



System för utnämning av ytterligare domare i tribunalen

Utrikesdepartementet

2011-10-28

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 596 slutlig

KOMMISSIONENS YTTRANDE av den 30.9.2011 om de förslag till ändring av stadgan för Europeiska unionens domstol som lagts fram av domstolen

Sammanfattning

Det pågår för närvarande ett arbete med att modernisera och förenkla rättegångsreglerna för EU:s domstolar. Förenklingsarbetet, som även berör stadgan för Europeiska unionens domstol, har till syfte att ytterligare effektivisera domstolarnas arbete och minska handläggningstiderna. Som ett led i detta arbete presenterade EU-domstolen under våren 2011 vissa förslag till stadgeändringar, vilka har redovisats i faktapromemorian 2010/11:FPM114 Reform för EU:s domstolar.

Europeiska kommissionen har nu avgivit ett yttrande över förslagen till stadgeändringar. I anslutning till domstolens förslag att antalet domare i tribunalen utökas från dagens 27 till 39, dvs. med 12 nya domartjänster, har kommissionen lagt fram två alternativa system för hur medlemsstaterna ska tillsätta dessa domare. Dessa system behandlas i denna faktapromemoria.

Den första modellen har utformats för att vidmakthålla en strikt likställdhet mellan medlemsstaterna genom ett rättvist rotationssystem och samtidigt på bästa sätt bevara möjligheterna till nytillsättning. De två grundprinciperna skulle vara att tribunalen har minst en och högst två domare från varje medlemsstat och, om två domare har samma nationalitet, att deras mandatperioder har en förskjutning på tre år.

Den andra modellen har utformats för att återspegla en balans mellan målet att på bästa sätt säkerställa representation av de nationella rättssystemen och behovet av att kunna möta de krav som ställs med avseende på en tribunal

med specialavdelningar. För detta ändamål skulle hälften av de nya domarna (det vill säga sex) utses enligt ett förfarande som tar hänsyn till behovet av specialisering. Liksom för den första modellen kommer grundprincipen att vara att tribunalen måste bestå av minst en och högst två domare från varje medlemsstat.

Enligt regeringens preliminära uppfattning bör inte någon av modellerna uteslutas, även om den första modellen förefaller vara att föredra. Den andra modellen är dock tydligare kopplad till krav på specialisering vid tribunalen vilket synes vara en högst önskvärd åtgärd för att öka effektiviteten av målens handläggning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det pågår för närvarande ett arbete med att modernisera och förenkla rättegångsreglerna för EU:s domstolar. Förenklingsarbetet, som även berör stadgan för Europeiska unionens domstol, har till syfte att ytterligare effektivisera domstolarnas arbete och minska handläggningstiderna. Som ett led i detta arbete presenterade EU-domstolen under våren 2011 vissa förslag till stadgeändringar, vilka har redovisats i faktapromemorian 2010/11:FPM114 Reform för EU:s domstolar.

Institutionen Europeiska unionens domstol består av EU-domstolen, tribunalen och personaldomstolen. En av de föreslagna ändringarna rör en ökning av antalet domare i tribunalen från dagens 27 till 39, dvs. med 12 nya domartjänster. Bakgrunden till detta förslag är att tribunalen har en mycket ansträngd arbetssituation och dess målbalanser ökar konstant. Detta är en ohållbar utveckling som innebär oacceptabelt långa handläggningstider sett i ljuset av parternas rätt till en rättvis rättegång. Balansökningen beror på såväl en ökning av antalet inkommande mål som en ökad omfattning och komplexitet av de mål som handläggs.

Det finns inget i dag som tyder på att tribunalen på egen hand kan komma till rätta med detta problem. Antalet nya mål har de senaste tio åren stadigt ökat och utvecklingen ser ut att fortsätta; inte minst mot bakgrund av den utökade behörighet för tribunalen som ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär. För att komma till rätta med problemen ger fördragen två möjligheter; antingen inrättandet av en specialdomstol (för t.ex. hantering av immaterialrättsliga mål) eller en utökning av antalet domare i tribunalen. EU-domstolens förslag går alltså på den senare linjen och föreslår en ökning av antalet domare med 12 från dagens 27 till 39 domare.

