



Bryssel den 16 juni 2022
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

YTTRANDE FRÅN JURIDISKA AVDELNINGEN¹

från:	Juridiska avdelningen
till:	Arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer
Ärende:	Europeiska unionens anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) – Tolkningsförklaring om artikel 24.1 andra stycket sista meningen i EU-fördraget och artikel 275 första stycket i EUF-fördraget (domstolens behörighet i Gusp-frågor) – Förenlighet med fördragen

I. INLEDNING

1. Vid mötena i arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer den 9 februari, 26 februari, 18 mars, 6 april och 28 april 2022 diskuterade delegationerna den strategi som ska intas i förhandlingarna om anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) när det gäller den så kallade ”fjärde korgen”. Vad som avses är förhållandet mellan behörigheten för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) och behörigheten för Europeiska unionens domstol på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).

¹ Denna handling innehåller juridisk rådgivning som är skyddad enligt artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar och som Europeiska unionens råd inte har gjort tillgänglig för allmänheten. Rådet kommer att hävda sina rättigheter vid otillåtet offentliggörande.

2. Vid mötena uttryckte delegationerna en önskan om en fördjupning av dessa diskussioner utifrån ett utkast till tolkningsförklaring om domstolens behörighet på Gusp-området. Den 18 maj 2022 lade kommissionen i samråd med ordförandeskapet fram ett icke-officiellt dokument² om ett sådant utkast.
3. Vid ett gemensamt möte mellan arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer och arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser (Relex-gruppen) den 23 maj 2022 begärde arbetsgrupperna ett yttrande från rådets juridiska avdelning om huruvida en sådan tolkningsförklaring var förenlig med fördragen, vilka konsekvenser den kan få för domstolens behörighet och vilket förfarande som kan vara lämpligt att följa för det fall medlemsstaterna beslutar att anta en sådan förklaring.
4. Innan vi går in på den rättsliga analysen av de frågor som nämns ovan, och för att förstå det sammanhang i vilket denna förklaring ingår, ges i detta yttrande en kort sammanfattning av bakgrunden till anslutningsprocessen, särskilt vad gäller den ”fjärde korgen”.

II. BAKGRUND TILL ANSLUTNINGSPROCESSEN

5. Artikel 6.2 i EU-fördraget lyder som följer: ” Unionen ska ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna anslutning ska inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen”.
6. Med stöd av denna bestämmelse, och efter en rekommendation från kommissionen den 17 mars 2010, antog rådet den 4 juni 2010, ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om anslutningsavtalet och utsåg kommissionen till förhandlare (ST 10817/10). Den 5 april 2013 nådde förhandlarna en överenskommelse om utkastet till anslutningsinstrument. Kommissionen begärde därefter med stöd av artikel 218.11 i EUF-fördraget ett yttrande från Europeiska unionens domstol (domstolen) om huruvida utkastet till avtal är förenligt med fördragen.

² WK 7238/2022.

7. I sitt yttrande i frågan, 2/13 (*Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen*) av den 18 december 2014³, identifierade domstolen flera aspekter av det planerade avtalet som den ansåg vara oförenliga med unionens primärrätt. En av dessa aspekter rör unionsrättens särdrag vad gäller domstolsprövning på Gusp-området.
8. I detta avseende förklarade domstolen för det första att den ännu inte har haft tillfälle att ta ställning till i vilken utsträckning dess behörighet på Gusp-området är begränsad till följd av artikel 24.1 i EU-fördraget och artikel 275 i EUF-fördraget. För det andra slog domstolen fast att Europadomstolen, till följd av anslutningen, såsom den har utformats i det planerade avtalet, skulle ha befogenhet att pröva förenligheten med Europakonventionen vad gäller vissa handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och då särskilt vad gäller sådana handlingar, åtgärder eller underlåtenheter vilkas förenlighet med de grundläggande rättigheterna EU-domstolen inte är behörig att pröva. För det tredje, konstaterade domstolen att den redan tidigare hade slagit fast att behörigheten att utföra en rättslig kontroll av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida, inbegripet mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, inte uteslutande får anförtros en internationell domstol, som är placerad utanför unionens institutionella ram och utanför ramen för unionens domstolar. Följaktligen konstaterade domstolen att det planerade avtalet åsidosätter unionsrättens särdrag med avseende på domstolsprövning av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida på Gusp-området.

