



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Margareta Carlson

Skyddet av grundläggande
rättigheter i EU:s
konstitutionsförslag

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Henrik Norinder

EG-rätt

HT 2003

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
FÖRORD	6
1 INLEDNING	7
1.1 Syfte	7
1.2 Avgränsningar	7
1.3 Metod och material	7
1.4 Terminologi	8
1.5 Disposition	8
2 KORT OM UTVECKLINGEN AV SKYDDET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER INOM EU	9
2.1 Bakgrund	9
2.2 Europakonventionen eller en egen rättighetskatalog	10
2.3 Stadgans tillkomst	11
2.3.1 Konventets arbete och proklamationen i Nice	11
2.3.2 Stadgans status	13
2.4 Praxis efter stadgans tillkomst	14
2.5 Införandet i konstitutionsförslaget	15
2.5.1 Framtidskonventets arbete	15
2.5.2 Stadgans plats i förslaget	16
3 STADGAN	18
3.1 Syfte	18
3.1.1 Allmänt	18
3.1.2 Rättigheternas synliggörande	18
3.1.3 Symbolvärdet	19
3.1.4 Förberedelse inför framtiden	19
3.2 Uppbyggnad	20
3.2.1 Kategorier	20
3.2.1.1 Världighet, avdelning I	20
3.2.1.2 Friheter, avdelning II	20
3.2.1.3 Jämlikhet, avdelning III	20
3.2.1.4 Solidaritet, avdelning IV	21
3.2.1.5 Medborgarens rättigheter, avdelning V	21

3.2.1.6	Rättskipning, avdelning VI	21
3.2.1.7	Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan, avdelning VII	21
3.2.2	Struktur	21
3.2.2.1	Allmänt	21
3.2.2.2	Första och andra generationens rättigheter	22
3.2.2.3	Jämförelse med Europakonventionen	24
3.3	Räckvidd	25
3.3.1	Allmänt	25
3.3.2	Rättigheter och principer	25
3.3.3	Inskränkningar, minimiskydd och förhållandet till Europakonventionen	26
3.4	Språklig utformning	28
3.5	Tillämpningsområde	28
3.6	Skyddsnivå	29
4	STADGANS RÄTTSLIGA STATUS VID ETT INFÖRLIVANDE I KONSTITUTIONEN	30
4.1	Regeringskonferensens arbete	30
4.2	Stadgans bindande kraft	31
4.2.1	Innebörd	31
4.2.2	Rättigheter och principer	33
4.2.3	EU:s befogenheter	34
5	STADGAN OCH EUROPAKONVENTIONEN	36
5.1	Kravet på anslutning till Europakonventionen	36
5.2	Förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen	37
5.2.1	Gemensamma rättigheter	37
5.2.2	Tillämpningsområde	38
5.2.3	Konkurrens?	38
5.3	EG-domstolens och Europadomstolens kompetensfördelning	40
5.3.1	Den nuvarande situationen	40
5.3.2	Vid ett införlivande av stadgan i konstitutionen	41
5.3.3	Om EU blir part till Europakonventionen	42
6	SLUTSATSER	44
6.1	Allmänt	44
6.2	Avseende stadgan	44
6.3	Avseende förhållandet till Europakonventionen	47
	LITTERATURFÖRTECKNING	49
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	52

Sammanfattning

När de europeiska gemenskaperna grundades nämndes inte mänskliga rättigheter i fördragen. Allteftersom gemenskaperna och senare EU utvecklats har skyddet av grundläggande rättigheter etablerats i EG-rätten, dels som allmänna principer och dels genom att bestämmelser efter hand införts i fördragen och sekundärrätten. Under 1990-talet diskuterades huruvida EU skulle bli part till Europakonventionen, eller om en egen rättighetskatalog skulle utarbetas. Det senare alternativet valdes och år 2000 proklamerades Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enighet om stadgans rättsliga status uppnåddes inte och stadgan stannade vid att vara enbart en förklaring och har varit det sedan dess. I förslaget till en revidering av fördragen och ett upprättande av en konstitution för EU från juni 2003 tas stadgan in i sin helhet och skulle enligt detta förslag alltså få bindande kraft. Som ytterligare komplement därtill skapas en rättslig grund för EU:s anslutande till Europakonventionen. Förhandlingarna som skulle leda fram till att konstitutionen antogs misslyckades dock i december 2003 och förhandlingarna kommer att fortsätta under 2004, men det är osäkert när ett beslut kommer att fattas. Konstitutionsförslaget kommer dock att ligga till grund även för kommande förhandlingar.

Syftet med utarbetandet av stadgan och införandet av den i konstitutionen var framför allt att synliggöra de rättigheter som etablerats i EG-rätten genom att samla dessa i ett dokument. Några nya rättigheter skulle därför inte skapas.

Stadgan innehåller sex avdelningar med rättigheter, benämnda värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter och rättskipning. Enligt denna struktur, som inte återfinns i andra rättighetskataloger, frångås den traditionella uppdelningen i å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter och å andra sidan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som görs i t.ex. Europakonventionen som enbart innehåller första generationens rättigheter. Detta för att betona alla mänskliga rättigheters universalitet och odelbarhet och andra generationens rättigheters betydelse. En uppdelning sker ändå indirekt genom artikel 52 som reglerar bestämmelsernas räckvidd och tolkning. Enligt denna artikel delas stadgans bestämmelser upp i rättigheter och principer, varvid principerna inte är direkt tillämpliga utan får genomföras genom rättsakter och verkställighetsakter, det vill säga kräver ytterligare lagstiftning för att bli effektiva. Denna indirekta uppdelning gör stadgan otydlig. Även den språkliga utformningen och artikeln, som stadgar i vilka fall inskränkningar får göras, brister i tydlighet.

Vid ett införande i konstitutionen skulle stadgan alltså få bindande kraft. Uppdelningen i rättigheter och principer innebär härvid att enbart rättigheterna kan sägas ha bindande kraft, medan principerna, som ger

uttryck för politiska målsättningar aldrig kan bli bindande i egentlig mening. Att säga att rättigheterna blir bindande är dock också missvisande då de egentligen redan varit bindande, såsom allmänna principer eller artiklar i fördragen eller sekundärrätten, vilket överensstämmer med stadgans syfte, att enbart sammanfatta redan befintliga rättigheter. Enligt artikel 51 medför stadgan ingen ny befogenhet för unionen. Detta uttryck för subsidiaritetsprincipen korresponderar också med detta syfte.

Förändringen ligger istället i förutsägbarheten som uppstår. Att stadgan såsom text blir bindande innebär att den blir en källa EG-domstolen som kommer att hänvisa till. Symbolvärdet för EU som organisation är också betydande, då viljan att skydda mänskliga rättigheter inom EU betonas.

I stadgan regleras förhållandet till Europakonventionen i artikel 52 och 53, varvid Europakonventionen, inklusive Europadomstolens praxis, erkänns såsom minimigräns för skyddet av mänskliga rättigheter. Om EU ansluter sig till Europakonventionen förtydligas förhållandet ytterligare mellan stadgan och Europakonventionen, då EU inordnas i Europakonventionens system för skydd av mänskliga rättigheter. Exakt hur kompetensfördelningen mellan EG-domstolen och Europadomstolen skulle se ut är inte klart, men Europadomstolen skulle direkt kunna granska EU:s rättshandlingars förenlighet med Europakonventionen.

Att konstitutionsförslaget antas och stadgan således görs bindande och EU får en rättslig möjlighet att ansluta sig till Europakonventionen vore ett naturligt steg i utvecklingen av skyddet av grundläggande rättigheter inom EU.

Förord

Ett varmt tack riktas till min handledare Henrik Norinder, som gjort en tidskrävande handledarinsats och som genom uppmuntran och många goda råd bidragit till att förbättra framställningens struktur och innehåll.

1 Inledning

1.1 Syfte

Enligt utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa som överlämnades till Europeiska rådets ordförande den 18 juli 2003 införlivas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som sedan dess proklamation i december 2000 enbart utgjort en förklaring, i EU:s konstitution och får bindande kraft. En rättslig möjlighet för EU att ansluta sig till Europakonvention införs också.

Syftet med detta arbete är att undersöka vilka de rättsliga följderna skulle bli för skyddet av de mänskliga rättigheterna inom EU i det fall konstitutionsförslaget antas. Detta dels med utgångspunkt i stadgans syfte och struktur, framför allt till följd av uppdelningen av bestämmelserna i rättigheter och principer, dels vad avser förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen samt EG-domstolen och Europadomstolen.

1.2 Avgränsningar

Jag diskuterar inte de enskilda rättigheterna och principerna närmare, utan behandlar endast stadgans översiktliga struktur och dess rättsverkningar.

1.3 Metod och material

Arbetet med denna framställning har bedrivits enligt traditionell juridisk metod. Den primära källan för arbetet är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i dess lydelse enligt konstitutionsförslaget. I de fall ändringar gjorts som har betydelse för analysen jämför jag även med den äldre lydelsen från år 2000. Jag har även använt mig av förklaringarna till stadgan, som enligt stadgans ingress har betydelse för tolkningen, de övriga delar av konstitutionsförslaget som behandlar grundläggande rättigheter samt rättsfall från EG-domstolen, förstainstansrätten och Europadomstolen. I övrigt har jag baserat arbetet på studier av böcker, artiklar och material från EU:s hemsida. Då stadgan endast funnits i tre år och konstitutionsförslaget endast sedan i somras är dock litteraturen på området begränsad.

1.4 Terminologi

I konstitutionsförslaget föreslås att EG-domstolen och förstainstansrätten byter namn till Europeiska domstolen och den allmänna underrätten. Jag använder dock de nuvarande benämningarna, även när jag diskuterar domstolarnas roll enligt konstitutionsförslaget.

Jag använder begreppen första och andra generationens mänskliga rättigheter synonymt till medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, trots att det är omdiskuterat huruvida dessa beteckningar bör användas.

1.5 Disposition

Inledningsvis beskriver jag i kapitel två kort utvecklingen av skyddet av mänskliga rättigheter inom EU, från gemenskapernas bildande till stadgans proklamation och införande av stadgan i konstitutionsförslaget. Jag redogör också för diskussionen som pågick under 1990-talet angående huruvida EU skulle ansluta sig till Europakonventionen eller skapa en egen rättighetskatalog.

I kapitel tre behandlas stadgan och jag försöker ge en helhetsbild av denna. Jag analyserar stadgans syfte, kategorisering av rättigheterna, språkliga utformning, tillämpningsområde, räckvidd och skyddsnivå. Härvid fästes särskild vikt vid den i stadgans struktur synliga konflikten mellan universalitetstanken och uppdelningen av bestämmelserna i rättigheter och principer och jag fokuserar på de frågor som har betydelse för de rättsliga följderna vid ett antagande av konstitutionsförslaget.

I kapitel fyra analyseras vilken rättslig status stadgan skulle få om den införlivas i EU:s konstitution. Jag beskriver först regeringskonferensens arbete och diskuterar sedan vilken förändring som skulle ske om stadgan får bindande kraft. Utöver en allmän genomgång av direkta följder av detta utgår jag från uppdelningen i rättigheter och principer.

I kapitel fem analyserar jag även möjligheten som införs i konstitutionsförslaget för EU att ansluta sig till Europakonventionen och vilka följder det skulle ha för förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen och mellan EG-domstolen och Europadomstolen.

Avslutningsvis, i kapitel sex, sammanställer jag de slutsatser som kan dras av analysen.

2 Kort om utvecklingen av skyddet av mänskliga rättigheter inom EU

2.1 Bakgrund

De grundläggande fri- och rättigheternas ställning har förändrats avsevärt under EU:s historia.¹ När gemenskaperna upprättades på 1950-talet utgjorde de huvudsakligen ett ekonomiskt samarbete inriktat på handel. Mänskliga rättigheter nämndes inte uttryckligen i fördragen av den anledningen att något behov av att stadga om skydd av grundläggande rättigheter inte ansågs föreligga. För det första ansågs gemenskaperna inte ha någon kompetens att utfärda rättsakter som skulle kunna stå i strid med mänskliga rättigheter, för det andra ansåg medlemsstaterna att detta var ett område de själva ville ha ensam kompetens över genom de nationella konstitutionerna och för det tredje försiggick ett europeiskt samarbete för skydd av mänskliga rättigheter inom ett annat forum, Europarådet. Vissa referenser fanns dock i de ursprungliga fördragen i form av principerna om lika lön för kvinnor och män, diskrimineringsförbud på grund av nationalitet samt fri rörlighet för arbetstagare.

I ingressen till Europeiska enhetsakten 1986 nämndes grundläggande rättigheter, men det var först i Maastrichtfördraget som skyddet av mänskliga rättigheter explicit kom att anges i en artikel, nämligen i 6.2 (dåvarande F.2). Detta skedde genom en hänvisning till Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Andra enstaka artiklar syftade också till att skydda olika grundläggande rättigheter och det var även då som EU-medborgarskapet etablerades.

Rättighetsperspektivet betonades ytterligare genom Amsterdamfördraget, bl.a. genom att EU fick kompetens att vidta åtgärder mot diskriminering, inte bara som tidigare p.g.a. kön utan nu även p.g.a. ras, etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Artikel 7, som stadgar att åtgärder får vidtas mot en medlemsstat som åsidosätter principerna om bl.a. grundläggande rättigheter, tillkom även. Denna möjlighet gjordes mer effektiv genom Nicefördraget, genom en ändring innebärande att rekommendationer kan göras redan då det enbart finns en risk för kränkning.