Kommissionen har i sak givit sitt stöd åt domstolens förslag att utöka antalet domare i tribunalen. Kommissionen konstaterar att fastställandet av hur många nya domare som behövs är ofrånkomligen förknippat med en viss osäkerhet. Den föreslagna tillsättningen av tolv domare, som skulle göra det möjligt att inrätta fyra nya avdelningar, bör enligt kommissionen ändå räcka till för att förstärka tribunalens handläggningskapacitet avsevärt.

Kommissionen gör vidare gällande att tillsättningen av 12 nya domare ger upphov till två viktiga frågor, nämligen dels hur en tribunal med 39 domare ska vara organiserad, dels hur systemet för att utse domare ska vara utformat.

Beträffande *tribunalens organisation* anser kommissionen att en viss ämnesspecialisering för flera av tribunalens avdelningar förefaller vara en förutsättning för att möjliggöra en mer effektiv och snabb handläggning av målen, samtidigt som de är viktigt att bevara den flexibilitet som krävs för att hantera nya typer av mål. Om det ska vara tribunalens sak att fastställa detaljerna rörande denna specialisering i sina rättegångsregler, bör denna princip skrivas in i själva stadgan, för att garantera dess fortsatta tillämpning. Vidare rekommenderar kommissionen inrättandet av en vice ordförande vid tribunalen

Vad gäller *systemet för tillsättning av domarna* konstateras att reglerna om utnämning av domare vid tribunalen fastställs direkt i fördraget. Liksom beträffande domstolen utses domarna av medlemsstaternas regeringar i samförstånd på sex år (artikel 19.2 i Fördraget om den Europeiska unionen, nedan EUF, och artikel 254 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt, nedan FEUF). I artikel 254 FEUF föreskrivs också att en del av ledamöterna kan nytillsättas vart tredje år. Den enda aspekt rörande tillsättningen av domare som kan föreskrivas i domstolens stadga är antalet domare (artikel 254 första stycket FEUF), vilket dock förutsätter att tribunalen har åtminstone en domare från varje medlemsstat (artikel 19.2 EUF).

Eftersom unionslagstiftaren inte har den behörighet som krävs för att komplettera dessa regler, är det upp till medlemsstaterna att informellt komma överens om ett tillsättningssystem. Eftersom antalet domare som ska tillsättas inte motsvarar antalet medlemsstater och inte heller ett antal som är delbart med antalet medlemsstater, förefaller enligt kommissionen ett sådant system i praktiken helt nödvändigt för möjliggöra snabba och oomtvistade tillsättningar.

Kommissionen uppmanar således medlemsstaterna att, vid tidpunkten för unionslagstiftarens antagande av ändringarna av stadgan, anta en gemensam förklaring om det tillsättningssystem som de har enats om. Denna förklaring skulle kunna bli föremål för offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

När det gäller utarbetandet av ett tillsättningssystem anser kommissionen att medlemsstaterna måste ta hänsyn till flera grundläggande mål. För det första måste det säkerställas att man utser de personer som är mest lämpliga och kvalificerade för att utöva funktionerna i fråga. Detta mål är delvis redan uppnått genom yttranden från den kommitté som inrättats enligt artikel 255 FEUF. För det andra måste man kunna garantera en viss stabilitet i tribunalens sammansättning, men utan att inkräkta på möjligheterna att vid behov tillsätta nya domare. Med hänsyn till att de frågor som behandlas av tribunalen är tekniskt komplicerade och det ökade behovet av specialisering, är det för det tredje viktigt att domare som gjort en effektiv insats kan få sitt mandat förnyat. Om övergången från 27 till 39 domare innebär en risk för att denna möjlighet går om intet måste man allvarligt ställa sig frågan om det är lämpligt att genomföra en sådan reform. Samtidigt är kommissionen medveten om att medlemsstaterna vill ha ett nytt system som på ett bättre sätt garanterar att nationella rättssystem är väl representerade i tribunalens sammansättning.

Övergången från 27 till 39 domare, med en partiell nytillsättning av 20 respektive 19 domare vart tredje år, kommer ofrånkomligen att göra det svårare att uppnå dessa mål samtidigt.

Kommissionen anser emellertid att det går att finna väl avvägda lösningar och lägger därför fram följande två alternativa system för medlemsstaternas övervägande.