³ Yttrande 2/13 (*Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen*) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454. Se informerande not från rådets juridiska avdelning – ST 5227/15.

9. Den 7 oktober 2019 antog rådet kompletterande förhandlingsdirektiv (ST 12585/19) i syfte att återuppta förhandlingarna. Förhandlingarna återupptogs i praktiken i juni 2020, och ordföranden för ”47 + 1-gruppen” (som sedan dess har blivit ”46 + 1-gruppen”), som ansvarar för förhandlingarna, utarbetade ett styrdokument⁴ som strukturerar de frågor som tas upp i yttrande 2/13 i grupper, eller ”korgar”. Frågan om EU-rättsakter på Gusp-området hamnade i ”Korg 4”. Under de sju förhandlingsrundorna kunde parterna nå en preliminär överenskommelse om ”Korg 1” (EU-specifika mekanismer i förfarandet vid Europadomstolen) och ”Korg 3” (principen om ömsesidigt förtroende mellan EU:s medlemsstater). Förhandlarna uppmanas att gå vidare med ”Korg 2” (behandling av klagomål mellan fördragsslutande parter och begäranden om rådgivande yttrande enligt protokoll 16). Däremot har det hittills inte gjorts några konkreta framsteg när det gäller ”Korg 4”⁵.
10. För att möta utmaningarna med Korg 4 bestämde man sig i de kompletterande förhandlingsdirektiven för den så kallade omfördelningsmekanismen, som är det tillvägagångssätt som kommissionen har föreslagit. I princip skulle ansvaret för enskilda Gusp-akter enligt denna mekanism med avseende på tillämpning på Europadomstolen ”omfördelas” till en eller flera medlemsstater på grundval av förhandskriterier. De nationella domstolarna i denna (eller dessa) medlemsstat (er) skulle vara ansvariga för att pröva mål som väckts av enskilda personer som hävdar att deras grundläggande rättigheter har kränkts, och skulle därmed även ansvara för att pröva, och vid behov ogiltigförklara, EU:s Gusp-akter i de fall de finner att akterna strider mot överordnad unionsrätt. Den aktuella medlemsstaten skulle också ha internationellt ansvar enligt Europakonventionen för den enskilda Gusp-akten i fråga.

⁴ ”Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights”, dok. 47+1(2020)2 av den 31 augusti 2020.

⁵ Gruppen ”46 + 1” är medveten om att EU funderar på hur man bäst ska gå till väga med Korg 4. Turkiet har också lagt fram förslag till ändringar av anslutningsinstrumenten som inte har något samband med yttrande 2/13 (bland annat om omröstningsregler i de fall ministerkommittén övervakade verkställandet av domar).

11. Det framgick dock av diskussionerna i arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer under första kvartalet 2022 att en sådan decentraliserad mekanism för nationella domstolars kontroll av EU-rättsakter skulle medföra principiella rättsliga svårigheter med avseende på unionens rättsliga struktur. Flera delegationer har också pekat på att en sådan lösning skulle innebära praktiska och rättsliga svårigheter i nationell rätt. Slutligen uttrycktes tvivel i 46 + 1-gruppen när den fick ta del av en översikt över omfördelningsmekanismen. Arbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer började därför utforska möjliga alternativa lösningar.
12. Bland dessa framstår lösningen med att hantera frågan genom en mellanstatlig tolkningsförklaring vars mål och syfte skulle vara att överbrygga motsättningen mellan, å ena sidan, skyldigheten att ansluta sig till Europakonventionen enligt artikel 6.2 EU-fördraget, och, å andra sidan, de särskilda reglerna och förfarandena för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, särskilt när det gäller prövning i Europeiska unionens domstol enligt artikel 24.1 EU-fördraget och artikel 275 i EUF-fördraget.
13. Rådets juridiska avdelning har ombetts att undersöka huruvida en sådan tolkningsförklaring är förenlig med fördragen, vilka konsekvenser den kan få för domstolens behörighet och vilket förfarande som kan vara lämpligt att följa för det fall medlemsstaterna beslutar att anta en sådan förklaring.

III. RÄTTSLIG ANALYS

14. För att besvara dessa frågor kommer vi i detta yttrande först att undersöka om en förklaring kan användas som instrument i detta sammanhang (A) och därefter analysera innehållet i förklaringen mot bakgrund av fördragen (B).

