



Diskussionsunderlag från Europeiska unionens domstol angående vissa aspekter av Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

1 Europeiska rådet antog den 11 december 2009 Stockholmsprogrammet, i vilket det anges att Europeiska unionen ”snabbt” ska ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen). Europeiska kommissionen har i enlighet med Stockholmsprogrammet nyligen lagt fram ett utkast till beslut av Europeiska unionens råd, i vilket kommissionen ges bemyndigande att förhandla fram unionens avtal om anslutning till Europakonventionen. Rådet är för närvarande i färd med att ingående studera detta utkast.¹ Unionens anslutning till Europakonventionen ger upphov till relativt komplicerade juridiska frågor. I syfte att underlätta anslutningen vill EU-domstolen framföra följande synpunkter rörande en aspekt av denna, som hänför sig till funktionssättet för unionens rättssystem.

I.

2 Lissabonfördraget, vilket trädde i kraft den 1 december 2009, utgör ett viktigt steg i utvecklingen av skyddet för de grundläggande rättigheterna i Europa. Lissabonfördraget innebär att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ges ställning som en bindande rättsakt, vilket får till följd att EU-domstolen och de nationella domstolarna kan använda sig av en rättsakt som är ämnad att bli en grundpelare för unionen när de utför sin uppgift att se till att de grundläggande rättigheterna iakttas vid tolkningen och tillämpningen av unionsrätten. I Lissabonfördraget föreskrivs även att unionen ska ansluta sig till

¹ Den tidigare beredningen beskrivs i en promemoria av den 17 februari 2010 från ordförandeskapet till Coreper/rådet (dok. 6582/10) med rubriken ”Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna”.



Europakonventionen. Dessa förändringar innebär att de rättsliga förutsättningarna för att skydda de grundläggande rättigheterna stärks och att skyddet av dessa rättigheter, vars grundvalar lades fast i rättspraxis för mer än 40 år sedan,² bekräftas och förstärks.

3 Unionens institutioner och organ strävar sedan lång tid efter att säkerställa skyddet för de mänskliga rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, även om det inte finns någon uttryckligt angiven skyldighet med denna innebörd. De är härvid underställda EU-domstolens kontroll. Det framgår av rättspraxis att EU-domstolen regelmässigt tillämpar Europakonventionen, att den i detta sammanhang hänvisar till rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) och att dess hänvisningar till Europadomstolens avgöranden under de senaste åren har blivit mer precisa. Detta har fått till följd att Europadomstolen har medgett att det finns en presumtion om unionsrättens konventionsenlighet under vissa förutsättningar, eftersom skyddet för de mänskliga rättigheterna enligt unionsrätten är likvärdigt med skyddet enligt konventionen (den rättspraxis som grundar sig på domen i målet Bosphorus).³

II.

4 Unionens anslutning till Europakonventionen i egenskap av organisation för regional integration är underkastad särskilda villkor, vilka skiljer sig från de villkor som gäller när det är fråga om anslutning av en stat. Enligt artikel 6 EUF ska ”anslutning[en] ... inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen”.⁴ Enligt ett protokoll till fördragen, vilket har samma ställning som

² Domstolens dom av den 12 november 1969 i mål 26/69, Stauder, REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421

³ Europadomstolens dom av den 30 juni 2005 i målet Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) mot Irland, Recueil des arrêts et décisions 2005-VI.

⁴ Artikel 6.2 EUF.



dessas, ska avtalet om anslutning ”avspegla nödvändigheten att bevara unionens och unionsrättens särdrag”.⁵

5 Ett av unionens och unionsrättens särdrag är att unionens åtgärder, som huvudregel, endast får verkan i förhållande till enskilda genom nationella genomförande- eller tillämpningsåtgärder. Om en enskild vill erhålla skydd för sina grundläggande rättigheter i ett fall där unionen har vidtagit en åtgärd, måste denne normalt sett vända sig till myndigheterna i medlemsstaterna, i synnerhet domstolarna. Om en enskild i ett konkret fall inte är nöjd med det skydd som getts på nationell nivå, måste vederbörande, efter det att alla nationella rättsmedel har uttömts, ge in ett klagomål till Europadomstolen. Enskilda kan således indirekt ifrågasätta åtgärder som har vidtagits av unionen genom att angripa de nationella genomförande- eller tillämpningsåtgärder som är förknippade med dessa.

6 Med avseende på unionens anslutning till Europakonventionen måste detta särdrag i unionens rättsordning överföras till det sammanhang som avser de principer som styr hur Europakonventionens kontrollsystem fungerar, i synnerhet subsidiaritetsprincipen. Enligt denna princip ankommer det på de stater som har ratificerat Europakonventionen att garantera att rättigheterna i konventionen respekteras på intern nivå och på Europadomstolen att kontrollera att staten verkligen har uppfyllt sina åtaganden. Det ankommer således i första hand på nationella domstolar och myndigheter att förebygga kränkningar av Europakonventionen eller, om detta inte är möjligt, att pröva och ingripa mot sådana kränkningar.⁶

⁵ Artikel i protokoll (nr 8) om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen angående unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallat protokoll nr 8).