Kommissionens första modell

Den första modellen har utformats för att vidmakthålla en strikt likställdhet mellan medlemsstaterna genom ett rättvist rotationssystem och samtidigt på bästa sätt bevara möjligheterna till nytillsättning. De två grundprinciperna skulle vara att tribunalen har minst en och högst två domare från varje medlemsstat och, om två domare har samma nationalitet, att deras mandatperioder har en förskjutning på tre år (om mandatperioderna löper parallellt kan domarnas oberoende äventyras, eftersom de kan ställas mot varandra i konkurrensen om ett framtida mandat). Med hänsyn till dessa båda principer skulle utnämningen av domare gå till på följande sätt:

Ett rullande schema fastställs för de tjugosju medlemsstaterna. Detta schema skulle kunna fastställas genom lottdragning eller följa den ordning som anges i artikel 3.3 i protokoll nr 36 till fördragen.

Vid varje partiell nytillsättning skulle man först ta reda på vilka medlemsstater vars medborgare inte är representerade bland de 20 (respektive 19) domare som är halvvägs genom sin mandatperiod, och i första hand ska motsvarande antal domare som är medborgare i dessa medlemsstater utses. Det kan handla om domare vars mandat håller på att löpa ut (under förutsättning att det bland dem finns någon av de identifierade nationaliteterna) eller om nya domare.

För att fastställa nationaliteten på de domare som ännu inte har utsetts följer man den på förhand upprättade turordningslistan, utan att frångå kravet på högst två domare per medlemsstat. Här kan det återigen vara fråga om domare vars mandat håller på att löpa ut (under förutsättning att det bland dem finns någon av de identifierade nationaliteterna) eller nya domare.

Vid en partiell nytillsättning följs samma rutiner, samtidigt som man går bakåt i turordningslistan (och börjar med den medlemsstat som följer omedelbart efter den vars nationalitet den sista domare hade som utsågs vid föregående tillfälle).

Alla kandidater som identifierats på detta sätt ska bedömas av den kommitté som anges i artikel 255 FEUF. Oavsett innehållet i kommitténs yttrande får inga avvikelser från tillsättningssystemet göras. Med andra ord, om en enskild kandidatur ifrågasätts har den berörda medlemsstaten rätt att presentera en annan kandidat.

Kommissionens andra modell

Den andra modellen har utformats för att återspegla en balans mellan målet att på bästa sätt säkerställa representation av de nationella rättssystemen och behovet av att kunna möta de krav som ställs med avseende på en tribunal med fler specialavdelningar. För detta ändamål skulle hälften av de nya domarna (det vill säga sex) utses enligt ett förfarande som tar hänsyn till behovet av specialisering.

Liksom för den första modellen kommer grundprincipen att vara att tribunalen måste bestå av minst en och högst två domare från varje medlemsstat. Domarna skulle utses på följande sätt:

Vid varje delvis nytillsättning skulle tre domare utses med hänsyn till de rättsliga kvalifikationer som krävs för att arbeta i någon av de specialiserade avdelningar som ska inrättas av tribunalen. Varje medlemsstat kan föreslå en kandidat. Urvalet av kandidater ska göras av medlemsstaterna på grundval av ett yttrande från den kommitté som anges i artikel 255 FEUF. Medlemsstaterna ska uppmana kommittén att i sitt yttrande ta hänsyn till kvalifikationerna på det område som den specialiserade avdelningen i fråga ansvarar för och meritordningen för de kandidater som bekräftas uppfylla kraven. För att undvika blockeringar eller förseningar i tillsättningen bör medlemsstaterna i förväg komma överens om vilken ståndpunkt de ska inta efter kommitténs yttrande.

Övriga 16 eller 17 domare skulle utses enligt det rotationssystem som anges i den första modellen, med en fin skillnad: en medlemsstat vars medborgare, efter ett urval som tagit hänsyn till kvalifikationerna inom ett visst specialområde, har utsetts för den förnyade delvisa tillsättningen i fråga, får inte i samband med samma tillsättningsförfarande utöva en rätt att utse en domare som han skulle ha haft enligt turordningsförteckningen.