A. Utkast till förklaring som rättsligt instrument

15. När det gäller dess form är den planerade tolkningsförklaringen från företrädarna för medlemsstaternas regeringar, i likhet med de förklaringar som överenskommit inom ramen för regeringskonferenserna, ett folkrättsligt instrument genom vilket signatärerna enas om hur de tolkar vissa bestämmelser i de traktat som de alla har undertecknat och som de alla är bundna av.
16. Överenskommelser om sådana slags förklaringar är en rättighet som signatärer av internationella traktat tillerkänns enligt folkrätten, särskilt artikel 31.3 a i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, enligt vilken efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande tolkningen av en tidigare traktat är en del av det sammanhang som det ska tas hänsyn till vid tolkningen av den traktaten. Med hänsyn till de särskilda och unika särdragen i unionens rättsordning ankommer det under alla omständigheter på domstolen att avgöra huruvida förklaringen ska beaktas eller inte och vilken betydelse den ska tillmätas, eftersom det är fördragens upphovsmän som kommer överens om den. I detta avseende kan det noteras att domstolen redan har godtagit att beakta förklaringar som instrument för tolkning av EU-fördragen⁶, även om den har bekräftat att den saknar behörighet att pröva lagenligheten av sådana förklaringar⁷.

⁶ Domstolens dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 40.

⁷ Domstolens dom av den 16 juni 2021, Sharpston/rådet, C- 684/20, EU:C:2021:486, punkt 45.

17. Det bör framhållas att en sådan tolkningsförklaring endast får användas som en sista utväg under mycket speciella omständigheter. I förevarande fall skulle en sådan förklaring kunna övervägas eftersom den inte skulle medföra någon ändring av fördragen eller kringgå de förfaranden som föreskrivs för att ändra dem, utan enbart möjliggöra och förtydliga samspelet mellan två befintliga bestämmelser i fördragen för att säkerställa att båda behåller sin ändamålsenliga verkan – inbegripet när det gäller skyldigheten att ansluta sig till Europakonventionen – utan att införa nya beståndsdelar som inte redan finns i fördragen. Den skulle med andra ord vara helt förenlig med ordalydelsen och andan i fördragen.
18. Det är viktigt att notera att förklaringsinstrumentet skulle ingå i det politiska paket som åtföljer rådets beslut om ingående av avtalet om unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som bara kan *träda ”i kraft efter det att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser”* (artikel 218.8 i EUF-fördraget). Denna speciella formföreskrift visar på den särskilda vikt som fördragens upphovsmän fäster vid ett sådant rådsbeslut. I detta avseende skulle kopplingen mellan tolkningsförklaringen och rådets beslut om ingående kunna återspeglas genom en hänvisning till förklaringen i rådets beslut⁸.
19. När det gäller tidpunkten för godkännandet av en sådan förklaring måste det vara klart när förhandlingarna i Strasbourg slutförts och en text har antagits på teknisk nivå. Medlemsstaternas regeringar måste nämligen ha uttryckt sin tolkning genom att i förväg komma överens om förklaringen. En överenskommelse om förklaringen i ett tidigare skede skulle dessutom garantera att domstolen, i förekommande fall, redan kan beakta den när den fattar beslut om ett yttrande om utkastet till avtal, om den anhängiggjorts enligt artikel 218.11, vilket är mycket sannolikt.

⁸ Detta betyder däremot inte att domstolen blir behörig att pröva själva förklaringen. Se fotnot 5.

20. När det gäller förfarandet för godkännande skulle förklaringen vara av mellanstatlig karaktär och kräva godkännande av företrädarna för medlemsstaternas regeringar. Detta skulle till exempel kunna ske i anslutning till ett möte i Coreper.
21. Sammanfattningsvis skulle en förklaring därför kunna övervägas som ett instrument för att bidra till att lösa problemen med Korg 4 genom att förklaringen internaliseras – det vill säga utan att det krävs förhandlingar i Strasbourg med övriga medlemmar av Europarådet.

B. Innehållet i utkastet till förklaring

22. Vad gäller innehållet framgår det av dess ordalydelse att syftet med utkastet till tolkningsförklaring är att jämka samman artikel 6.2 i EU-fördraget med artikel 24.1 i EUF-fördraget och artikel 275 första stycket i EUF-fördraget, för att främja och bevara samtliga dessa bestämmelsers ändamålsenliga verkan, samtidigt som eventuella motsättningar dem mellan jämkas samman.
23. Närmare bestämt erinras i punkt 1 om att EU enligt artikel 6.2 i EU-fördraget har en rättslig skyldighet att ansluta sig till Europakonventionen. I punkt 2 citeras yttrande 2/13 (punkt 256), där domstolen slår fast att anslutning till Europakonventionen förutsätter att behörigheten för prövning av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida, ... mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, inte uteslutande anförtros Europadomstolen. I punkt 3 citeras domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 66), i vilken domstolen erinrade om sin fasta rättspraxis enligt vilken det genom fördragen har inrättats ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden för att säkerställa prövning av huruvida unionsrättsakterna är lagenliga, med stöd av både fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna, och att denna prövning har anförtrotts unionsdomstolen.

24. I dessa tre punkter tar man således upp den första delen av ekvationen, det vill säga anslutningsskyldigheten – som inte kräver att någon fördragsändring ”triggas” och som är bindande för unionen – och det villkor som domstolen slagit fast för en sådan anslutning.
25. I punkt 4 hänvisas det till artikel 24.1 i EU-fördraget och artikel 275 EUF-fördraget. Enligt dessa bestämmelser omfattas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av särskilda regler och förfaranden och Europeiska unionens domstol är inte behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser, utom för att kontrollera att artikel 40 i fördraget om Europeiska unionen iakttas och för att pröva lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer. I punkt 5 citeras domen av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 70), som upprepas i senare domar⁹, där domstolen har slagit fast att artikel 24.1 andra stycket sista meningen i EU-fördraget och artikel 275 första stycket i EUF-fördraget inför ett undantag från den regel om allmän behörighet som artikel 19 EUF-fördraget tillskriver domstolen för att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, och att bestämmelserna därför ska tolkas restriktivt.
26. Dessa två punkter innehåller således den andra delen av ekvationen, det vill säga att Gusp omfattas av särskilda regler och förfaranden och att domstolens behörighet är mycket begränsad, ett undantag som dock ska tolkas restriktivt.

⁹ Se t.ex. domstolens dom av den 19 juli 2016, *H/rådet m.fl.*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

27. I punkt 6 behandlas dessa två delar av ekvationen tillsammans, och det är denna punkt som ger uttryck för medlemsstaternas tolkning i detta avseende:
- Däri anges att samstämmighet måste säkerställas mellan kraven i artiklarna 6.2 och 19 i EU-fördraget samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, å ena sidan, och de undantag som föreskrivs i artikel 24.1 andra stycket sista meningen i EU-fördraget och artikel 275 första stycket i EUF-fördraget, å andra sidan;
 - det fastslås att fördragen, för att säkerställa denna samstämmighet, måste tolkas så, att de ger domstolen behörighet att pröva talan som väckts av sökande som påstår sig ha utsatts för kränkningar av de grundläggande rättigheterna på grund av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida, som till följd av unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skulle kunna bli föremål för prövning av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (strikt överensstämmelse mellan de båda domstolarnas behörighet).
28. Förklaringen inskränker sig således till att återspegla en överenskommen tolkning som blivit nödvändig på grund av införandet av artikel 6.2 i EUF-fördraget genom Lissabonfördraget, och den skulle inte strida mot fördragen eller ändra dem.
29. Följaktligen har de farhågor som domstolen gav uttryck för i sitt yttrande 2/13 fått en lösning i förklaringen. I nämnda yttrande konstaterade domstolen att ”*vissa akter som antas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken [, på unionsrättens dåvarande stadium], inte kan bli föremål för domstolens prövning. Att det förhåller sig på detta sätt är en naturlig följd av utformningen av domstolens befogenheter i fördragen. En sådan situation kan således endast motiveras med utgångspunkt i unionsrätten. (...) till följd av anslutningen, såsom den har utformats i det planerade avtalet, skulle Europadomstolen ha befogenhet att pröva förenligheten med Europakonventionen vad gäller vissa handlingar, åtgärder eller underlåtenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och då särskilt vad gäller sådana handlingar, åtgärder eller underlåtenheter vilkas förenlighet med de grundläggande rättigheterna EU-domstolen inte är behörig att pröva.*”¹⁰

¹⁰ Punkterna 252–254.

30. Vad gäller verkningarna av en sådan förklaring kan det å ena sidan inte uteslutas att domstolen gör en bokstavstolkning av artikel 24.1 i EU-fördraget och artikel 275 i EUF-fördraget och kan besluta att en sådan förklaring är otillräcklig för att unionen ska kunna ansluta sig till Europakonventionen.
31. Å andra sidan har domstolen sedan yttrande 2/13 redan tolkat sin behörighet mer extensivt än vad den bokstavliga ordalydelsen i dessa bestämmelser ger vid handen. Såsom anges i en utförlig informerande not från rådets juridiska avdelning (ST 9498/21) har domstolen, sedan det yttrandet i alla efterföljande mål som den hittills haft att ta ställning till rörande Gusp-akter, förvisso alltid på särskilda grunder, slagit fast att den var behörig ¹¹.
32. I det aktuella sammanhanget kan tolkningsförklaringens berättigande härledas ur syftet med dessa bestämmelser och en systematisk tolkning av bestämmelserna i fördragen avseende domstolens egna behörighet, vilket den också har följt i sin rättspraxis sedan yttrande 2/13. I detta avseende skulle man undvika en underlig situation där en tydlig skyldighet att ansluta sig till Europakonventionen, i enlighet med artikel 6.2 EU-fördraget skulle förlora all sin ändamålsenliga verkan.

Förklaringen skulle således överbrygga vad som annars skulle utgöra en inneboende motsättning i fördragen och samtidigt avgränsa domstolens behörighet inom ramen för Gusp till att omfatta mål som kan tas upp till prövning vid Europadomstolen.

¹¹ Det mest slående exemplet är domen av den 25 juni 2020, SatCen/KF (C-14/19, EU:C:2020:492, punkterna 83- 85), i vilken domstolen slog fast att tjänsteföreskrifterna för anställda vid Satcen utesluter domstolsprövning både från de nationella domstolarnas och unionsdomstolens sida: ”[o]m domstolen och tribunalen [...] avstod från att utöva sin behörighet enligt artiklarna 263 och 268 FEUF [talan om ogiltigförklaring respektive om skadestånd], skulle detta [...] leda till att sådana beslut inte skulle kunna bli föremål för någon domstolsprövning, oavsett om den utförs av unionsdomstolen eller av nationella domstolar , utan att detta avstående är motiverat av hänsyn till respekten för den befogenhetsfördelning mellan unionsdomstolen och de nationella domstolarna som eftersträvas genom EUF-fördraget. Under sådana omständigheter ankommer det på domstolen och tribunalen att utöva den behörighet som de har tilldelats genom EUF-fördraget, för att säkerställa en effektiv domstolsprövning [...]”. Tribunalen intog en mer restriktiv hållning i sitt avgörande av den 10 november 2021, KS och KD/ rådet m.fl., T-771/20, som för närvarande är föremål för ett överklagande till domstolen i målen C-29/22 P och C-44/22 P, se fotnot 4 ovan.

33. När det gäller förklaringens inverkan på domstolens behörighet i Gusp-frågor skulle den, i sin föreliggande lydelse, förtydliga att fördragen tillskriver domstolen behörighet i det mycket begränsade och specifika fallet där talan väckts av sökande som påstår sig ha utsatts för kränkningar av de grundläggande rättigheterna på grund av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida som, till följd av unionens anslutning till Europakonventionen, och skulle kunna bli föremål för domstolsprövning av Europadomstolen.
34. Fördragen, såsom de tolkas genom en sådan förklaring, skulle således göra det möjligt för sökande som har talerätt vid Europadomstolen att väcka talan vid tribunalen med stöd av artikel 263 i EUF-fördraget (talan om ogiltigförklaring) eller artikel 268 i EUF-fördraget (skadeståndstalan) och efterföljande överklaganden till domstolen. Eftersom det i texten hänvisas till *behörighet med avseende på talan som väckts av sökande (...)* (understrykning tillagd) skulle fördragen, såsom de tolkas i förklaringen, också göra det möjligt för nationella domstolar som prövar rättsakter som antas av medlemsstater för att genomföra Gusp-bestämmelser, att begära förhandsavgöranden vid domstolen (artikel 267 i EUF-fördraget).
35. Endast sökande som har talerätt vid Europadomstolen skulle omfattas. Anledningen till detta är att fördragen, vilket klargörs i utkastet till förklaring, tillskriver domstolen sådan behörighet endast i den mån det är nödvändigt för tillämpningen av artikel 6.2 i EU-fördraget, det vill säga för att säkerställa att domstolen kan pröva Europeiska unionens handlingar, åtgärder eller underlåtenheter mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna innan Europadomstolen prövar dem. Behörighet i fråga om mål som anhängiggjorts av sökande som inte har talerätt vid Europadomstolen skulle inte aktualiseras och således inte omfattas av fördragen såsom de tolkas i förklaringen.

36. Enligt Europadomstolens rättspraxis har endast fysiska och juridiska personer som är ”icke-statliga organisationer” i den mening som avses i artikel 34 i konventionen talerätt inför Europadomstolen. ”Statliga organisationer” är tredjestaters centrala organ, men även decentraliserade myndigheter som utövar ”offentliga funktioner”, dvs. som deltar i utövandet av den offentliga makten eller styr en offentlig förvaltning under myndigheternas kontroll¹². Europadomstolen har också konsekvent slagit fast att Europakonventionen inte föreskriver någon allmän talerätt, utan endast en talerätt för ”offren”, det vill säga den eller de personer som direkt eller indirekt berörs av en påstådd överträdelse¹³.
37. Om det anses lämpligt skulle utkastet till förklaring kunna ändras för att uttryckligen koppla samman tillåtligheten vid domstolen och vid Europadomstolen¹⁴.
38. Eftersom förklaringen inte skulle, och inte kan, ändra fördragen blir dessutom bestämmelserna om upptagande till sakprövning i artikel 263 i EUF-fördraget, särskilt kravet på att sökanden ska vara direkt och personligen berörd, tillämpliga på sökandena. När det gäller skadeståndstalan enligt artikel 268 i EUF-fördraget skulle det på samma sätt presumeras att domstolen tillämpar sin sedvanliga rättspraxis för att avgöra om skadestånd kan utdömas på grundval av en rättsakt, särskilt kravet på en ”tillräckligt tydlig överträdelse av en rättsregel av högre valör till skydd för enskilda” för diskretionära åtgärder.
39. Också på denna punkt skulle utkastet till förklaring kunna ändras för att detta uttryckligen ska framgå¹⁵.

¹² Se den praktiska vägledningen avseende tillåtlighetskriterier, Europadomstolens kansli, 30 april 2022, punkterna 9–16, tillgänglig här: https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹³ Se den praktiska vägledningen avseende tillåtlighetskriterier, Europadomstolens kansli, 30 april 2022, punkterna 9–16, tillgänglig här: https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf.

¹⁴ En möjlig lösning skulle kunna vara att efter ”sökande” lägga till frasen ”som har talerätt vid Europadomstolen”.

¹⁵ En möjlig lösning skulle kunna vara att lägga till ”i enlighet med bestämmelserna i fördragen” efter ”infört”.

IV. SLUTSATS

40. Med hänsyn till ovanstående anser rådets juridiska avdelning följande:

- a) En tolkningsförklaring är ett instrument som skulle kunna övervägas i förevarande fall, mot bakgrund av de mycket specifika omständigheterna, för att förena och förtydliga samspelet mellan två befintliga bestämmelser i fördragen, i syfte att undvika att skyldigheten enligt artikel 6.2 i EU-fördraget fråntas all sin ändamålsenliga verkan.
- b) En sådan förklaring bör ha överenskommit när förhandlingarna i Strasbourg har slutförts och texten har godkänts på teknisk nivå. Detta skulle till exempel kunna göras i anslutning till ett möte i Coreper.
- c) När det gäller innehållet i utkastet till förklaring skulle det förtydliga att fördragen i sin nuvarande lydelse, mot bakgrund av domstolens befintliga praxis, tillskriver domstolen behörighet i Gusp-frågor i de mycket begränsade och specifika fall där talan har väckts av sökande som påstår sig ha utsatts för kränkningar av de grundläggande rättigheterna till följd av handlingar, åtgärder eller underlåtenheter från unionens sida, och vilka har talerätt vid Europadomstolen.