppen och Sverige anser att dessa diskussioner kan fortsätta parallellt med förhandlingarna i Strasbourg. Även de interna reglerna måste antas enhälligt av alla medlemsstater och det ligger därför i alla medlemsstaters intresse att vi senare kan enas även vad gäller dessa bestämmelser.

Sverige välkomnar det arbete som ORDF har lagt ner på att ta fram de övergripande principerna för de interna reglerna och på så sätt försöka komma framåt i processen.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet antog i plenum den 19 maj 2010 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), (A7-0144/2010)].

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 MS 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. Europaparlamentet ser dock överlag positivt på anslutningen.

Förslaget

-

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Anslutning av EU till Europakonventionen kommer att skapa skyldigheter för EU med avseende på åtgärder som vidtas eller underläts av unionens institutioner, organ eller byråer. Enligt protokoll 8 till fördragen ska anslutningsavtalet säkerställa att ingen av dess bestämmelser påverkar medlemsstaternas särskilda situation i förhållande till Europakonventionen. Det kan därför inte förutses att anslutningen direkt kommer att påverka nationell lagstiftning. I den mån anslutningen innebär att ändringar görs i Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, kan vissa ändringar dock behöva göras i den lag varigenom Europakonventionen införlivas.

Det är inte möjligt att nu bedöma om de EU-interna reglerna kräver kompletterande nationell lagstiftning. Om sådan bedöms erforderlig krävs riksdagens godkännande inför rådets beslut att anta rättsakten.

Ekonomiska konsekvenser

Det är inte möjligt att nu bedöma eventuella ekonomiska konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

Övrigt

-