Formerna för den första tillsättningen av 12 nya domare måste också preciseras. Med hänsyn till hur brådskande den aktuella situationen är det

inte tillrådligt att invänta de kommande omgångarna med förnyad delvis tillsättning i tribunalen 2013 och 2016, för att successivt tillföra tribunalen två grupper om sex domare. De 12 nya domarna måste i stället utses så snabbt som möjligt efter det att ändringen av stadgan har trätt i kraft. Samtidigt måste de nya domarnas mandat anpassas till de befintliga domarnas, för att uppfylla kraven i artikel 254 FEUF som föreskriver nytillsättning av en del av ledamöterna vart tredje år. Kommissionen föreslår därför att längden på de nya domarnas uppdrag ska anpassas till omgångarna med nytillsättning av en del av ledamöterna i tribunalen genom att de nya domarnas uppdrag förlängs med den tid som krävs för ändamålet. Den samtidiga efterlevnaden av alla dessa krav innebär med nödvändighet att de första nya domarna måste utöva sina uppdrag under en tid som inte motsvarar de sexårsmandat som föreskrivs i fördragen.

Under dessa förhållanden anser kommissionen att rättssäkerheten kräver att en övergångsbestämmelse läggs till domstolens förslag. Den skulle dels föreskriva att de nya domarna träder i tjänst omedelbart, innan deras första mandat på sex år har påbörjats, dels fastställa varaktigheten av de nya domarnas respektive uppdrag.

De 12 domare som utses till följd av att denna förordning träder i kraft ska träda i kraft omedelbart efter det att de avlagt sin ed. Sex av dem ska utses genom lottdragning och deras mandat upphör/löper ut sex år efter den första omgången med förnyad delvis tillsättning av tribunalen som följer på denna förordnings ikraftträdande. Mandatet för de sex andra domarna upphör/löper ut efter den andra omgången med förnyad delvis tillsättning av tribunalen som följer på denna förordnings ikraftträdande.

Vad gäller de 12 nya domarnas nationalitet föreslår kommissionen att detta fastställs antingen genom lottdragning eller i enlighet med den ordning som anges i artikel 3.3 i protokoll nr 36 till fördragen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

--

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Valet av system för utnämning av domare har i sig inga budgetära konsekvenser. Däremot kommer domstolens förslag om att öka antalet domare vid tribunalen med 12, från dagens 27 till 39 att innebära ekonomiska konsekvenser för EU:s budget, vilket har redovisats i faktapromemorian 2010/11:FPM114 Reform för EU:s domstolar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar kommissionens yttrande och anser vid en första anblick att de förslag som läggs fram om dels hur en tribunal med 39 domare ska vara organiserad, dels hur systemet för att utse domare ska vara utformat synes välmotiverade. Idén att vissa krav bör ställas på specialisering vid tribunalen är tilltalande. Vad gäller de alternativa system för utnämning av domare som kommissionen lagt fram bör inte någon av modellerna uteslutas, även om den första modellen förefaller vara att föredra. Den andra modellen är dock tydligare kopplad till krav på specialisering vid tribunalen vilket synes vara en högst önskvärd åtgärd för att öka effektiviteten av målens handläggning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade sitt yttrande vid ett möte i rådsarbetsgruppen för domstolen den 14 oktober 2011. Vad gäller de framlagda alternativa systemen för tillsättning av domare vid tribunalen välkomnade medlemsstaterna kommissionens initiativ och delade kommissionens bedömning att medlemsstaterna informellt måste komma överens om ett tillsättningsystem. Några slutliga synpunkter beträffande de olika alternativen kunde på detta tidiga stadium inte lämnas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från Europaparlamentet är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 281 andra stycket FEUF och artikel 106a(1) Euratomfördraget får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ändra bestämmelserna i stadgan, med undantag av avdelning I och artikel 64 i denna. Europaparlamentet och rådet ska besluta om ändring i stadgan antingen på begäran av domstolen och efter att ha hört kommissionen, eller på förslag av kommissionen och efter att ha hört domstolen.

Enligt artikel 254 FEUF utses domare vid tribunalen av medlemsstaterna i samförstånd, efter det att den kommitté som avses i artikel 255 FEUF har

hörts. Vilken ordning som ska gälla för medlemsstaternas nomineringar till dessa domartjänster kan medlemsstaterna komma överens om informellt.

2011/12:FPM18

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade sitt yttrande vid ett möte i rådsarbetsgruppen för domstolen den 14 oktober 2011. Behandlingen av förslagen om system för tillsättning av domare kommer att fortsätta under det resterande polska ordförandeskapet och sannolikt också under det kommande danska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer