

P7_TA-PROV(2010)0184

Institutionella aspekter av Europeiska unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Europaparlamentets resolution av den 19 maj 2010 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 utfärdar denna resolution

- med beaktande av artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen, artiklarna 216.2, 218.6, 218.8 och 218.10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och av protokollet 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 kallad konventionen),
- med beaktande av talmanskonferensens beslut av den 14 januari 2010 om att godkänna tillämpningen av artikel 50 i arbetsordningen (förfarande med associerade utskott)¹,
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och av yttrandena från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och från utskottet för utrikesfrågor (A7-0144/2010), och av följande skäl:
 - A. Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) har i en obruten rättspraxis sedan domarna i målen Internationale Handelsgesellschaft av den 17 december 1970² respektive Nold av den 14 maj 1974³ konstaterat att de grundläggande rättigheterna ingår i de allmänna rättsprinciper som domstolen är satt att bevaka.
 - B. I detta arbete stöder EU-domstolen sig på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och de internationella instrument rörande skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har anslutit sig till, såsom konventionen.
 - C. Denna rättspraxis har i allt väsentligt införlivats i primärrätten genom Maastrichtfördraget om Europeiska unionen från 1993.
 - D. EU-domstolen ägnar särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), vilket det växande antalet domar som hänvisar till bestämmelserna i konventionen vittnar om.
 - E. Europadomstolen utgår i princip från ett ”antagande om förenlighet” mellan skick och bruk i en EU-medlemsstat och konventionen när denna stat enbart genomför EU-rätten.

¹ Protokollet från talmanskonferensens sammanträde (PE 432.390/CPG, punkt 9.1).

² Rättsfallssamling 1970, s. 1125.

³ Rättsfallssamling 1974, s. 491.

- F. I ett yttrande av den 28 mars 1996 konstaterade EU-domstolen (som då hette EG-domstolen) att Europeiska gemenskapen inte kunde ansluta sig till konventionen utan föregående ändring av fördraget, eftersom gemenskapen inte hade någon uttrycklig eller underförstådd befogenhet för detta.
- G. Vid anslutningen bör de begränsningar som stadgas i Lissabonfördraget och dess protokoll respekteras, i synnerhet artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen och protokoll 8 till Lissabonfördraget. Dessa bestämmelser erbjuder inte bara en möjlighet för EU att ansluta sig, utan medför också en skyldighet för EU:s institutioner att verka för en anslutning. I avtalet om EU:s anslutning till konventionen bör man ta hänsyn till att EU:s och unionsrättens särdrag måste bevaras.
- H. Till följd av ingåendet av protokoll 14 om ändring av konventionen har EU fått möjlighet att ansluta sig när det gäller de stater som är parter i konventionen, och villkoren för anslutningen måste tillsammans avtalas av EU och de stater som är parter i konventionen, vid tidpunkten för anslutningen.
- I. I ett sådant avtal bör även administrativa och tekniska frågor avhandlas, som principen om ett bidrag från EU till Europadomstolens driftskostnader. Här bör man överväga en egen budget för Europadomstolen för att göra det lättare att fastställa de respektive bidragen.
- J. Efter anslutningen till konventionen kommer EU att integreras i dess system för skydd av de grundläggande rättigheterna och därmed förfoga över en extern skyddsinstans av internationell dignitet, utöver unionens interna skydd för dessa rättigheter genom EU-domstolens rättspraxis.
- K. Konventionen har inte bara utvecklats genom tilläggsprotokoll utan även genom andra konventioner, stadgor och avtal, vilket har lett till ett system för skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som ständigt utvecklas.
1. Europaparlamentet framhåller de främsta skälen för att EU ska ansluta sig till konventionen, vilka kan sammanfattas på följande sätt:
- Anslutningen innebär ett framsteg för den europeiska integrationsprocessen och ytterligare ett steg i riktning mot en politisk union.
 - EU:s system för skydd av de grundläggande rättigheterna kommer att kompletteras och förstärkas genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna inlemmas i primärrätten, och om EU ansluter sig till konventionen skulle det dessutom sända en stark signal om att unionen hör samman med de länder som tillhör Europarådet och dess alleuropeiska system på människorättsområdet. Anslutningen skulle också stärka EU:s trovärdighet gentemot de tredjeländer som unionen, inom ramen för sina bilaterala förbindelser, återkommande kräver ska respektera konventionen.
 - En anslutning till konventionen skulle ge medborgarna ett skydd i förhållande till EU:s verksamhet liknande det som de redan har gentemot alla medlemsstaterna. Detta blir än mer relevant då medlemsstaterna har fört över viktiga befogenheter till unionen.

- En harmonisering av lagstiftning och rättspraxis i fråga om mänskliga rättigheter mellan EU:s och konventionens rättssystem skulle bidra till en utveckling i samklang av de båda europeiska domstolarna på människorättsområdet, bland annat till följd av det ökade behovet av dialog och samarbete, och skapar därmed ett integrerat system där de båda domstolarna fungerar samstämmigt.
 - Anslutningen skulle också i viss mån kompensera att EU-domstolens behörighet är något begränsad på områdena utrikes- och säkerhetspolitik samt polis- och säkerhetspolitik, i och med att anslutningen innebär en värdefull extern rättslig övervakning av all EU-verksamhet.
 - Anslutningen kommer inte på något vis att rubba principen om EU-rättens oberoende, eftersom EU-domstolen förblir ensam högsta dömande instans i frågor som rör EU-rätten och giltigheten för dess akter. Europadomstolen kan nämligen enbart betraktas som en instans för extern övervakning av EU:s efterlevnad av de folkrättsliga skyldigheter som följer av anslutningen till konventionen. Förhållandet mellan de båda europeiska domstolarna är inte hierarkiskt utan bygger på specialisering. EU-domstolen får på så sätt en ställning som påminner om den som medlemsstaternas högsta domstolar i nuläget har i förhållandet till Europadomstolen.
2. Europaparlamentet påminner om att anslutningen, enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen och protokoll 8, inte innebär att EU:s behörighetsområde utvidgas och framför allt inte ger unionen någon allmän behörighet på människorättsområdet. Medlemsstaternas konstitutionella traditioner och identiteter bör respekteras, i överensstämmelse med artiklarna 4.2 och 6.3 i fördraget om Europeiska unionen.
 3. Europaparlamentet slår fast att avtalet om EU:s anslutning till konventionen enligt artikel 2 i protokoll 8 till Lissabonfördraget bör garantera att anslutningen inte inverkar på medlemsstaternas interna enskilda förhållanden till konventionen och dess protokoll i allmänhet eller på medlemsstaters eventuella undantag och förbehåll i synnerhet. Sådana omständigheter bör inte påverka EU:s ställning i förhållande till konventionen.
 4. Konventionens system har kompletterats genom en rad tilläggsprotokoll om skydd för rättigheter som inte omfattas av konventionen, och Europaparlamentet rekommenderar att kommissionen ges mandat att förhandla också om en anslutning till alla de protokoll om rättigheter som har en motsvarighet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, oberoende av om dessa protokoll ratificerats av medlemsstaterna eller inte.
 5. Då EU:s anslutning till konventionen innebär att en part som inte är en stat ansluter sig till ett rättsligt instrument som utformats för stater betonar Europaparlamentet att anslutningen inte bör leda till att konventionen förändras till sin natur, och dess rättssystem bör modifieras i minsta möjliga mån. För de enskilda medborgarnas skull, såväl från EU som från tredjeländer, är det viktigt att anslutningsvillkoren påverkar arbetsbelastningen för Europadomstolen så lite som möjligt.
 6. Det är ytterst viktigt att man, jämsides med det politiska åtagandet, finner lämpliga svar och lösningar på de viktigaste tekniska frågorna, så att EU:s anslutning till konventionen gagnar medborgarna. Europaparlamentet påpekar att olösta och oklara enskildheter kan skapa en viss förvirring och äventyra själva syftet med anslutningen. Parlamentet understryker emellertid att tekniska hinder inte bör sinka processen.