¹ För vidare läsning se t.ex. Fischer, Köck, Karollus, Europarecht, Wien 2002, Manfred Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien 2002, António Valentino, The Future of Fundamental Rights in the European Union, Die Union 03/02.

EG-domstolen började efter hand ta hänsyn till grundläggande rättigheter i sin praxis, kanske framför allt som ett svar på att Tysklands författningsdomstol ifrågasatte EG-rättens företrädare såvida den skulle leda till att skyddet av mänskliga rättigheter försvagades i jämförelse med Tysklands nationella system.² Domstolen har utvecklat ett eget skydd av grundläggande rättigheter parallellt med fördragen, grundat på tanken att skyddet grundläggande rättigheter utgör en generell princip inom EG-rätten. Domstolen utgår ifrån medlemstaternas gemensamma författningstraditioner och de internationella instrument som medlemstaterna var bundna till och lade därvid särskild vikt vid Europakonventionen. Domstolen har inte ansett sig vara bunden av denna, men tillämpar den ändå och beaktar Europadomstolens praxis.

Ett annat område i EG-rätten där ett rättighetstänkande fått betydelse är vid godkännande av nya medlemsstater. Ett krav för att överhuvudtaget få ansöka om medlemskap i EU är att staten ifråga respekterar de mänskliga rättigheterna.³ Även därigenom märks strävan efter att låta skyddet av grundläggande rättigheter vara en fundamental grundsats som skall genomsyra hela EU.

Också i sina utrikespolitiska relationer arbetar EU för att främja mänskliga rättigheter. Inom ramen för GUSP är ett av målen att utveckla och befästa respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Här kan likaså nämnas att bilaterala avtal villkoras så att EU ensidigt kan suspendera eller frånträda förpliktelserna i det fall allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna förekommer. Även inom området för utvecklingsamarbete är målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. EU har dessutom konkreta projekt i utvecklingsländer för att främja demokrati, rättsstatlighet och mänskliga rättigheter.

2.2 Europakonventionen eller en egen rättighetskatalog

Mänskliga rättigheter har alltså efter hand fått en allt viktigare ställning inom EU. Allteftersom EU:s kompetens utvidgades ökade behovet av ett effektivt skydd av mänskliga rättigheter. EG-domstolens rättspraxis och de enstaka bestämmelserna i fördragen ansågs då inte räcka. Istället efterfrågades ett mer sammanhängande och översiktligt system, en rättighetskatalog.

Problemet med ”dubbla standards” uppmärksammades också, dvs. det faktum att EU i sin utrikespolitik lade stor vikt vid mänskliga rättigheter och t.ex. ställde krav på rättighetsklausuler i avtal med tredje land, men

² Solange I, 2 BvI 52/71 = 1 EuGRZ 1974, 5.

³ Artikel 49 EU.

samtidigt saknade ett tydligt rättighetssystem för sina inre angelägenheter. Detta var negativt för EU:s trovärdighet, dels utåt gentemot avtalsparter och även inåt, gentemot EU-medborgarna.

Den centrala frågeställningen blev under 1990-talet huruvida EU som organisation skulle bli part till Europakonventionen eller om en egen rättighetskatalog skulle utarbetas. Då alla EU:s medlemsstater var parter till Europakonventionen och således, var för sig, redan bundna vid denna, tydde mycket på att det första alternativet skulle väljas. Hänvisningar till denna fanns ju dessutom redan i fördragen och i EG-domstolens praxis.

Efter en fråga från Rådet konstaterade EG-domstolen dock i sitt rådgivande yttrande 2/94 följande.

På gemenskapsrättens nuvarande stadium saknar gemenskapen behörighet att ansluta sig till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.⁴

En fördragsändring skulle alltså krävas för ett anslutande till Europakonventionen, då gemenskapen inte fanns ha någon allmän befogenhet att fastställa regler inom området för grundläggande fri- och rättigheter. Då det inte heller infördes någon sådan grund i Amsterdamfördraget startade 1999 arbetet med att sammanställa en egen rättighetskatalog. Denna process ledde fram till att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades i Nice år 2000.

2.3 Stadgans tillkomst

2.3.1 Konventets arbete och proklamationen i Nice

Efter initiativ av det tyska ordförandeskapet i januari 1999 fattade Europeiska rådet ett beslut vid toppmötet i Köln i juni 1999 om att en rättighetskatalog för EU, en stadga, skulle utarbetas. Stadgan skulle inte ge EU några nya kompetenser, utan sammanfatta de rättigheter som redan existerade i EG-rätten och åskådliggöra dessa i ett enda dokument. De principer som hittas i Europakonventionen, medlemstaternas gemensamma författningstraditioner, den europeiska sociala stadgan, gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, unionsmedborgarnas grundläggande rättigheter, samt de rättigheter som följer av EG-domstolen och Europadomstolens praxis skulle nedtecknas.

Ett konvent med uppgift att arbeta fram stadgan tillsattes av Europeiska rådet i Tammerfors i oktober samma år. Konventet bestod av 15 representanter för medlemstaternas stats- och regeringschefer, en representant för Europeiska kommissionens ordförande, 16 ledamöter från

⁴ Domstolens yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, 96/C 180/01.

Europaparlamentet och 30 ledamöter från de nationella parlamenten (två från varje). Dessutom deltog Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, EU-ombudsmannen, kandidatländerna, två företrädare för EG-domstolen och två för Europarådet som åhörare och experter rådfrågades.⁵

Konventets sammansättning, med en majoritet av parlamentariker, i kombination med att konventets möten var offentliga och att olika grupper och experter bjöds in till diskussion skulle på ett helt nytt sätt främja arbetets demokratiska legitimitet. En webbsida upprättades för att möjliggöra för civilbefolkningen att följa processen och delta i en dialog.

Huruvida stadgan skulle bli bindande eller inte diskuterades, men konventets ordförande Roman Herzog hade redan på den första arbetssessionen anfört att konventets uppgift inte hade till uppgift att besluta om stadgans bindande status.⁶ Detta skulle ske i ett senare skede. Den utformades dock med beaktande av att den skulle kunna bli bindande, något som syns på den språkliga utformningen (se 3.4). Vid regeringskonferensen, som bl.a. behandlade stadgan som utarbetats av konventet var medlemstaterna oeniga. Frankrike och Tyskland önskade göra stadgan bindande, medan till exempel Storbritannien och Sverige var emot detta. Frankrike övergav dock sin ståndpunkt att göra stadgan bindande, mot att sociala rättigheter togs med, något som Tyskland från början var emot.⁷ Detta avspeglar de skilda nationella traditionerna vad gäller frågan om vilka rättigheter som skall betonas.

Bernitz räknar upp ett antal möjliga orsaker till den svenska hållningen. Stadgan betraktades som obehövlig, den verkade föranleda onödiga juridiska komplikationer, den kunde uppfattas som ett steg mot en europeisk konstitution och skulle således ge EU ökade befogenheter, något många motsatte sig. Han jämför även Sveriges hållning i det här fallet med den skeptiska inställning som fanns till Europakonventionen innan den infördes som lag i Sverige 1995.⁸

Enighet angående stadgans rättsliga status uppnåddes inte och stadgans togs således inte upp i primärrätten och försågs inte heller på något annat sätt med bindande kraft, utan stannade vid att vara endast en förklaring. Den undertecknades och proklamerades av Europaparlamentet, Rådet och

⁵ Hannes Tretter, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – vergebene Chance oder Hoffnung, Die Union 01/01.

⁶ Louise Gunvén, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en ”själ”, Europarättslig tidskrift 2001, sid. 13ff, sid. 21.

⁷ Xavier Groussot, A third step in the process of EU constitutionalization: a binding charter of fundamental rights? Europarättslig tidskrift 2003, 535ff, sid. 536.

⁸ Ulf Bernitz, EU:s rättighetsstadga – hur kan den knytas till EU- och EG-fördragen? Europarättslig tidskrift 2002, sid. 472ff, sid. 474.

Kommissionen, men inte av medlemstaterna, vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000.⁹

2.3.2 Stadgans status

Osäkerheten angående stadgans framtid har varit stor efter proklamationen. Att stadgan endast är en förklaring och således i vart fall vid första anblicken utan betydelse juridiskt sett innebär dock inte att den helt saknar värde, även om sådana uttalanden gjorts.¹⁰ Dels gav den givetvis uttryck för en politisk vilja, men dess juridiska verkningar kan också analyseras. Mycket berodde på hur EG-domstolarna skulle förhålla sig till den efter proklamationen. Skulle dessa hänvisa till stadgan i sin praxis och indirekt ge den rättskraft? Många menar att stadgans effektivitet i slutändan hänger på huruvida den i ett senare skede ska få bindande kraft eller inte. Detta kommer att diskuteras senare i framställningen.

Att stadgan till stor del innebär en kodifiering av allmänna principer, som i enlighet med EG-domstolens praxis redan är bindande, har inte uppmärksamrats nämnvärt i litteraturen när frågan om stadgans status diskuterats.¹¹

Olika teorier har förekommit beträffande stadgans ställning i förhållande till fördragen och stadgans framtida ställning. Bland andra menar Hallström att det sannolikt skulle uppfattas som om artikel 6 EU hänvisade till den och i den mån den gav uttryck för medlemstaternas gemensamma konstitutionella traditioner skulle EG-domstolen vara tvungen att tillämpa den.¹² Den kunde också uttryckligen ges status som ett uttryck för allmänna principer som unionen måste respektera, genom en hänvisning i artikel 6.2 i EU-fördraget eller tas in ordagrant, artikel för artikel, i fördraget eller via ett protokoll som skulle ha samma juridiskt bindande karaktär som fördraget. Ett annat alternativ var att låta stadgan fortsätta vara enbart en politisk deklaration och inte tas in i fördragen.¹³ Möjligheten att stadgan skulle kunna utgöra en beståndsdel i ett framtida grundfördrag uttalades också, vilket är den teori som realiserats i konstitutionsförslaget (se 2.5.2).

Ovissheten rörde inte enbart stadgans kommande ställning utan den vidare utvecklingen av skyddet av mänskliga rättigheter inom EU överhuvudtaget. Diskussionen under 1990-talet angående vilken väg som skulle väljas, en anslutning till Europakonventionen eller en egen rättighetsstadga, ansågs av somliga vara avslutad. Dessa båda möjligheter hade setts som alternativa

⁹ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C, Europeiska gemenskapernas officiella tidning 364/01.

¹⁰ Bernitz, sid. 477.

¹¹ Ett undantag är Groussot, sid. 540.

¹² Per Hallström, Nationella avsteg från EU:s stadga om grundläggande rättigheter, Svensk Juristtidning 2002, sid. 753ff, sid. 758.

¹³ Regeringens skrivelse 2001/02:115 – EU:s framtidsfrågor, sid. 16.

utvägar för att säkra rättighetsskyddet. I och med proklamationen av stadgan skulle ett anslutande till Europakonventionen vara mer osannolikt än någonsin.¹⁴

Diskussionen inom EU angående stadgans framtida position slutade dock inte efter proklamationen, se 2.5.

2.4 Praxis efter stadgans tillkomst

Trots att stadgan inte haft bindande kraft har den fått betydelse i domstolarnas rättspraxis. Förstainstansrätten har direkt hänvisat till stadgan i ett beslut från den 30 januari 2002, *max.mobil Telekommunikation Service GmbH mot Europeiska kommissionen*.¹⁵ Prövningen rörde i detta fall rätten till en god förvaltning som föreskrivs i artikel 41.1 i stadgan. Intressant att notera är att domstolen refererar denna artikels lydelse innan den redogör för domstolens tidigare rättspraxis och att Europakonventionen överhuvudtaget inte nämns, i vart fall inte uttryckligt. Stadgan tycks därigenom överordnas Europakonventionen, trots frånvaron av bindande kraft.

I fallet *Jégo-Quéré & Cie SA mot Europeiska kommissionen* av den 3 maj 2002 behandlar förstainstansrätten frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel och hänvisar härvid först till medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, därefter till Europakonventionens artiklar 6 och 13 och slutligen sägs att denna rätt bekräftas i artikel 47 i stadgan.¹⁶ En skillnad märks alltså gentemot *max.mobil*-fallet ifråga om stadgan och Europakonventionen. Groussot tolkar detta som att förstainstansrätten gick för långt i *max.mobil* när den inte refererade till Europakonventionen och återgick till att göra det. Generaladvokaterna har också åberopat stadgan i en mängd fall.

EG-domstolen har däremot inte hänvisat till stadgan, i vart fall inte explicit. Groussot visar dock på att domstolen implicit refererat stadgans ordalydelse vad gäller människans värdighet och integritet, utan att uttryckligen nämna den, i målet *C-377/98, Konungariket Nederländerna mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd*.¹⁷

Även Europadomstolen har i minst ett fall, från den 11 juli 2002, hänvisat till stadgan i ett mål rörande transsexuellas rätt till äktenskap.

¹⁴ Nowak, sid. 257.

¹⁵ T-54/99, sid. 48.

¹⁶ T-177/01, sid. 41-42

¹⁷ Groussot, sid. 348.