⁶ Se *Mémorandum du président de la Cour européenne des droits de l'homme aux États en vue de la conférence d'Interlaken* (en konferens om Europadomstolens framtid som anordnades i Interlaken i februari 2010) av den 3 juli 2009, s. 4. Promemorian finns tillgänglig på Europadomstolens webbplats.



7 Med hänsyn till subsidiaritetsprincipen och till genomförandet av denna princip i samband med förberedelserna inför anslutningen, måste unionen därför, med avseende på åtgärder som kan bli föremål för ett förfarande vid Europadomstolen, kontrollera att den externa kontroll som görs av Europakonventionens organ kan föregås av en verksam intern kontroll av domstolarna i medlemsstaterna och/eller unionsdomstolen.

III.

8 EU-domstolen har i unionens rättssystem, såsom det inrättas genom fördragen, till uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen.⁷ Det är endast EU-domstolen som, på grund av dess uppgift att kontrollera lagenligheten av institutionernas rättsakter, har befogenhet att ogiltigförklara en unionsrättsakt. Enligt fast rättspraxis har nationella domstolar befogenhet att pröva giltigheten av en rättsakt som har antagits av unionens organ, men de kan inte, oberoende om av deras avgöranden kan vara föremål för rättsmedel enligt nationell rätt eller inte, ogiltigförklara en sådan rättsakt. För att bevara unionsrättens enhetliga tillämpning och för att säkerställa kravet på att unionens domstolsskydd utgör ett sammanhängande rättssystem ankommer det därför på EU-domstolen ensam att, i förekommande fall, ogiltigförklara en unionsrättsakt.⁸ Detta prerogativ ingår i EU-domstolens befogenheter och ingår således även i unionsinstitutionernas befogenheter, vilka enligt protokoll nr 8 inte får påverkas av anslutningen till Europakonventionen.⁹

9 För att detta särdrag i unionens system för domstolsskydd ska bevaras är det viktigt att undvika att Europadomstolen prövar frågan huruvida en

⁷ Artikel 19.1 första stycket FEU.

⁸ Se domstolens dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987 s. 4199; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233.

⁹ Artikel 2 första meningen i protokoll nr 8.



unionsrättsakt är förenlig med Europakonventionen, utan att EU-domstolen dessförinnan slutligt har kunnat pröva denna fråga.

IV.

10 Med avseende på förfarandet för mål om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF vill EU-domstolen i detta sammanhang erinra om att det sätt som detta förfarande fungerar på har medfört tillfredsställande resultat i mer än 50 års tid, och detta trots att unionen numera består av 27 medlemsstater. Förfarandets funktionssätt är decentraliserat och innebär att de nationella domstolarna också är unionsdomstolar. Det är emellertid inte säkert att en begäran om förhandsavgörande hänskjuts till EU-domstolen i samtliga fall som det kan ifrågasättas huruvida en åtgärd från unionens sida är förenlig med de grundläggande rättigheterna. Det är förvisso riktigt att nationella domstolar får, och vissa av dem är även skyldiga, att begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande i frågan om tolkningen och, i förekommande fall, giltigheten av en unionsrättsakt, men parterna förfogar inte över frågan huruvida ett förfarande om mål om förhandsavgörande ska inledas. Det är dessutom svårt att se att detta förfarande skulle kunna anses som ett rättsmedel som måste ha inletts för att ett klagomål ska kunna ges in till Europadomstolen i enlighet med regeln om att nationella rättsmedel ska vara uttömda.

11 Enligt det system som inrättas enligt Europakonventionen krävs det inte att frågan huruvida en rättsakt innebär en kränkning av de grundläggande rättigheterna har anhängiggjorts vid en högsta domstol innan ett klagomål ges in till Europadomstolen för att sistnämnda domstol ska pröva klagomålet i sak. Vad som är avgörande i det scenario som har redovisats ovan är inte EU-domstolens delaktighet i egenskap av unionens högsta domstol, utan utformningen av unionens rättssystem på ett sådant sätt att en unionsdomstol kan göra en intern



kontroll av en unionsrättsakt som ifrågasätts, innan det sker en extern kontroll av samma rättsakt.

V.

12 För att Europakonventionens subsidiaritetsprincip inte ska åsidosättas och för att samtidigt säkerställa att unionens rättssystem fungerar väl är det således viktigt att det finns en mekanism som garanterar att det finns en verklig möjlighet att EU-domstolen kan pröva frågan om giltigheten av en unionsrättsakt innan Europadomstolen prövar frågan om samma rättsakts förenlighet med Europakonventionen.

Luxemburg den 5 maj 2010