7. Europaparlamentet understryker att anslutningen till konventionen inte gör EU till medlem av Europarådet. Ett visst mått av deltagande från EU:s sida i konventionens instanser är dock nödvändigt för att unionen ska kunna integreras i konventionens system, och därför bör EU få vissa rättigheter, bland annat följande:
 - Rätten att lägga fram en förteckning med tre kandidater till tjänsten som domare, varav en väljs av Europarådets parlamentariska församling för EU:s räkning och deltar i Europadomstolens arbete på lika villkor med de övriga domarna, i enlighet med artikel 27.2 i konventionen. Europaparlamentet bör medverka vid valet av kandidater enligt ett förfarande liknande det som föreskrivs i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt angående kandidater till ämbetet som domare vid EU-domstolen.
 - Rätten att via Europeiska kommissionen delta och rösta för EU:s räkning vid ministerkommitténs sammanträden när denna utövar sin funktion som kontrollorgan för verkställigheten av de domar som avkunnats av Europadomstolen eller när den beslutar om det finns skäl att begära ett yttrande från domstolen. Här ingår även rätten att vara företrädare i styrgruppen för mänskliga rättigheter (ett underorgan till ministerkommittén).
 - Rätten för Europaparlamentet att utse/sända ett visst antal representanter till Europarådets parlamentariska församling när den ska välja domare till Europadomstolen.
8. Europaparlamentet anser att medlemsstaterna vid anslutningen till konventionen, sinsemellan och i sina ömsesidiga förbindelser med unionen, bör förbinda sig att inte väcka mellanstatlig talan om underlåtenhet enligt vad som avses i artikel 33 i konventionen om den handling eller underlåtenhet som tvisten gäller omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, eftersom detta skulle strida mot artikel 344 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
9. Europaparlamentet anser att den viktigaste vinsten av att EU ansluter sig till konventionen består i möjligheten att väcka enskild talan mot EU-institutionernas eller medlemsstaternas genomförande av unionsrätten, och att varje talan från en fysisk eller juridisk person som avser en handling eller underlåtenhet från en EU-institution eller ett EU-organs sida därför uteslutande bör riktas mot unionen. På samma sätt bör varje talan som avser en medlemsstats genomförandeåtgärd av EU-rätten uteslutande riktas mot den medlemsstaten, vilket inte bör hindra att en talan på samma gång kan riktas mot både unionen och medlemsstaten om det kan uppstå tvivel i fråga om ansvarsfördelningen dem emellan.
10. När det gäller villkoret i artikel 35 i konventionen om att inhemska rättsmedel ska vara uttömda anser Europaparlamentet att kändanden ska ha uttömt rättsmedlen i den medlemsstat som målet gäller och även ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen i Luxemburg. Det sistnämnda villkoret ska anses vara uppfyllt om den nationella domstolen, kändandens begäran till trots, anser att ett förhandsavgörande inte behöver begäras.
11. Efter EU:s anslutning till konventionen kan hända att både Europadomstolen och EU-domstolen blir behöriga i vissa mål, men Europaparlamentet påpekar att det inte kan tillåtas att ett mål tas upp samtidigt i båda domstolarna.

12. Europaparlamentet anser att det för den sunda rättsskipningens skull, och utan att det påverkar artikel 36.2 i konventionen, är lämpligt att unionen med domstolens tillstånd får inträda som medsvarande i varje mål vid Europadomstolen som kan väcka frågor om EU-rätten och som inletts mot en medlemsstat, och att alla medlemsstater under samma omständigheter får inträda som medsvarande i varje mål som förs mot unionen. Denna möjlighet måste utformas genom bestämmelser i anslutningsavtalet på ett tydligt men också tillräckligt omfattande sätt.
13. Europaparlamentet anser att en status som medsvarande inte hindrar andra indirekta möjligheter som konventionen erbjuder (artikel 36.1), såsom EU:s rätt att ingripa som tredje part i alla mål där unionsmedborgare har väckt talan.
14. Eftersom Europadomstolen har fastställt att konventionen kan tillämpas extraterritoriellt anser Europaparlamentet att EU bör sträva efter att till fullo respektera denna skyldighet i sina yttre förbindelser och åtgärder.
15. Europaparlamentet anser inte att det vore tillrådligt att formalisera förbindelserna mellan EU-domstolen och Europadomstolen genom att införa ett förfarande för förhandsavgöranden vid den senare eller genom att inrätta ett organ eller en grupp av sakkunniga som skulle fälla avgörandet om en av de båda domstolarna avser att anta en tolkning av konventionen som skiljer sig från den andras. Här framhåller parlamentet förklaring 2 om artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen, där man noterar den regelbundna dialogen mellan EU-domstolen och Europadomstolen, en dialog som bör förstärkas när EU ansluter sig till konventionen.
16. Europaparlamentet är väl medvetet om att Europadomstolen kan komma att slå fast att en överträdelse har begåtts i ett mål som redan avgjorts av EU-domstolen, men framhåller att detta på intet vis förminskar EU-domstolens trovärdighet som den sista instansen i EU:s rättsliga system.
17. Efter anslutningen kommer konventionen att utgöra miniminivån för skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i Europa, och den kommer att vara tvingande i framför allt de fall där EU:s skydd är sämre än det som konventionen erbjuder. Europaparlamentet påminner om att konventionen förstärker skyddet för de rättigheter som erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna och som omfattas av dess tillämpningsområde och att även andra rättigheter och principer som inte omfattas av konventionen, men av tilläggsprotokollen och instrument kopplade till denna, erkänns i stadgan.
18. Europaparlamentet påminner om att främjandet av de mänskliga rättigheterna, ett av EU:s kärnvärden som anges i dess grundfördrag, utgör en gemensam grund för unionens förbindelser med tredjeländer. Parlamentet anser därför att anslutningen till konventionen kommer att öka medborgarnas förtroende för EU och unionens trovärdighet i dialogen om mänskliga rättigheter med tredjeländer. Dessutom understryker parlamentet att en enhetlig och fullständig tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna på EU-nivå också är mycket viktig för att säkra unionens trovärdighet i denna dialog.
19. Europaparlamentet konstaterar att konventionen är viktig för tolkningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fall där sådana rättigheter som garanteras i stadgan och som motsvarar rättigheter som erkänns i konventionen måste tolkas i enlighet med denna. Enligt artikel 6.3 i fördraget om Europeiska unionen utgör konventionen också en

inspirationskälla för EU-domstolen när EU-rättens allmänna principer ska formuleras. Parlamentet konstaterar vidare att konventionen, enligt dess artikel 53, inte får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de rättigheter som erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna; denna behåller all sin rättsliga verkan.

20. Europaparlamentet understryker att konventionen, liksom Europadomstolens rättspraxis, är betydelsefulla för utarbetandet av den rättsliga ramen och utformandet av de grundläggande principerna för EU:s nuvarande och framtida arbete på området medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, särskilt mot bakgrund av de nya former för integrering och harmonisering av medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor som ikraftträdandet av Lissabonfördraget och antagandet av Stockholmsprogrammet har medfört.
21. Europaparlamentet understryker att anslutningen först och främst kommer att bidra till ett internt, sammanhållet system för mänskliga rättigheter inom EU och anser att den kommer att stärka EU:s trovärdighet i de egna medborgarnas ögon när det gäller skyddet av de mänskliga rättigheterna, genom att den garanterar en fullständig och verklig respekt för de grundläggande friheterna närhelst EU-rätten åberopas.
22. Europaparlamentet betonar att Europadomstolens behörighet att ta upp frågor som rör konventionen inte längre kommer att kunna bestridas på grundval av EU-rättens interna strukturer efter anslutningen. Parlamentet betonar även att Europadomstolens behörighet inte bör begränsas till europeiska medborgare eller till EU:s territorium (exempelvis när det gäller uppdrag eller delegationer).
23. EU:s anslutning till konventionen innebär att ytterligare en mekanism för tillämpning av mänskliga rättigheter tillkommer, nämligen möjligheten att inge klagomål till Europadomstolen angående en EU-institutions eller en medlemsstats agerande eller underlåtenhet att agera när det gäller verkställandet av EU-rätten på ett område som även omfattas av konventionen. Europaparlamentet understryker emellertid att anslutningen inte förändrar vare sig EU-domstolens eller Europadomstolens nuvarande rättssystem och att kravet på att alla nationella rättsmedel ska ha uttömts kommer att förbli ett villkor för att en ansökan om att väcka talan ska tas upp till prövning. Parlamentet kräver att ansökningar och klagomål behandlas inom rimlig tid och uppmanar kommissionen att i samförstånd med EU-domstolen och Europadomstolen bistå med vissa riktlinjer om vilka lämpliga nationella rättsmedel som finns inom EU och i frågan om ett förhandsavgörande enligt EU-rätten ska begäras. Parlamentet betonar i detta sammanhang att det kommer att bli nödvändigt att se till att medlemsstaternas domstolar hänskjuter mål till EU-domstolen om det uppkommer frågor som rör grundläggande rättigheter.
24. Europaparlamentet framhåller att anslutningen samtidigt kommer att kräva ett tätare samarbete mellan de nationella domstolarna, EU-domstolen och Europadomstolen när det gäller skyddet för de grundläggande rättigheterna. Samarbetet mellan de två europeiska domstolarna kommer att gynna utvecklingen av en enhetlig rättspraxis på området för mänskliga rättigheter.
25. Europaparlamentet välkomnar även att artikel 1 i konventionen inte bara medför ett skydd för EU-medborgare och övriga personer som befinner sig på unionens territorium, utan också för alla personer utanför unionens territorium som omfattas av EU:s jurisdiktion.
26. Europaparlamentet inser att anslutningen i sig inte kommer att lösa de ytterst allvarliga

svårigheter som konventionssystemet står inför; dels den alltför stora arbetsbördan som beror på en stegrande ökning av antalet enskilda ansökningar om att väcka talan, dels den reform av domstolens struktur och funktionssätt som krävs för att komma till rätta med detta. Europadomstolen är medveten om att den verkar i en komplex rättslig och politisk miljö. Ikraftträdandet av protokoll 14 den 1 juni 2010 kommer visserligen att hjälpa till att minska antalet oavgjorda mål men kommer inte att trola bort dem. I samband med reformen av Europadomstolen understryker parlamentet betydelsen av Interlaken-förklaringen och i synnerhet dess punkt 4, i vilken det med rätta framhålls att kriterierna för tillåtlighet och domstolens behörighet måste tillämpas strikt och enhetligt.

27. Europaparlamentet anser att det är viktigt att Europadomstolens oberoende bevaras i fråga om personal- och budgetpolitik.
28. Europaparlamentet framhåller att det anges stränga villkor för en anslutning i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eftersom EU:s anslutning till konventionen är av stor konstitutionell betydelse. Efter Europaparlamentets godkännande måste rådet anta beslutet om ingåendet av avtalet enhälligt, och avtalet träder inte i kraft förrän det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.
29. Europaparlamentet uppmanar de nationella parlamenten i medlemsstaterna att tydligt uttrycka sin villighet och beredskap att underlätta anslutningsprocessen genom att engagera sina nationella domstolar och justitieministerier.
30. Europaparlamentet konstaterar att EU:s anslutning till konventionen innebär att EU erkänner hela systemet för skydd av de mänskliga rättigheterna, så som detta har utvecklats och kodifierats i en rad dokument och organer inom Europarådet. I detta avseende utgör EU:s anslutning till konventionen ett viktigt första steg, som längre fram bör följas av en anslutning till bland annat den europeiska sociala stadgan, undertecknad i Turin den 18 oktober 1961 och ändrad i Strasbourg den 3 maj 1996, i överensstämmelse med det regelverk som redan är fastlagt i stadgan om de grundläggande rättigheterna och i EU:s sociallagstiftning.
31. Europaparlamentet uppmanar dessutom unionen att ansluta sig till Europarådets olika organ, som Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr (CPT), Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) och kommissionen för effektivisering av rättsväsendet (CEPEJ). Parlamentet betonar också att EU bör delta i det arbete som utförs av kommissarien för mänskliga rättigheter, Europeiska kommittén för sociala rättigheter (ECSR), ministerkommittén för den sociala stadgan samt Europeiska kommittén för migration och begär att i tillbörlig ordning informeras om de slutsatser och beslut som dessa organ antar.
32. Europaparlamentet anser att man, för medborgarnas bästa, för demokratin och för de mänskliga rättigheterna i Europa och i EU, liksom för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras och upprätthållas, bör stärka samarbetet mellan EU:s institutioner och Europarådets specialiserade organ, så att de blir mer samordnade och kompletterar varandra bättre i frågor som rör mänskliga rättigheter på alleuropeisk nivå.
33. Europaparlamentet föreslår att Europarådet och EU, i syfte att göra medborgarna mer medvetna om anslutningens mervärde, ska utarbeta riktlinjer med tydliga förklaringar om alla konsekvenser och följder av anslutningen. Parlamentet vidhåller att kommissionen

och medlemsstaterna bör informera EU-medborgarna så att de till fullo förstår vad de ytterligare mekanismerna innebär och hur de används på bästa sätt.

34. Europaparlamentet betonar att det är viktigt med ett informellt organ för samordning av informationsutbytet mellan Europaparlamentet och Europarådets parlamentariska församling.
35. Eftersom anslutningen till konventionen inte bara påverkar EU:s institutioner utan också medborgarna bör parlamentet rådfrågas och delta under hela förhandlingsprocessen. Parlamentet bör också omgående och till fullo informeras i förhandlingarnas samtliga skeden, i enlighet med artikel 218.10 i fördraget om Europeiska unionen.
36. Europaparlamentet välkomnar det engagemang som det innevarande spanska ordförandeskapet har visat genom att behandla anslutningen som ett "brådskande ärende", liksom Europarådets positiva och samarbetsvilliga inställning i detta avseende. Parlamentet uppmanar de belgiska och ungerska ordförandeskapen att göra sitt yttersta för att fullborda anslutningen så snart som möjligt och på ett så enkelt och lättillgängligt sätt som möjligt, så att EU-medborgarna snarast ska kunna dra nytta av EU:s anslutning till konventionen.
37. Med tanke på den viktiga roll som Lissabonfördraget ger Europaparlamentet när det gäller ingåendet av anslutningsavtalet kräver parlamentet att vederbörligen informeras om utformningen av förhandlingsmandatet för anslutningen till konventionen och att nära kopplas till de preliminära diskussionerna och till förhandlingarna om texten i fråga, i enlighet med bestämmelserna i artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
38. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.