2.5 Införandet i konstitutionsförslaget

2.5.1 Framtidskonventets arbete

Stadgan fick alltså ingen bindande kraft i Nice, men frågan upphörde inte att behandlas. Redan i Nicefördragets förklaring om EU:s framtid, som bifogades Nicefördraget, angavs att diskussionen om unionens framtid skulle breddas och fördjupas. En förklaring om initiativ för den fortsatta processen skulle antas i Laeken och det uppgavs att bl.a. frågan om stadgans ställning skulle behandlas.¹⁸

I Laekenförklaringen om unionens framtid som antogs av Europeiska rådet i december 2001, ett år efter Nicefördraget, konstaterades att EU befinner sig vid ett vägskäl. Den stora utvidgningen med tio nya medlemsstater till EU25 innebär en utmaning som kräver reformer av fördragen. I detta dokument sammanfattades de viktigaste frågorna angående EU:s framtid och det beslutades om sammankallande av ett konvent, samma arbetsform som använts vid utarbetandet av stadgan. Frågorna som skulle tas upp var behovet av att förenkla och förtydliga behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, att förenkla unionens institutioner, att utöka den demokratiska legitimiteten och öppenheten i institutionerna för att effektivisera beslutsfattandet och institutionernas funktionssätt. Därför skulle fördragen ses över och eventuellt omstruktureras. En viktig fråga i detta arbete skulle vara att ta ställning till huruvida stadgan skulle tas in i detta nya grundfördrag och huruvida EG skulle ansluta sig till Europakonventionen.¹⁹ Frågan om ett anslutande till Europakonvention aktualiserades alltså återigen, men denna gång inte som ett alternativ till EU:s egna rättighetsstadga, utan som ett komplement till denna.

Konventet fick till uppdrag att utreda möjligheterna för en revidering av fördragen och komma med ett förslag till dokument som skulle tjäna som utgångspunkt för diskussionen i regeringskonferensen, som sedan skulle behandla ärendet. Det slutliga beslutet skulle enligt planen tas av Europeiska rådet i december 2003.

Utöver ordföranden Valéry Giscard d'Estaing och vice ordförande Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene bestod det så kallade Framtidskonventet av 15 företrädare för medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, 30 ledamöter av de nationella parlamenten, 16 ledamöter av Europaparlamentet och två företrädare för kommissionen. Även kandidatländerna, representerade på samma sätt som medlemsstaterna, deltog i diskussionerna och som observatörer inbjöds företrädare för Ekonomiska och sociala

¹⁸ Förklaring till konferensens slutakt om unionens framtid, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtex/declaration_sv.pdf, besökt 2004-01-09.

¹⁹ Europeiska unionens framtid – Laekenförklaringen, http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_sv.htm, besökt 2004-01-09.

kommittén, arbetsmarknadens parter i Europa, Regionkommittén och EU-ombudsmannen.

För ökad insyn skapades även här en webbplats där olika organisationer och privatpersoner kunde delta i diskussionen.

I juni 2003, efter drygt ett års arbete, lade Framtidskonventet fram sitt förslag till revidering av de befintliga fördragen, en konstitution för EU. I detta förslag var stadgan införlivad i EU-grundlagen.²⁰

Den 13 december 2003 kom beskedet att Europeiska rådet, som sammanträtt i Bryssel 12-13 december för att fatta ett beslut om konstitutionen, inte lyckats enas. Projektet är nu lagt på is diskussionen kommer att fortsätta 2004. När ett antagande kan ske är osäkert. Att enighet inte uppnåddes hade dock ingenting med stadgan att göra, utan berodde främst på skiljaktiga meningar angående fördelningen av röster i ministerrådet. Stadgan fortsätter alltså till följd av detta att vara enbart en förklaring.

2.5.2 Stadgans plats i förslaget

I förslaget från juli 2003 om upprättande av en konstitution utgör stadgan en central roll och är en av de mest ingripande förändringarna som föreslås.²¹ Konstitutionsförslaget består av fyra delar, varav del I innehåller grundläggande bestämmelser och mål, del III bestämmelser om unionens politik och funktion och del IV allmänna bestämmelser och slutbestämmelser. Dessa följs av ett antal protokoll.

I del II i konstitutionsförslaget finns stadgan, såsom den proklamerats i Nice år 2000, intagen i sin helhet, dock med vissa ändringar. Således skulle stadgan upphöra att vara endast en förklaring, då den införlivas i primärrätten och får bindande kraft.

Grundläggande rättigheter berörs förutom i stadgan även på andra ställen i konstitutionsförslaget. I ingressen nämns människans okränkbara och oförytterliga rättigheter. I del I, avdelning 1, där unionen och dess mål definieras, sägs mänskliga rättigheter vara ett värde unionen bygger på och bland unionens mål hittas främjande av rättigheter. Avdelning II behandlar specifikt grundläggande rättigheter, i artikel 7, och unionsmedborgarskap, i artikel 8. Artikel 7 lyder som följer.

²⁰ Utkast till förslag om upprättande av en konstitution för Europa, Conv 850/03, Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 169, 2003-07-18, sid. 0001-0105.

²¹ Jörgen Hettne och Ulf Öberg, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps, rapport nr 15, oktober 2003, Stockholm 2003, <http://www.sieps.se/pdf/Publikationer/200315.pdf>, besökt 2004-01-09.

Artikel 7: Grundläggande rättigheter

1. Unionen skall erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som utgör del II i konstitutionen.
2. Unionen skall söka anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan anslutning skall inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i konstitutionen.
3. De grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, skall ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Att en hänvisning till stadgan sker i en av de första artiklarna i konstitutionsförslaget framhäver dess konstitutionella status och bindande kraft. Dess placering som del II av IV markerar att den är en viktig del av konstitutionen.

Förutom att stadgan tas in skapas en rättslig grund för unionens anslutande till Europakonventionen (se 4.3.1).

Stadgans rättsliga status vid ett införlivande i konstitutionen behandlas i kapitel 4.

3 Stadgan

3.1 Syfte

3.1.1 Allmänt

Vad är syftet med en bindande stadga som en del av en konstitution för EU? När detta skall fastställas är det syfte som fanns år 2000 när stadgan först proklamerades till stor del fortfarande aktuellt. Såvida stadgan får bindande kraft i enlighet med konstitutionsförslaget innebär det enbart att syftet förverkligas på ett mer effektivt sätt än när stadgan bara är en politisk förklaring.

Det uttalade syftet med framarbetandet av stadgan var att synliggöra de redan existerande rättigheterna, se 3.1.2. Minst lika viktigt tycks dock symbolvärdet av en rättighetskatalog för EU vara, se 3.1.3.

Införlivandet av stadgan i konstitutionen syftar dessutom till viss del till att förbereda unionen inför framtiden. Det var tänkt att vara en del av förberedelserna till utvidgningen till tjugofem medlemsstater år 2004, se 3.1.4.

3.1.2 Rättigheternas synliggörande

Syftet med att skapa en rättighetskatalog, och att sedan eventuellt införliva denna i EU:s konstitution, kan till stor del utläsas ur stadgans ingress. Här poängteras nödvändigheten med att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna inom EU genom att göra dem mer synliga i en stadga. Trots att det talas om att stärka skyddet av grundläggande rättigheter var syftet med stadgan inte att skapa nya rättigheter, utan att samla befintliga rättigheter som redan existerade i EG-rätten, direkt eller indirekt.

I ingressen anges att:

”[I] denna stadga [bekräftas] de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och Europarådets sociala stadga samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.”

De nämnda källorna är desamma som EG-domstolen använt sig av vid utarbetandet av generella principer.²²

²² Groussot, sid. 537.

Ett enda dokument skulle skapas för att skapa klarhet och överskådlighet. Då skyddsobjekten för grundläggande fri- och rättigheter är individer kan de bara fylla sin funktion och bli effektiva om individerna känner till dem. Individerna måste veta om att de finns och vilka möjligheter de har att genomdriva dem.

I ingressen nämns samhällsutvecklingen, de sociala framstegen och den vetenskapliga och tekniska utvecklingen som katalysatorer för behovet av rättigheternas synliggörande. Detta belyser att vi i stadgan har att göra med vissa nyare rättigheter som det uppkommit ett behov av att skydda till följd av samhällsutvecklingen, såsom förbudet mot reproduktiv kloning av människor.

3.1.3 Symbolvärdet

Stadgan kan även sägas tjäna ett annat syfte, nämligen att utgöra en symbol för EU-projektet. Även om det i Laekenförklaringen sägs att ”medborgarna otvivelaktigt [står] bakom unionens stora mål, men de ser inte alltid ett sammanhang mellan dessa mål och unionens dagliga verksamhet” så brottas EU med problemet att medborgarna i medlemsstaterna inte alltid identifierar sig med unionen och unionens mål, om de ens känner till dessa. Som Haltern uttrycker det: ”The Union produces texts which nobody reads and nobody knows. Nobody is interested.”²³ Detta syns till exempel i det låga valdeltagandet till Europaparlamentet. Också inför folkomröstningen om EMU i Sverige märktes i den allmänna opinionen en tydlig skepsis gentemot EU som organisation, något som även avspeglades i omröstningsresultatet

Att sammanställa en katalog med grundläggande rättigheter kan därför sägas fylla en funktion i den mening att den ger unionen en sorts moralisk grund, ”en själ”²⁴. EU skulle föras närmare medborgarna, något det också talas om under framarbetandet av konstitutionsförslaget. Syftet var alltså bland annat att visa medborgarna att EU-projektet inte bara handlar om ekonomi. EU-kommissionens tidigare ordförande Jacques Delors formulerade denna utmaning genom frågan: ”Vem kan bli förälskad i en inre marknad?”²⁵

3.1.4 Förberedelse inför framtiden

Syftet med att låta stadgan bli en del av EU:s konstitution hänger samman med det övergripande målet med att reformera fördragen, nämligen att

²³ Ulrich Haltern, Europe Goes Camper, The EU Charter of Fundamental Rights From a Consumerist Perspective, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 3/2001.

²⁴ Se t.ex. Gunvén, sid. 13.

²⁵ Bitte Hammargren, Rättighetskatalog ska ge EU en själ, Svenska Dagbladet, 2000-07-09, sid. 8.

förbereda unionen inför östutvidgningen som innebär att EU blir en mycket större organisation än tidigare. Argument har anförts med innebörden att det är viktigt att slå fast ett starkt rättighetskydd inom EU då kandidatländerna inte har en lika fast och säker tradition på detta område och ej heller en lika etablerad rättsstatskultur som de nuvarande medlemsstaterna. (Se även 2.5.1.) Då konstitutionsförslaget inte kommer att antas innan utvidgningen går detta syfte till viss del förlorat, åtminstone som förberedande åtgärd.

3.2 Uppbyggnad

3.2.1 Kategorier

Stadgan är uppdelad i sex avdelningar som innehåller rättigheter. Man skulle därför kunna tala om sex kategorier av rättigheter.

3.2.1.1 Värdighet, avdelning I

Avdelning I, "Värdighet", inrymmer fundamentala mänskliga rättigheter som till stor del återfinns i Europakonventionen. I artikel 1 garanteras människans värdighet, som utgör kärnan i tanken om universella mänskliga rättigheter. Att varje människa har ett inneboende värde är helt grundläggande. I första avdelningen hittas även rätt till liv, människans rätt till integritet, förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt förbud mot slaveri och tvångsarbete.

3.2.1.2 Friheter, avdelning II

Avdelning II i stadgan, "Friheter", innehåller huvudsakligen alla friheter som garanteras enligt Europakonventionen: rätt till frihet och säkerhet, respekt för privatlivet och familjelivet, skydd av personuppgifter, rätt att bilda äktenskap och rätt att bilda familj, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet, mötes- och föreningsfrihet, frihet för konsten och vetenskapen, rätt till utbildning, fritt yrkesval och rätt att arbeta, näringsfrihet, rätt till egendom, rätt till asyl samt skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning.

3.2.1.3 Jämlikhet, avdelning III

Avdelningen III, "Jämlikhet", innehåller först och främst en likhetsgrundsats i artikel 20 som stadgar att alla människor är lika inför lagen. Denna redan tidigare etablerade princip följs av ett diskrimineringsförbud och därefter bestämmelser av något blandad karaktär: Kulturell, religiös och språklig mångfald, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, äldres rättigheter samt integration av personer med funktionshinder.

3.2.1.4 Solidaritet, avdelning IV

Avdelningen IV kallas ”Solidaritet”, en benämning som förmodligen valts för att undvika det omdiskuterade begreppet sociala rättigheter. Följande rättigheter samlas under denna rubrik: Arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget, förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, rätt till tillgång till arbetsförmedlingar, skydd mot uppsägning utan saklig grund, rättvisa arbetsförhållanden, förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet, familjeliv och yrkesliv, social trygghet och socialbidrag, hälsoskydd, tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, miljöskydd och konsumentskydd.

3.2.1.5 Medborgarnas rättigheter, avdelning V

Avdelning V, ”Medborgarnas rättigheter”, innehåller rättigheter som endast tillkommer unionsmedborgare. Dessa bygger alltså inte på principen om människors lika värde utan snarare på principen om ickediskriminering inom EU. De olika artiklarna benämns rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet, rösträtt och valbarhet i kommunala val, rätt till god förvaltning, rätt till tillgång till handlingar, ombudsmannen, rätt att göra framställningar, rörelse- och uppehållsfrihet samt diplomatiskt och konsulärt skydd.

3.2.1.6 Rättskipning, avdelning VI

Avdelning VI, ”Rättskipning”, grundar sig till övervägande del på Europakonventionen. Följande rättigheter omfattas: Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, presumtion för oskuld och rätten till försvar, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff, rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott.

3.2.1.7 Allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan, avdelning VII

I stadgans sista avdelning samlas bestämmelser av allmän karaktär rörande stadgans tillämpningsområde, rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning, skyddsnivå och förbud mot missbruk av rättigheter.

3.2.2 Struktur

3.2.2.1 Allmänt

Stadgans struktur med dessa sex olika avdelningar återfinns inte i andra rättighetskataloger. Detta kan ses som nyskapande, men uppbyggnaden kan också ifrågasättas.

En egen kategorisering har valts med utgångspunkt i begreppen värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet, stadgans ”slagord” som antyder franska influenser. Som konstaterat i 3.2.1 följs ingressen av sju avdelningar

benämnda just ”värdighet”, ”friheter”, ”jämlighet”, ”solidaritet”, ”medborgarnas rättigheter”, ”rättskipning” och ”allmänna bestämmelser”. De sex första innehåller rättigheter och den sista bestämmelser om stadgans tillämpningsområde, de garanterade rättigheternas räckvidd, skyddsnivån och förbud mot missbruk av rättigheter.

Inordnandet av rättigheter under de sex olika kapitlen framstår inte alltid som helt självklar. T.ex. återfinns rätten till utbildning och rätten till asyl i kapitlet ”friheter”, barnets – och äldres rättigheter samt integration av personer med funktionshinder i kapitlet ”jämlighet” och vissa mänskliga rättigheter, som tillkommer alla människor, i ”medborgarnas rättigheter”.

Dessutom framgår inte tydligt vilken sorts rättigheter vi har att göra med. Stadgan utger sig för att bygga på universalitetstanken, men vid närmare påseende är stadgans rättigheter inte så universella och odelbara som ingressen antyder utan har i själva verket olika status och rättsverkningar.

3.2.2.2 Första och andra generationens rättigheter

Vid en första anblick skiljer sig stadgans struktur från den traditionella uppdelningen i å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter och å andra sidan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ibland kallade första respektive andra generationens mänskliga rättigheter. I stadgan återfinns båda dessa grupper, vilket skulle kunna ses som ett framsteg för universalitetstanken. Även de omdiskuterade ”tredje generationens rättigheter”²⁶, dvs. de så kallade solidaritetsrättigheterna, finns representerade i stadgan i form av en artikel om miljöskydd och principen om hållbar utveckling.

Traditionellt sett har det funnits en tendens att i västvärlden sätta fokus vid de medborgerliga och politiska rättigheterna och att således konstruera en rangordning av rättigheterna. Idén om universella mänskliga rättigheter kan dock i vart fall sedan världskonferensen i Wien 1993 anses vara förhärskande, i alla fall i teorin.²⁷

Enligt universalitetstanken, i motsats till kulturellrelativismen, är alla mänskliga rättigheter universella, odelbara och förbundna med varandra. Det skall inte finnas någon hierarki mellan första och andra generationens rättigheter, utan samtliga är lika viktiga och dessutom beroende av varandra. I enlighet med detta poängteras i stadgan, ingressens andra stycke, att unionen bygger på ”de odelbara och universella”²⁸ värdena människans värdighet, frihet, jämlighet och solidaritet, samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen”.

²⁶ Dessa är mycket omdiskuterade, bland annat på grund av att det är oklart vem som är rättighetsinnehavare och fullgörare är hypotetisk. Exempel är ett folks rätt till utveckling, rätt till fred, rätt till en god miljö och rätt att utnyttja jordens gemensamma arv.

²⁷ Se t.ex. Nowak, sid. 39.

²⁸ Min kursivering.

Universaliteten betonas alltså i stadgan och ingen av grupperna tycks sättas främst, i vart fall när man ser till den översiktliga strukturen av rättigheterna med de sex olika avdelningarna. Någon avgränsning mellan medborgerliga och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter görs inte heller. Ett undantag från universaliteten utgör dock medborgarnas rättigheter i avdelning V som bara har EU-medborgare som förmånstagare. När det gäller rättigheternas räckvidd och tolkning ställs dock frågan i ett annat läge (se 3.3.2).

Denna utformning av strukturen valdes trots att arbetet med framställandet av stadgan ursprungligen skett i två separata delar enligt den klassiska uppdelningen i dels, i en första del, politiska, civila och medborgerliga rättigheter och dels, i en andra del som påbörjades först när ett förslag till den första delen var klart, sociala och ekonomiska rättigheter eller målsättningar.²⁹ Huruvida de sociala och ekonomiska rättigheterna skulle kallas ”principer” och placeras efter den första delens omedelbara, absoluta rättigheter diskuterades, men istället valdes att integrera även dessa som rena rättigheter.

Att andra generationens rättigheter har en sådan framstående ställning i stadgan kan ses som naturligt. I utvecklingen av EU har socialpolitiken haft en stor betydelse vid förverkligandet av den inre marknaden och socialpolitik har förts för att säkra den fria rörligheten. I och med Amsterdamfördraget utvidgades detta område och målet med hög sysselsättning fick egen plats i fördraget. Europeiska socialfonder bildades och vikten av utbildning betonades. Det har således utvecklats en tradition där sociala rättigheter har spelat en allt större roll inom EU och av detta följer att dessa tagits med i stadgan.

Av strukturen syns alltså ingen uppdelning som tydliggör vilken ”generation” rättigheterna tillhör eller vilka rättsverkningar de har. Betraktar man varje artikel för sig är det inte heller självklart. Vissa är tydliga och ovillkorliga och kan tillämpas direkt, medan andra är utformade i mer allmänna ordalag och snarare anger målsättningar. Dessutom finns artiklar med blandad karaktär där det inte framgår klart om bestämmelsen är en rättsregel eller en anvisning till EU:s institutioner och medlemsstaterna när de tillämpar EG-rätten.³⁰ Det finns också renodlade målsättningar, som artiklarna 37 och 38, som föreskriver att en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling och att en hög nivå i fråga om konsumentskydd skall tryggas i unionens politik. Här kan någon rättighet inte ens härledas och det är tveksamt om sådana bestämmelser hör hemma i stadgan då de ej öppnar för några individuella anspråk.³¹

²⁹ Gunvén, sid. 18.

³⁰ Se Bernitz, sid. 479f.

³¹ Se Tretter, sid 49.

En överdriven tro på universalismen kan dock inte förespråkas, då faktum är att olika rättigheter har olika rättsverkningar och inte kan anses vara helt lika och odelbara i praktiken. Att hänvisa till denna tanke och låta den vara utslagsgivande för strukturen av rättighetskatalogen och sedan införa en räckviddsbegränsning som gör att en, något dold, uppdelning av rättigheterna likväl sker kan dock kritiseras.

Genom att avstå från uppdelningen av olika rättigheter understryks förvisso universaliteten, samtidigt går dock tydligheten förlorad. När syftet skall vara att förenkla och synliggöra (se 3.1.2) vore det bättre att klart skilja på olika sorters rättigheter med olika rättsverkningar, utan att därför nödvändigtvis rangordna dem. Första generationens rättigheter kan direkt tillförsäkras den enskilde på grund av principen, medan andra generationens rättigheter oftast kräver lagstiftning för att bli effektiva, då de i grunden oftast utgörs av politiska målsättningar. Att skilja på individuella rättigheter som går att genomdriva och politiska målsättningar för unionen är viktigt för tydligheten. Detta sker enbart indirekt genom artikel 52. (Se 3.3.2)

3.2.2.3 Jämförelse med Europakonventionen

Vid ett jämförande av stadgans och Europakonventionens uppbyggnad ser man att den senare endast innehåller medborgerliga och politiska rättigheter, medan övriga återfinns i den europeiska sociala stadgan utan den individuella klagorätt till Europadomstolen som Europakonventionen garanterar.

Enligt Europakonventionen kan man alltså säga att de två grupperna av rättigheter tydligt rangordnas. Också i EU:s medlemstater författningar är det vanligt att till exempel sociala rättigheter inte är grundlagsskyddade utan endast återfinns i vanlig lagstiftning, trots deras centrala ställning i en socialstat.

Bernitz menar att stadgan givits en tydligare eller i vart fall modernare utformning och har en högre ambitionsnivå än Europakonventionen.³² Många menar dock att stadgan förlorar på sin otydlighet. Kritiken mot stadgans existens och utformning är och har varit hård. Framst har den grundat sig just i en jämförelse med Europakonventionen, som har ansetts vara tydligare, språkligt sett (se vidare 3.4), och mer exakt vad gäller möjligheter att inskränka de ifrågavarande rättigheterna (se 3.3.3). De eventuella brister som kan påtalas i Europakonventionens struktur har avhjälpits genom Europadomstolens praxis, som efter hand förtydligar och utvecklar rättigheterna.

Om stadgans ställning i förhållande till Europakonventionen, se 3.3.3 och 4.3.

³² Bernitz, sid. 481.

3.3 Räckvidd

3.3.1 Allmänt

I artikel 52 återfinns en allmän bestämmelse om rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning. Den lyder som följer, varvid p. 4 – 6 är nytillkomna i konstitutionsförslaget.

Artikel II-52: Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning

1. Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
2. De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i andra delar i konstitutionen skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.
3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skall de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillföra ett mer långtgående skydd.
4. I den mån som grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i denna stadga, skall rättigheterna tolkas i samstämmighet med dessa traditioner.
5. De bestämmelser i denna stadga som innehåller principer får genomföras genom rättsakter och verkställighetsakter som antas av unionens institutioner och organ, och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får endast prövas i domstol med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om deras laglighet.
6. Nationella lagar och nationell praxis som anges i denna stadga skall beaktas fullt ut.

3.3.2 Rättigheter och principer

Av artikel 52 framgår att stadgan innehåller två sorters bestämmelser, dels rättigheter och dels principer. Denna artikel är den som ändrats i störst utsträckning i konstitutionsförslaget jämfört med den ursprungliga ordalydelsen. Tre nya punkter har lagts till i syfte att klargöra rättigheternas räckvidd och tolkning (se 3.3.1). Av särskilt stort intresse är punkt 5 som rör principernas genomförande. Dessa ändringar reglerar tolkningen av rättigheterna i stadgan och det kan tyckas att de delvis förändrar rättigheternas karaktär.

Artikel 52.5 föreskriver att bestämmelser i stadgans som innehåller principer får genomföras genom rättsakter och verkställighetsakter som antas av unionens institutioner och organ och genom medlemsstaternas akter när de utövar unionsrätten inom sina befogenheter. Vad som härigenom sägs är helt enkelt att alla rättigheter i stadgan inte har samma karaktär. Stadgan skiljer på rättigheter och principer, varvid rättigheterna är direkt tillämpliga medan principerna kräver en ytterligare åtgärd för att bli effektiva och grunda ett anspråk för individen. Det är just detta som sägs skilja de så kallade första och andra generationens rättigheter åt (se 3.2.2.2). Vissa sociala och ekonomiska rättigheter kräver kompletterande lagstiftning medan medborgerliga och politiska rättigheter kan åberopas direkt.

I arbetet med stadgan valdes uppdelningen i principer och rättigheter bort, till förmån för universalitetstanken. Genom tillägget i artikel 52 går man tillbaka till denna uppdelning. Detta ger uttryck för konflikten mellan å ena sidan strävan efter att främja universalitetstanken och å andra sidan behovet av att betona skillnaden mellan olika sorters rättigheter. Systemet kan tyckas lite olyckligt då det i avdelningarna I till VI som innehåller rättigheter framstår som om rättigheterna har samma värde och tyngd, ett intryck stadgans författare också ville förmedla. Detta görs i odelbarheten och universalitetens namn. Först vid noggrann läsning av sista avdelningen framgår att det överhuvudtaget finns något som heter principer. I övrigt nämns begreppet endast i ingressens sista mening som lyder som följer.

Europeiska unionen erkänner därför de rättigheter, friheter och principer som anges nedan.

Denna mening avslutade ingressen redan i den version som proklamerades i Nice och står kvar i konstitutionsförslaget. I övrigt talas det bara om rättigheter och stadgans titel är Europeiska unionens stadga *om de grundläggande rättigheterna*³³.

En begränsning angående domstolsprövningen görs också för principerna. Endast genomförandeåtgärderna, dvs. de rättsakter eller verkställighetsakter genom vilka principerna görs effektiva, och inte principerna själva får prövas i domstol.³⁴

Uppdelningen i rättigheter och principer har betydelse för stadgans rättsliga status och frågan om stadgans bindande kraft, se nedan 4.2.2.

3.3.3 Inskränkningar, minimiskydd och förhållandet till Europakonventionen

I ingressen till stadgan, sjätte stycket, sägs att åtnjutandet av rättigheterna medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten

³³ Min kursivering.

³⁴ Kommentaren, sid. 51.

och mot kommande generationer. Detta antyder att alla rättigheter självklart inte är absoluta utan att begränsningar får göras. Artikel 52 reglerar möjligheten till inskränkningar i rättigheterna.

Kravet i 52.1 på stöd i lag och proportionalitet är allmänt vedertagna när det gäller inskränkningar i mänskliga rättigheter och känns igen från t.ex. Europakonventionen. Problematiskt är dock att det av artikel 52 framstår som om alla rättigheter kan inskränkas under de nämnda förutsättningarna. Inga rättigheter skulle i så fall vara absoluta. Att rättigheterna skulle ha olika betydelse vid en jämförelse av t.ex. tortyrförbudet i artikel 3 Europakonventionen, som aldrig kan göras avsteg från, och första delen av artikel 4 i stadgan, skulle stå i strid med tanken på universella mänskliga rättigheter. Något undantag till tortyrförbudet kan självfallet inte heller förekomma enligt stadgan. Att människans värdighet, skyddad enligt artikel 1, skulle kunna inskränkas, förefaller även det absurt. Man torde kunna utgå ifrån att denna rättighet inte kan inskränkas, då den utgör grunden för i alla mänskliga rättigheter.

Europakonventionen är jämförelsevis istället uppbyggd på så sätt att det i varje artikel anges exakt under vilka förutsättningar inskränkningar i en viss rättighet är tillåtna, ett klarare och tydligare system. Med tanke på att ett av stadgans främsta syften sägs vara att göra rättigheterna mer synliga för medborgarna kan denna något otydliga struktur vad gäller begränsningar i rättighetsskyddet ifrågasättas.

Artikel 52 måste dock läsas i sin helhet. I tredje punkten stadgas att de rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen skall ha samma innebörd och räckvidd som i denna. I kommentaren till stadgan som fastställdes av presidiet för konventet som utarbetade stadgan och uppdaterats efter konstitutionsförslagets tillkomst,³⁵ poängteras att rättigheterna skall ha samma innebörd och räckvidd, även i fråga om tillåtna begränsningar, något som inte kan utläsas direkt av texten. Det är dock enligt tredje punkten sista meningen möjligt för EU att säkra ett mer långtgående skydd än Europakonventionen.

När har då en rättighet i stadgan och Europakonventionen samma innebörd och räckvidd och när motsvarar rättigheterna varandra? I kommentaren som enligt ingressen skall användas vid tolkning, finns en lista med de artiklar i stadgan som har samma innebörd och räckvidd som artiklar i Europakonventionen och även de som har samma innebörd men större räckvidd. Europakonventionen anger alltså ett minimiskydd som inte får underskridas.

Enligt kommentaren omfattas såväl konventionen som protokollen. Detta är av intresse då inte alla EU:s medlemsstater ratificerat samtliga protokoll. Rättigheternas innebörd bestäms inte bara av ordalydelsen i instrumenten

³⁵ Uppdaterade förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, CONV 828/1/03 REV 1.

utan också av rättspraxis vid Europadomstolen och EG-domstolen. Att Europadomstolens praxis måste beaktas är närmast en självklarhet, då det är helt grundläggande för Europakonventionen att den är ett "levande instrument" som är dynamiskt och hela tiden utvecklas genom domstolens domar. Att EG-domstolen skulle vara auktoriserad att tolka Europakonventionen är mer kontroversiellt. I och för sig har detta de facto skett i EG-domstolens praxis, vilket i vissa fall lett till att EG-domstolen och Europadomstolen tolkar rättigheterna på olika sätt. (Se vidare 4.3)

3.4 Språklig utformning

Även stadgans språkliga utformning kan kritiseras för sin otydlighet. De olika rättigheterna som tas upp i stadgan är formulerade på olika sätt, något som kan vålla problem. Ibland "har" människorna rättigheter eller anspråk, i andra fall "erkänner" eller "respekterar" unionen dessa. Ibland hänvisas till nationella lagar, som i artikel 9, 10, 16.

Många olika formuleringar hittas i stadgan. Till exempel anger artikel 1 att människans värdighet skall *respekteras och skyddas*, enligt artikel 2 *har var och en rätt till liv* och *ingen får dömas till döden eller avrättas*, i artikel 3.2 anges *förbud mot* ett antal metoder som kränker människans integritet. Enligt artikel 4 *får ingen* utsättas för tortyr, enligt artikel 9 skall rätten att ingå äktenskap och bilda familj *garanteras*, i artikel 13 stadgas att konsten och den vetenskapliga forskningen *skall vara fria*, medan den akademiska friheten skall *respekteras*. Näringsfriheten *skall erkännas* enligt artikel 16. Enligt artikel 23 skall unionen skall jämställdheten mellan kvinnor och män *säkerställas*, enligt artikel 25 *erkänner och respekterar* unionen rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet och enligt artikel 32 är barnarbete *förbjudet*.

Varför vissa rättigheter enbart respekteras, medan andra erkänns och respekteras, eller till och med garanteras eller skyddas är oklart. Är syftet att visa att rättigheterna väger olika tungt? Frågan behandlas inte i kommentaren och lösningen finns inte, i alla fall inte enbart, att finna i rättigheternas olika karaktär som skulle kunna legitimera de skilda formuleringarna.

Även om stadgan hittills saknat bindande kraft är den skriven som om den vore bindande. I konstitutionsförslaget, enligt vilket stadgan föreslås bli bindande, har språket inte omformulerats nämnvärt.

3.5 Tillämpningsområde

Enligt artikel 51.1 riktar sig bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner och organ, samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. En hänvisning till subsidiaritetsprincipen görs även, något som har till syfte att motverka farhågan att en rättighetskatalog skulle resultera i

ökad kompetens för unionen. Även artikel 9 i avdelning I i konstitutionsförslaget och stadgans ingress nämner subsidiaritetsprincipen.

I artikel 51.2 stadgas att stadgan inte medför någon ny befogenhet eller uppgift för unionen. Även detta ger uttryck för subsidiaritetsprincipen och principen om tilldelade befogenheter. Denna grundsats har ytterligare förstärkts i konstitutionsförslaget jämfört med stadgans ursprungliga formulering. Begränsningarna i tillämpningsområdet har betydelse för innebörden av stadgans bindande kraft, se vidare 4.2.3.

3.6 Skyddsnivå

Enligt artikel 53 får ingen bestämmelse i stadgan tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar. I kommentaren förklaras artikeln inte speciellt utförligt, utan det anges endast att bestämmelsen syftar till att bevara den skyddsnivå som nu ges på respektive tillämpningsområde genom unionsrätten, nationell rätt och internationell rätt. Att Europakonventionen nämns förklaras med att den är av stor betydelse.

Det är troligt att ”medlemsstaternas författningar” snarare åsyftar medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner än de enskilda medlemsstaternas författningar.³⁶

³⁶ Erich Vranes, The Final Clauses of the Charter of Fundamental Rights – Stumbling Blocks for the First and Second Convention, European Integration online Papers, 7/2003, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-007a.htm>, besökt 2004-01-09.

4 Stadgans rättsliga status vid ett införlivande i konstitutionen

4.1 Regeringskonferensens arbete

Såsom anförts i kapitel 2 har stadgan sedan den proklamerades i Nice år 2000 saknat bindande kraft, men införlivades år 2003 i sin helhet i konstitutionsförslaget som arbetats fram av det så kallade framtidskonventet. Under hösten 2003 har regeringskonferensen pågått och arbete har skett med att försöka nå enighet om eventuella ändringar i förslaget, för att konstitutionen sedan skulle kunna antas. Det fanns ingen fast tidsplan för när den nya konstitutionen skall vara färdig, men Europeiska rådet i Thessaloniki enades om att regeringskonferensen bör fullborda sitt arbete så snart som möjligt så att resultatet kunde bli känt före valet till Europaparlamentet i juni 2004.³⁷ En del medlemsstater angav att de skulle att hålla folkomröstningar om den, vilket leder till fördröjningar.

I medierna har regeringskonferensens arbete förvisso uppmärksammas, men kunskapen därom hos EU-medborgarna är ändå bristfällig. Än mindre känner folk då till stadgans plats i konstitutionsförslaget, då det är främst andra frågor som debatteras i pressen och i TV, t.ex. frågan om en "EU-president" och antalet röster i ministerrådet och hur många kommissionärer varje medlemsland ska ha.

Under regeringskonferensens arbete kom det italienska ordförandeskapet med ett kompromissförslag den 25 november 2003 och föreslog då vissa förändringar till det ursprungliga förslaget även vad gäller stadgan, dock enbart att det i ingressen skall hänvisas till uppdateringen av de officiella förklaringarna till stadgan samt att en förklaring till slutakten om förklaringarna avseende stadgan skall införas.³⁸ Att en hänvisning till den uppdaterade kommentaren måste göras, och inte till den kommentar som framställdes i samband med att stadgan proklamerades i Nice, är självklart och också något som påtalats av IGC-gruppen med juridiska experter.³⁹

Ordförandeskapet föreslog också en ändring i bestämmelsen rörande anslutning till Europakonventionen pga. de diskussioner som uppkommit angående denna fråga. Förslag om att detta skulle vara en fråga för kvalificerad majoritet i rådet. Enligt förslaget skall formuleringen i första meningen i artikel I-7 ändras från: "Unionen skall söka anslutning till

³⁷ Regeringskonferensens webbsida, <http://ue.eu.int/igc/Timeframe.asp?lang=SV>, besökt 2004-01-09.

³⁸ CIG 52/03, Addendum till not från ordförandeskapet, bilaga 3, <http://ue.eu.int/igcpdf/su/03/cg00/cg00052-ad01.sv03.pdf>, besökt 2004-01-09.

³⁹ Regeringskonferensens webbsida, http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=SV, besökt 2004-01-09.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.” till ”Unionen *skall ansluta sig till [...]*”. Denna ändring gör kanske språket klarare men torde inte spela någon större roll för bestämmelsen i sig.

Dessutom föreslås en ändring i artikel III-227.9 som innebär att kravet på enhällighet för unionens anslutning till Europakonventionen tas bort. Istället skall huvudregeln i stycke 1 gälla. Ministerrådet skall alltså besluta med kvalificerad majoritet.⁴⁰

Frågan om vilka ändringar som vore lämpliga och kan tänkas göras i konstitutionsförslaget avseende bestämmelser om de grundläggande rättigheterna kvarstår tills frågan om konstitutionen tas upp på nytt. Då Europeiska rådet misslyckades med att nå konsensus angående konstitutionen i december 2003 skjuts nämligen beslutet upp. Målet, att få konstitutionen färdig inför utvidgningen, gick alltså inte att uppfylla och förhandlingarna kommer att fortsätta under 2004, men det är inte fastställt när frågan kommer att avgöras. Konstitutionsförslaget från juli 2003 kommer dock att fortsätta ligga till grund även för den framtida diskussionen. Att enighet inte kunde uppnås berodde på ett antal nyckelfrågor rörande beslutanderätten i unionen, främst fördelningen av röster i ministerrådet. Stadgans plats i konstitutionen och artikeln om ett anslutande till Europakonventionen tycks inte ha varit föremål för motsättningar mellan medlemsstaterna. När ett beslut väl fattas om en konstitution för EU kommer därför troligen förslaget vad gäller stadgans position att antas, då enighet tycks råda om att göra stadgan bindande.

4.2 Stadgans bindande kraft

4.2.1 Innebörd

Om stadgan införlivas i konstitutionen innebär det att den får bindande kraft, men vad betyder det i praktiken? Man måste härvid skilja på stadgan såsom text och stadgans innehåll. Vad gäller texten så blir den en del av primärrätten, av konstitutionen, och den kommer den således att gälla såväl för unionens institutioner som för medlemsstaterna. I medlemstaterna behövs då självfallet ingen implementering i nationell rätt.

EG-domstolen har hittills undvikit att direkt hänvisa till stadgan, något som skulle ändras om den fick bindande kraft. Generaladvokaterna har redan nu refererat till stadgan, något som har analyserats i litteraturen. Om stadgan ingår i konstitutionen föreligger inga oklarheter, utan stadgan blir en

⁴⁰ CIG 52/03, Addendum till not från ordförandeskapet, Bilaga 36, <http://ue.eu.int/igcpdf/su/03/cg00/cg00052-ad01.sv03.pdf>, besökt 2004-01-09.

självklar källa att referera till i mål där frågan om grundläggande rättigheter aktualiseras.

Vilken förändring skulle i så fall ske angående stadgans ställning i EG-rätten i förhållande till den position den haft sedan december 2000? Det har rätt osäkerhet om stadgans betydelse alltsedan den kom till och då det inte är helt självklart vilken ställning den har idag är det svårt att säga vilka följder det skulle få om den fick bindande kraft. Vad gäller stadgans innehåll så var syftet då stadgan utarbetades att sammanfatta redan befintliga rättigheter i katalog. Rättigheterna i sig existerade alltså redan och något mandat att skapa nya sådana fanns inte för konventet. Detta tyder på att någon förändring egentligen inte skulle inträda om stadgan blev bindande, då stadgans innehåll, i vart fall vad gäller rättigheterna.

Många av stadgans bestämmelser har tillämpats såsom allmänna principer av EG-domstolen och dessa var bindande redan innan stadgan kom till och gällde naturligtvis alltså efter att stadgan proklamerats såsom en förklaring. De rättigheter som finns utspridda i fördragen och i sekundärrätten har naturligtvis haft bindande kraft då de således existerat i EG-rätten. Ett undantag till detta vore om stadgan innehåller nya rättigheter, som inte funnits tidigare.⁴¹

Stadgan har sedan sin tillkomst haft visst genomslag i EG-domstolarnas praxis, främst har hänvisningar skett till den i förstainstansrätten, men även generaladvokaterna har åberopat stadgan i sina anföranden. Det kan alltså resoneras om viss bindande kraft, eller i vart fall juridisk betydelse, av den icke-bindande stadgan.

Det skulle kunna anföras att det är tveksamt om någon rättslig förändring kommer till stånd, vare sig av stadgans tillkomst eller av ett framtida införande i konstitutionen, i vart fall innehållsmässigt. Mot denna ståndpunkt talar dock att frågan om huruvida stadgan skulle bli bindande eller inte var kontroversiell i Nice och att medlemstaterna inte kunde enas. Såsom Abrahamsson formulerat denna tankegång kvarstår det faktum att stadgan inte givits rättslig status, vilket rimligtvis måste innebära att dess betydelse på något sätt är en annan än om den gjorts bindande.⁴² Man måste dock skilja på stadgans innehåll, varvid rättigheterna redan existerat och stadgan såsom text, som inte haft bindande kraft. Hur stadgan kommer att användas efter ett införande i konstitutionen återstår att se.

En omedelbar effekt av att stadgan tas in i konstitutionen vore att rättigheterna synliggörs. Detta var ett huvudsakligt syfte när stadgan arbetades fram och även ett ändamål med att ge den bindande kraft. I dagsläget är stadgan som bekant enbart en förklaring och inte en del av EG-

⁴¹ Det är tveksamt om så skett och då jag i detta arbete inte behandlar de enskilda artiklarna kommer detta inte att utvecklas närmare här.

⁴² Olle Abrahamsson, EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna, Svensk Juristtidning 2002 sid. 363ff, sid. 374.

rätten. Den har förvisso publicerats och går att hitta på EU:s hemsida, men skillnaden är uppenbar. Av detta skäl har det stor betydelse att stadgan förlänas bindande kraft och det kan ses som ett nödvändigt steg i utvecklingen av skydd av mänskliga rättigheter inom EU. Groussot menar att stadgan även kommer att fungera som en katalysator och gynna de mänskliga rättigheterna.⁴³

4.2.2 Rättigheter och principer

Stadgans bindande kraft måste också analyseras ur annat perspektiv, nämligen med utgångspunkt i stadgans olika rättigheter. Dessa har så skilda karaktärer att det inte går att ge ett klart svar på vad det innebär att en rättighet är bindande. Detta har att göra med dels den traditionella uppdelningen i första och andra generationens mänskliga rättigheter och dels den därmed sammanhörande indelningen av stadgans artiklar i rättigheter och principer. (Denna fråga har även betydelse vid analysen av stadgans struktur, se 3.2.2.2 och stadgans räckvidd, se 3.5.3.)

Vissa regler i stadgan är tydliga och möjliga att tillämpa direkt och åberopas av individen, andra anger i allmänna ordalag en viss politisk målsättning, mest på det sociala området. Politiska målsättningar är ofta beroende av ekonomiska resurser och arbetet för att uppnå målet sker successivt. Att EU:s institutioner och medlemsstaterna, när de tillämpar unionsrätten, är bundna vid vissa målsättningar ger ingen direkt rättighet för den enskilde. En politisk målsättning som till exempel att unionen skall respektera den kulturella, religiösa och politiska mångfalden (artikel 22) kan inte grunda ett direkt anspråk av individen på samma sätt som till exempel tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 10).

Stadgan innehåller alltså en blandning av rättsregler och allmänna deklamationer, som aldrig kan bli juridiskt bindande i egentlig mening. Dessutom finns en del blandade artiklar som inte direkt kan inordnas under dessa båda ytterligheter. Många menar att stadgan därför är för otydlig för att den ska kunna bli bindande i juridisk mening. T.ex. sägs i HD:s synpunkt på konventet att vissa av rättighetsartiklarna samt de avslutande allmänna artiklarna innehåller otydligheter som kan skapa allmänna problem.⁴⁴ Den svenska regeringen verkar dock ha övergett den linjen och anser numera att den är tydlig nog med ingressen och de avgränsningar som tagits in i de avslutande bestämmelserna och med hänvisning till presidietts förklaringar.⁴⁵

Avdelning VII rörande stadgans tolkning och tillämpning har stor betydelse för frågan om vad stadgans bindande kraft innebär. Artikel 52.5 anger att de

⁴³ Groussot, sid. 45

⁴⁴ Ds 2003:36 – Europeiska konventet om EU:s framtid, Utrikesdepartementet, sid. 20.

⁴⁵ Se regeringens skrivelse 2003/04:13 - Europeiska konventet om EU:s framtid, sid. 21.

bestämmelser som innehåller principer får genomföras genom rättsakter och verkställighetsakter. Detta har betydande relevans för stadgans rättsverkningar. Det är egentligen bara denna punkt som delar upp stadgans artiklar i rättigheter och principer och åskådliggör skillnaden mellan dessa båda begrepp. Det anges inte vilka artiklar som innefattar principer (se 3.5.3). Däremot stadgas att för dessa gäller att bestämmelserna i sig inte går att tillämpa direkt, utan att de måste genomföras genom ytterligare rättsakter för att få effekt och kunna åberopas. Det föreskrivs inte att så skall göras, utan endast att detta får ske. Så länge det inte har skett kan man inte tala om bindande kraft för dessa artiklar. Detta på grund av att det som kallas principer troligen oftast sammanfaller med de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter som kallas andra generationens rättigheter och som kräver lagstiftning för att kunna tillgodose. Det stadgas också endast genomförandeåtgärderna kan prövas i domstol.⁴⁶ Även de bestämmelser som innebär målsättningar för unionen är inte bindande på samma sätt som rättigheterna.

4.2.3 EU:s befogenheter

Kommer mer makt att flyttas till EU-nivå i och med att stadgan blir bindande? Detta är en fråga som diskuterats i litteraturen. Mandatet för konventet som utarbetade stadgan var dock klart och tydligt. Inga nya rättigheter skulle skapas, utan de redan existerande rättigheterna skulle synliggöras i en stadga. Detta poängterades ytterligare vid införlivandet i konstitutionsförslaget. I artikel 51 har ändringar gjorts för att ytterligare betona att status quo skulle upprätthållas i frågan om stadgans tillämpningsområde. I första stycket andra meningen stadgas att institutionerna, organen och medlemsstaterna skall respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter. Ett tillägg har därvid gjorts med följande lydelse.

[...] och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt andra delar av konstitutionen.

Även andra stycket har ändrats genom konstitutionsförslaget och lyder numera som följer, varvid det kursiva är nytillkommet i jämförelse med den ursprungliga versionen av stadgan.

Denna stadga innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i andra delar av konstitutionen.

Precis som det sägs i kommentaren handlar detta om att uttryckligen nämna det som logiskt följer av subsidiaritetsprincipen och principen om tilldelade befogenheter och de grundläggande rättigheterna har ingen verkan utanför

⁴⁶ Artikel 52.5

ramen för de befogenheter som fastställs i delarna I och III av konstitutionen.⁴⁷

Osäkerheten angående detta tycks, trots detta uttryckliga stadgande, vara stor. Till exempel undrar Uppsala universitet såsom remissinstans till Ds 2003:58 i vilken utsträckning makt kommer att flyttas till EU och befarar att EU-domstolen kommer att utvidga unionens kompetens genom tolkning av stadgan.⁴⁸ Hettne och Öberg menar att stadgan på sikt, trots uttryckliga bestämmelser för motsatsen, skulle kunna innebära att tillämpningsområdet för unionsrätten utökas.⁴⁹

Att stadgan utgör en integrerad del av konstitutionen innebär att EG-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna får kompetens att tolka den.⁵⁰ EG-domstolen kommer troligen även fortsättningsvis liksom Europadomstolen vara dynamisk i sin rättspraxis och inte se stadgan som ett statiskt instrument. Stadgans bestämmelser kommer således att konkretiseras genom domstolens tolkning. Att EU genom stadgan skulle utvidga sin befogenhet har dock uttryckligen velat undvikas och det finns inget som klart tyder på att detta kommer att ske.

⁴⁷ Kommentaren, sid. 48.

⁴⁸ Ds 2003:58, Europeiska konventet om EU:s framtid, Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens, Utrikesdepartementet sid. 21.

⁴⁹ Sid. 104.

⁵⁰ Se Hettne och Öberg.

5 Stadgan och Europakonventionen

5.1 Kravet på anslutning till Europakonventionen

Tidigare diskuterades huruvida EU antingen skulle ansluta sig till Europakonventionen eller skapa en egen katalog med mänskliga rättigheter som två alternativa lösningar (se 2.2). Efter att stadgan proklamerats ansåg många att ett anslutande till Europakonventionen därigenom var mer avlägset än någonsin.⁵¹

I konstitutionsförslaget kompletterar istället dessa båda möjligheter varandra. Stadgan införlivas i sin helhet i konstitutionen och blir juridiskt bindande, något som förenas med ett krav på att EU⁵² skall bli part till Europakonventionen. Artikel 7.2 i konstitutionsförslaget lyder:

Unionen skall söka anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan anslutning skall inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i konstitutionen.

Härmed, i kombination med att EU enligt artikel 6 i konstitutionsförslaget skall ha status som juridisk person, skapas den juridiska möjlighet som EU behöver för att kunna ansluta sig till Europakonventionen, som enligt EG-domstolen saknades 1994 när saken prövades.⁵³ Detta är dock inte tillräckligt. Det krävs även att Europarådet ändrar sina regler så att inte bara stater, såsom det hittills varit, utan även mellanstatliga organisationer ges rätt att tillträda konventionen.

Detta kan ses som en naturlig utveckling. Inom EU har Europakonventionens betydelse i hög grad poängterats i fördragen och i rättspraxis. Medlemstaterna har varit medlemmar, men det har hittills inte varit möjligt att få EU:s institutioners beslut och domar prövade av Europadomstolen.

Redan innan ett anslutande till Europakonventionen har denna betydelse för tolkningen av stadgan. Artikel 52 och 53 hänvisar till Europakonventionen och det anges att Europakonventionens skydd utgör en minimigräns. Förhållandet mellan de båda instrumenten skulle dock förtydligas genom att EU ansluter sig till Europakonventionen. Om så sker innebär det att EU inordnar sig i ett annat system som skyddar mänskliga rättigheter. Artikel

⁵¹ Se t.ex. Nowak, sid. 257.

⁵² Då pelarsystemet avskaffas i konstitutionsförslaget blir frågan om huruvida EU eller EG skulle bli part inte längre aktuell.

⁵³ Yttrande 2/94, se ovan.

52.3 anger att de rättigheter i stadgan som motsvarar bestämmelser i Europakonventionen ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, såvida inte stadgan tillförsäkrar ett mer långtgående skydd får en mer reell betydelse då EU underkastar sig Europadomstolens jurisdiktion. Även artikel 53 angående skyddsnivån, som inte får underskrida den i Europakonventionen, blir mer effektiv då detta kan kontrolleras av Europadomstolen.

Vad gäller eventuella problem med en anslutning menar Hettne och Öberg att det är tveksamt om förfarandet i EG-domstolarna uppfyller Europakonventionens krav på en rättvis rättegång och menar att generaladvokatens roll måste ses över för att uppfylla kravet på ett kontradiktoriskt förfarande. Åtminstone skulle parterna tillåtas skriftligen kommentera generaladvokatens yttrande. De långa tidsfristerna kan också leda till problem, liksom kravet på ett effektivt rättsmedel vid påstående om kränkning.⁵⁴

En annan fråga som uppkommer är till vad EU skall ansluta sig, då alla medlemstater inte ratificerat samtliga protokoll. I kommentaren till artikel 52.3 anges dock att hänvisningen gäller såväl konventionen som protokollen, vilket skulle tyda på att anslutningen också skulle ske till både konventionen och protokollen.

Det är oklart när EU kommer att bli part. Det första steget, att EU har en möjlighet enligt konstitutionsförslaget att ansluta sig, har i alla fall tagits. Då enighet inte nåddes under toppmötet i december 2003 och frågan om en revidering av fördragen och antagandet av konstitutionen har skjutits upp, är det dock osäkert när ett anslutande till Europakonventionen kan bli aktuellt, då den juridiska grunden måste finnas först.

Regeringsrättens remissyttrande betonas att stadgans införlivande i fördragen bör synkroniseras med EU:s anslutning till Europakonventionen.⁵⁵ Detta torde vara den bästa lösningen, då stadgan är knuten till Europakonvention (se 4.3.2) och förhållandet mellan EG-domstolen och Europadomstolen skulle bli klarare då (se 4.3.3).

5.2 Förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen

5.2.1 Gemensamma rättigheter

Som tidigare konstaterat finns det en klar överlappning av rättigheter i stadgan och Europakonventionen. Vad gäller de rättigheter som finns med i

⁵⁴ Sid. 109f.

⁵⁵ Ds 2003:58, sid. 23.

båda instrumenten gäller Europakonventionen och Europadomstolens tolkning av dessa rättigheter i en konkurrenssituation. Man kan alltså säga att stadgan blir underordnad Europakonventionen ifråga om dessa. Detta dock endast så länge inte stadgan garanterar en högre skyddsnivå än Europakonventionen. Det kan naturligtvis i vissa fall bli problematiskt att avgöra när rättigheterna verkligen överensstämmer med varandra.

5.2.2 Tillämpningsområde

Alla EU:s medlemsstater är parter till Europakonventionen och kommer således, när stadgan blir juridiskt bindande, vara bundna av båda, varvid stadgan dock enbart är tillämplig då medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Europakonventionen har dock ett större tillämpningsområde då den har fler parter. EU kommer år 2004 att ha 25 medlemstater som, om konstitutionsförslaget antas, automatiskt blir bundna av stadgan, medan Europakonventionen har 44 parter. Oro för en uppdelning i ett A- och ett B-lag ifråga om mänskliga rättigheter i Europa, där EU-medborgare får ett högre skydd, har uttryckts. Detta skulle rimma illa med universalitetstanken.⁵⁶ Dock måste beaktas att Europakonventionen redan idag utgör ett minimiskydd för mänskliga rättigheter och parterna uppmuntras att tillförsäkra sina medborgare högre skydd. Bernitz poängterar att stadgan inte får underordnas Europakonventionen just pga. det framflyttade rättsskyddet.⁵⁷ Hettne och Öberg understryker dessutom att med bakgrund av de maktbefogenheter som EU redan idag har och med hänsyn till brist i demokratisk legitimitet som unionen fortfarande brottas med, finns det goda skäl att underkasta EU strängare krav.

5.2.3 Konkurrens?

Vissa menar att rättighetsstadgan utgör ett hot mot Europakonventionen och att Europadomstolens auktoritet hotar att undergrävas.⁵⁸ Andra menar att en sådan oro är överdriven.⁵⁹ Det finns också de som menar att Europakonventionen tvärtom kan få en starkare ställning genom stadgan, i alla fall i Sverige med flera länder där Europakonventionen inte ingår i konstitutionen. Stadgan hänvisar ju till Europakonventionen och betonar dess betydelse som minimigräns för rättighetsskyddet. Härmed visas att tanken med stadgan inte varit att konkurrera ut Europakonventionen.

I remissinstansernas yttrande till departementspromemorian Ds 2003:36 Europeiska konventet om EU:s framtid – Resultat och utgångspunkter inför

⁵⁶ Se Gunvén.

⁵⁷ Sid. 481

⁵⁸ Se Roger Älmeberg, Europarådet kan förlora mot unionen, Från riksdag och departement, nr 29 2003, sid. 16. samt Gunvén

⁵⁹ Bernitz

nästa regeringskonferens, framkommer olika åsikter om stadgans förhållande till Europakonventionen. JK menar att det är olyckligt ur ett juridiskt perspektiv att ha två bindande parallella instrument med i allt väsentligt samma innehåll och anser att tillämpningsproblem kunde ha undvikits om man nöjt sig med en anslutning till Europakonventionen.⁶⁰

Många av dem som var kritiska mot att stadgan överhuvudtaget skulle antas menade att den skulle inkräkta på Europakonventionens område. Motiveringen var att Europakonventionen fungerar väl och Europadomstolen har fått en auktoritet som vissa befarar skulle gå förlorad. JK verkar i detta fall fortfarande vara inne på den svenska linje som rådde under 1990-talet, dvs. att uttrycka ett motstånd mot en egen rättighetskatalog för EU och vara för Europakonventionen.

Mot ett sådant resonemang kan anföras att stadgans rättsskydd går längre och omfattar fler rättigheter. Dessutom kan frågan om stadgans bindande kraft och anslutningen till Europakonventionen inte längre behandlas separat utan måste ses som två åtgärder som hänger samman och kompletterar varandra. En negativ konkurrens motverkas också av att EU blir part till Europakonventionen.

På kommissionens hemsida, under avdelningen Justice and Home Affairs citeras Vitorino. Han menar att stadgan kompletterar Europakonventionen på ett positivt sätt som leder till ett starkare rättighetsskydd.⁶¹

Trots att mycket tyder på att någon negativ konkurrens inte hotar, råder viss osäkerhet och frågan diskuteras i litteraturen. Sundberg skriver att ”hur [stadgan] förhåller sig till Europakonventionen är det ingen som riktigt vet”.⁶² Han hänvisar även till Europadomstolens oerhörda belastning och förutser att EU får samma slags problem med alltför många mål i förhållande till domstolens kapacitet. Hans slutsats är att ”[d]etta är en betydande ’soppa’”⁶³.

⁶⁰ Sid. 19.

⁶¹ The Charter in the European context, Two systems working together for human rights, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/european-context-2-systems.html, besökt 2004-01-09.

⁶² Jacob W.F. Sundberg, Från Europarådet till EU-stadgan, Europarättslig tidskrift 2002, sid. 212ff, sid. 217.

⁶³ Sid. 218

5.3 EG-domstolens och Europadomstolens kompetensfördelning

5.3.1 Den nuvarande situationen

Det har alltså inte funnit någon klar kompetensfördelning mellan EG-domstolen och Europadomstolen. Europadomstolen övervakar specifikt Europakonventionens efterlevnad och kan sägas vara en specialdomstol för mänskliga rättigheter. EG-domstolen däremot är inte specifikt inriktad på frågor som berör mänskliga rättigheter, även om den tar hänsyn till mänskliga rättigheter. EU:s rättsakter måste stå i överensstämmelse med grundläggande rättigheter för att vara giltiga.

Hänvisningar till Europakonventionen har skett i en mängd fall och hänsyn har även tagits till Europadomstolens rättspraxis. Den har dock varken varit bunden av Europakonventionen eller av Europadomstolens ställningstaganden, då EU ju inte varit part till Europakonventionen och de båda domstolarna varit helt självständiga.

Det har ansetts problematiskt att Europadomstolen inte kunnat pröva EG-domstolens praxis i förhållande till Europakonventionen.⁶⁴ Inte heller har processen i EG-domstolen kunnat prövas enligt kriterierna för en rättvis rättegång i Europadomstolen.

Det har hänt att EG-domstolen och Europadomstolen har tolkat samma rättighet på olika sätt. Att olika rättigheter kan tolkas på olika sätt av två olika domstolar främjar knappast rättssäkerheten och att detta skett talar för att en lösning på frågan om de båda domstolarnas kompetensfördelning bör efterfrågas.

Ordföranden för den svenska delegationen till Europarådet Göran Magnusson, som även deltog i EU:s konvent om grundläggande rättigheter menar att frågan om de båda domstolarnas inbördes relation är olöst. Då det finns en uppenbar konkurrens mellan de båda instrumenten, blir det, när stadgan blir lagligt bindande, konkurrens mellan domstolarna. Detta måste lösas, menar han, för annars kan personer eller institutioner gå till båda domstolarna med samma sak.⁶⁵ Bernitz menar däremot att det är lämpligt att låta domstolarna arbeta parallellt, ur rättighetsskyddets synpunkt.

Även om viss konkurrens kommer att finnas måste artiklarna 52 och 53 i stadgan som hänvisar till Europakonventionen beaktas. Här sägs klart att Europadomstolens rättspraxis kommer att respekteras. Detta gäller även innan EU blir part till Europakonventionen.

⁶⁴ Se bl.a. Erik Werlauff, *Fælleseuropæisk processret*, 2. udgave, Gylling 2000

⁶⁵ Almeberg, sid. 16.

5.3.2 Vid ett införlivande av stadgan i konstitutionen

Tills dess EU går med i Europakonventionen kommer viss konkurrens att råda mellan domstolarna. Dock torde det mest vara positivt att EG-domstolen kan hänföra sig direkt till stadgan istället för att gå omvägar kring allmänna principer, något som skulle uppnås om konstitutionsförslaget antas. Stadgan skulle åtminstone göra domskälen tydligare och mer förutsägbara. Att stadgan införlivas i konstitutionen begränsar domstolens eventuellt fria skön vid skyddet av grundläggande fri- och rättigheter. Som det varit nu har domstolen relativt fritt kunnat uttolka allmänna rättsprinciper ur medlemsstaternas konstitutionella traditioner och Europakonventionen. Stadgans föreskrifter kommer förvisso att tolkas, men att stadgan införlivas begränsar möjligtvis domstolens tolkningsutrymme, eller gör det i vart fall mer förutsägbart.⁶⁶

Europadomstolen, som i sin rättspraxis hänvisar till en mängd olika rättskällor, har redan hänvisat till stadgan i sin praxis och kommer troligtvis att göra det än mer när den blir bindande.

En bindande stadga skall inte göra att EU:s kompetens på området för mänskliga rättigheter ökar, men synliggörandet av rättigheterna har ändå vissa konsekvenser. EG-domstolen har redan tidigare uttalat sig i frågor om mänskliga rättigheter och stadgan ska egentligen inte tillföra något nytt. Domstolen kommer dock att hänvisa till den direkt och förmodligen ta sin utgångspunkt i denna och först i ett andra steg referera till Europakonventionen. Det kommer dock förmodligen inte att ske någon drastisk förändring i EG-domstolens rättspraxis om stadgan blir bindande.

Om konstitutionsförslaget går igenom blir stadgan en del av medlemsstaternas nationella rätt. Individer kan i medlemsstaterna direkt åberopa stadgan om de upplever en kränkning av rättigheterna och föra talan i svensk domstol mot Sverige, om kränkningen begåtts när Sveriges tillämpat EG-rätten. Mot EU:s institutioners agerande kan individer föra talan i förstainstansrätten.

Individer har också möjlighet att vända sig till Europadomstolen. Då alla EU-medlemsstater är parter till Europakonventionen kan EU-medborgare vända sig till Europadomstolen om de anser att deras rättigheter enligt Europakonventionen blivit kränkta.

Möjligheten för individer att vända sig till EG-domstolen är i dagsläget begränsad. Endast stater kan vända sig till EG-domstolen genom att begära förhandsavgöranden. Individer har, om de blivit direkt drabbade av en handling av EG:s institutioner, möjlighet att klaga hos förstainstansrätten. Stadgans syfte skall främst vara att synliggöra för individen vilka rättigheter hon har. Vissa efterspråkar att individers möjligheter att vända sig till EG-domstolen skall utökas, för att ytterligare skydda dessa rättigheter.

⁶⁶ Hettne och Öberg, sid. 103.

Talerätten för fysiska och juridiska personer har visserligen utökats något genom konstitutionsförslaget.⁶⁷

En åsikt är att det blir både osäkert och dyrt med dessa två delvis parallella instrument. En risk skulle vara att en person som fått motgång i en domstol helt enkelt kan gå till nästa.⁶⁸ Detta förhindras just genom att EU blir part till Europakonventionen. När detta sker blir det största kompetensproblemet löst. Att detaljfrågor ändå kan utlösa problem är dock möjligt.

5.3.3 Om EU blir part till Europakonventionen

Effekten av att EU ansluter sig till Europakonventionen är att en extern kontroll av EU:s rättsordning och EG-domstolen införs vad gäller skyddet av mänskliga rättigheter såsom de garanteras enligt Europakonventionen. Ett enhetligt skydd skulle uppnås, vilket skulle innebära större rättssäkerhet för individen.

Då de enskilda medlemstaterna är bundna av Europakonventionen och inte kan undandra sig detta ansvar genom att hänvisa till att de överlåtit kompetens till EU är det ett framsteg att EU ges en möjlighet att ansluta sig till Europakonventionen. Detta, i kombination med att stadgan blir juridiskt bindande, skapar dels en mer överskådlig bild av vad som gäller på området för mänskliga rättigheter inom EU och dels klargörs förhållandet mellan de båda domstolarna. Båda kommer att ha kompetens att döma i frågor rörande mänskliga rättigheter, men Europadomstolen kommer att ha möjlighet att överpröva EG-domstolens domar, då individer kommer att kunna vända sig till Europadomstolen och få en överprövning av EU:s rättsakters konformitet med Europakonventionen.

Om eller när EU blir part till Europakonventionen blir Europadomstolen överordnad när det gäller bedömningen av påstådda kränkningar av de rättigheter som finns med i Europakonventionen. Det har föreslagits att EG-domstolen skulle ha samma förhållande till Europadomstolen som de nationella domstolarna i Europarådets medlemsstater har idag, men frågan om hur domstolarnas inbördes kompetensfördelning skall gestaltas är inte löst. Älmeberg menar att mycket talar för att Europadomstolen får specialisera sig på frågor kring de klassiska mänskliga rättigheterna och att EG-domstolen får ta sociala och ekonomiska mål. Förutsättningen skulle dock vara att EU och Europarådet kommer överens och att domstolarna lär sig samarbeta bättre.⁶⁹

Vad gäller förhållandet mellan Europakonventionen och stadgan skulle Europadomstolen givetvis inte ha kompetens att pröva andra

⁶⁷ Se vidare Hettne och Öberg.

⁶⁸ Gunvén.

⁶⁹ Sid. 16.

rättighetskränkningar enligt stadgan än sådana mot rättigheter som motsvarar artiklar i Europakonventionen. Det kan eventuellt bli problem med att avgöra vilka rättigheter som motsvarar varandra och det kan därigenom skapas ett spänningsförhållande mellan de båda domstolarna. Huruvida en sådan konkurrens vore positivt eller negativt för de mänskliga rättigheternas ställning kan diskuteras.

Hettne och Öberg anför att det är tveksamt om en anslutning skulle innebära ökat skydd för den enskilda unionsmedborgaren. Författarna kallar den en dubbling eller tripling av rättighetsskyddet och ifrågasätter om detta skulle motsvara kraven på att snabbt, effektivt och processekonomiskt säkerställa ett verksamt rättskydd vid kränkningar. Domstolsorganisationen, som redan nu består av europeiska och nationella domstolar blir ännu mer komplex. Det finns således en risk för att processen i mål om grundläggande rättigheter riskerar att bli ännu mer tungrodd och tidskrävande.⁷⁰

Gunvén menar att två domstolar skapar osäkerhet och att Europadomstolens auktoritet riskerar att undergrävas. Hon skriver också att Europadomstolen skulle döma om lagligheten av unionens verksamhet och kunna annullera eller ogiltigförklara unionens rättsakter vilket enligt henne skulle skapa en oönskad konflikt mellan EU och Europarådet. Hon menar att det är tveksamt om medlemsstaterna i EU skulle godkänna att även domare från icke-EU-stater skulle fungera som en författningsdomstol och ogiltigförklara ministerrådets lagstiftning, regler som medlemsstaterna skapat och som endast binder dessa. Att viceordföranden i konventet uttalat oro för att stadgan kan göra att medlemsstaterna tycker att Europadomstolen och Europarådet inte längre behövs och slutar betala sina medlemsavgifter dit, vilket vore negativt framför allt för staterna utanför EU.⁷¹

Ett annat problem som diskuteras är hur EG-rättens autonoma ställning skall kunna bevaras samtidigt som en likformig praxis på området för mänskliga rättigheter uppnås. Ett förslag är att Europadomstolen skulle lämna förhandsavgöranden till EG-domstolen.⁷²

⁷⁰ Sid. 107.

⁷¹ Sid. 25.

⁷² Kommissionens hemsida, Justice and Home Affairs, The Charter in the European context, Two Systems working together for human rights, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/european-context-2-systems.html, besökt 2004-01-09

6 Slutsatser

6.1 Allmänt

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter har fått en allt större betydelse inom EU. Ett uttryck för detta utgjorde proklamationen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i Nice år 2000. Denna rättighetskatalog för EU har hittills varit enbart en förklaring och således utan bindande kraft, något som skulle ändras om konstitutionsförslaget, färdigställt av Framtidskonventet i juni 2003, antas. I detta förslag blir stadgan en del av EU:s konstitution och rättsligt bindande. Dessutom skapas en rättslig grund för EU:s anslutande till Europakonventionen.

6.2 Avseende stadgan

Stadgan skulle bli en del av primärrätten, av EU:s konstitution, och naturligtvis skulle då ingen implementering i nationell rätt krävas, utan stadgan skulle bli direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater. EG-domstolen kommer att hänvisa direkt till stadgan i mål som berör mänskliga rättigheter, något som hittills inte skett. Detta till följd av att stadgan såsom text blir bindande. Förstainstansrätten och generaladvokaterna har dock hänvisat till stadgan, vilket tyder på att den haft viss rättslig betydelse även som förklaring.

Stadgan innefattar en omfattande mängd rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som sociala, ekonomiska och kulturella samt ett par av tredje generationens rättigheter. Den kan således tyckas innehålla ett mer vittgående skydd än många av medlemsstaternas författningar och går även längre än Europakonventionen. Vid första anblicken kan rättighetsskyddet därför framstå som omfattande och klart är att något liknande dokument inte tidigare har funnits i Europa. Frågan om vad det skulle innebära om stadgan får bindande kraft genom att införlivas i EU:s konstitution måste analyseras med utgångspunkt i stadgans struktur och uppdelningen av bestämmelserna i rättigheter och principer.

Stadgans struktur skiljer sig från andra rättighetskataloger, då en ny indelning av rättigheterna valts. Rättigheterna delas upp i fem avdelningar, benämnda värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet och medborgarnas rättigheter. Strukturen avses ge uttryck för universalitet och odelbarhet, då någon traditionell uppdelning i dels medborgerliga och politiska rättigheter, dels ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte tycks göras. Detta var ett medvetet val av stadgans upphovsmän, men var inte det enda alternativ som diskuterades. Till en början skedde arbetet med utformandet av stadgan i två separata delar enligt den klassiska modellen med första och

andra generationens rättigheter, varvid andra generationens rättigheter skulle kallas principer och placeras i en andra del. I första delen skulle första generationens omedelbara och absoluta rättigheter samlas. Valet att kalla samtliga bestämmelser för rättigheter och inte göra någon kategorisering i å ena sidan rättigheter och å andra sidan principer gjordes för att markera de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas betydelse.

Att betona de mänskliga rättigheternas universalitet må vara hedervärt. Inom EU har andra generationens rättigheter fått ökad betydelse och även i en internationell kontext har sedan Wienkongressen 1993 universalitetstanken varit tongivande i diskussioner om mänskliga rättigheter. Det är dock olyckligt när detta sker på bekostnad av tydligheten. I stadgan ges dels intrycket att alla rättigheter är ”lika mycket värda”, fast det förekommer såväl direkt tillämpbara rättigheter som allmänna målsättningsbestämmelser, som inte öppnar för individuella anspråk. Stadgans struktur är alltså, om än nyskapande, något otydlig.

Artikel 52 angående rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning förtydligar förvisso bestämmelsernas karaktär. Först av denna artikels femte stycke framgår att stadgan utgörs inte bara av rättigheter utan också av principer, varvid anges att principerna får, alltså inte skall, genomföras genom rättsakter och verkställighetsakter. Härav framgår att de så kallade principerna inte har samma status och inte samma rättsverkningar som de rena rättigheterna. Detta stycke, som är nytillkommet i konstitutionsförslaget, förtydligar arten av stadgans bestämmelser på ett nödvändigt sätt. Det anges dock inte vilka av stadgans artiklar som ger uttryck för rättigheter och vilka som innehåller principer och vilka de faktiska rättsverkningarna till följd av detta är. Vid ett noggrant studerande av de enskilda artiklarna torde det i och för sig oftast framgå om ett individuellt anspråk kan göras med utgångspunkt i rättigheterna, eller om de ger uttryck för en politisk målsättning för unionen som omöjligt kan grunda individuella anspråk. Stadgans språkliga utformning, där skyddet av rättigheterna och principerna formuleras på en mängd olika sätt, försvårar dock detta, liksom det faktum att vissa artiklar innehåller blandningar av rättigheter och principer. Dessutom är det mindre lyckat att å ena sidan nästan överdrivet eftersträva rättigheternas universalism genom att vilja undvika en uppdelning i första och andra generationens rättigheter och å andra sidan i en av de avslutande artiklarna ändå göra denna uppdelning.

Uppdelningen i rättigheter och principer har stor betydelse för analysen av vad det skulle innebära om stadgan införlivas i primärrätten och blir en del av EU:s konstitution. Den skulle få bindande kraft, men vad det innebär beror på vilken sorts bestämmelse det är frågan om. Att rättigheterna blir bindande innebär att de kan åberopas direkt av individen, som kan grunda ett anspråk direkt på artikeln i fråga. Politiska målsättningar kan däremot aldrig bli bindande på samma sätt. Förvisso blir EU:s institutioner och medlemsstaterna, när de tillämpar EG-rätten, bundna vid målen, men i vilken takt och i vilken utsträckning dessa skall uppfyllas beror på en mängd

faktorer och individen, förmånstagaren av ”rättigheterna”, kan inte använda dessa bestämmelser direkt.

Att de omedelbart tillämpbara rättigheterna sägs bli bindande är dock också missvisande, då några nya rättigheter inte skapats genom stadgans tillkomst. För att förstå vilken rättslig betydelse stadgan har och skulle få om den gjordes bindande måste man därför även se till syftet med stadgan. Stadgan utarbetades främst för att synliggöra de rättigheter som redan existerade och garanterades inom EU, genom att sammanföra dessa i ett enda dokument. Detta för att förmånstagarna, de enskilda individerna, ska veta vilka rättigheter de har. Rättigheterna var alltså redan bindande, såsom allmänna principer eller bestämmelser i primär- eller sekundärrätten.

Därutöver finns ett betydande symbolvärde som syfte. EU som institution görs mer mänsklig genom att ha en katalog med mänskliga rättigheter. Detta för att legitimera EU-projektet och flytta unionen närmare medborgarna, delvis inför utvidgningen till EU25.

Syftet har alltså inte varit att stärka rättighetsskyddet genom att skapa nya rättigheter, något som avspeglar sig i stadgans rättsverkningar. De rättigheter som kan grunda omedelbara anspråk från individer har redan fastslagits, antingen genom domstolens praxis eller i olika artiklar i fördragen. Förutom att dessa synliggörs på ett bättre sätt när de är samlade i en stadga förändras alltså egentligen ingenting. Av artikel 51 framgår också att stadgan inte har någon verkan utanför unionens fastställda befogenheter. Inget tyder på att mer makt skulle förflyttas till EU genom att stadgan görs bindande. Av artikel 51.2 i stadgan framgår att stadgan varken innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten eller medför någon ny befogenhet eller uppgift för unionen. Den oro som uttryckts för detta tycks alltså vara obefogad. En direkt konsekvens av detta är att rättighetsskyddet för individen inte ändras genom konstitutionsförslaget.

Förutsägbarheten kan dock ha ökat, vilket kan sägas förändra rättskyddet. Även om rättigheterna redan erkänts i EG-rätten så är de alltså utspridda i olika delar av fördragen och i EG-domstolens praxis. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner samt till medlemsstaterna när de tillämpar EG-rätten. Dessa torde redan tidigare varit medvetna om vilka rättigheter de skall beakta, men för skyddsobjekten, de enskilda individerna som kan komma att påverkas av beslut och rättsakter, är tydligheten av betydande värde. Vad hänvisningen i artikel 6.2 EU till Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner innebär i praktiken framgår kanske inte så tydligt för gemene man.

Trots att frågan huruvida stadgan skulle ges bindande kraft var så omdiskuterad i Nice, när stadgan först proklamerades, att enighet inte kunde uppnås och stadgan därför stannade vid att vara enbart en förklaring, tycks någon större förändring inte uppstå om stadgan införlivas i konstitutionen.

6.3 Avseende förhållandet till Europakonventionen

Införandet av en rättslig grund för en anslutning till Europakonventionen i artikel 7.1 i konstitutionsförslaget har större betydelse. Härmed frångås det tidigare synsättet med en egen rättighetskatalog för EU eller ett anslutande till Europakonventionen som två alternativa tillvägagångssätt för att säkra skyddet av de mänskliga rättigheterna. Istället förenas i konstitutionsförslaget idén om en bindande stadga med möjligheten för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Om detta förverkligas har det viss betydelse för förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen. Det är inte fastställt när EU skulle kunna bli part till Europakonventionen, men att den juridiska förutsättningen införts i konstitutionsförslaget är ett första viktigt steg, som bör välkomnas. Om detta antas och EU sedan ansluter sig till Europakonventionen innebär det att EU inordnar sig i ett annat system för skydd av mänskliga rättigheter.

Redan innan EU blir part till Europakonventionen skulle medlemsstaterna, om stadgan blir bindande, vara bundna såväl vid denna som vid Europakonventionen. Förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen regleras i artikel 52, som anger att rättigheter i stadgan som svarar mot rättigheter i Europakonventionen skall ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Även i artikel 53 som syftar till att bevara den skyddsnivå som finns i nationell och internationell rätt nämns Europakonventionen. Härmed visas att syftet med stadgan inte skall vara att konkurrera med Europakonventionen, utom ifall då stadgan har en högre skyddsnivå. Istället erkänns Europakonventionen.

Trots detta diskuteras frågan om förhållandet mellan de båda instrumenten i litteraturen och hur de kommer att förhålla sig till varandra i framtiden. Huruvida Europakonventionens ställning kommer att förändras genom att stadgan får bindande kraft är inte klart. Det finns argument som talar både för ökad och minskad betydelse för Europakonventionen. Blir EU part till Europakonventionen förenklas i vart fall förhållandet dem emellan då Europadomstolen får kompetens att direkt överpröva EU:s institutioners rättshandlingar för att granska förenligheten med Europakonventionen. Hur kompetensfördelningen mellan Europadomstolen och EG-domstolen kommer att gestalta sig är inte fastställt.

Innan EU ansluter sig till Europakonventionen kommer domstolarna, såsom sker i dagsläget, att arbeta parallellt. Motstridig rättspraxis skulle förhindras av att EU blir part till Europadomstolen, då EG-domstolen underordnas Europadomstolen när det gäller de rättigheter som återfinns i Europakonventionen. Exakt hur domstolarna då skulle förhålla sig till varandra är osäkert, men ett förslag är att EG-domstolen skulle ha samma förhållande till Europadomstolen som de nationella domstolarna har.

Mot ett anslutande till Europakonventionen talar att ett spänningsförhållande eventuellt skulle skapas om Europadomstolen överordnas EG-domstolen. Oro för att detta skulle undergräva Europadomstolens auktoritet har uttryckts. En annan nackdel är att processerna skulle väntas ta ännu längre tid än vad de redan gör, om det finns möjlighet till prövning i fler domstolar.

Då EG-domstolen redan i dagsläget tar hänsyn till Europadomstolens rättspraxis och då stadgan står i nära relation till Europakonventionen genom de artiklar som reglerar samspelet dem emellan, måste det trots dessa risker vara till fördel för rättssäkerheten att EU blir part. Europakonventionens system är väletablerat och då EU:s medlemsstater ändå är bundna av konventionen och EU möjligen är på väg att utvecklas mot att på vissa sätt likna en federalstat vore det fördelaktigt för individen att kunna klaga på EU:s institutioner hos Europadomstolen.

Att stadgan görs bindande och att EU får en rättslig möjlighet att ansluta sig till Europakonventionen är ett naturligt steg i utvecklingen av skyddet av mänskliga rättigheter inom EU. Trots att inga större rättsliga förändringar kommer till stånd om konstitutionsförslaget antas poängteras viljan att skydda grundläggande rättigheter. Att rättigheterna blivit samlade i en stadga gör också att deras betydelse betonas och visar att tonvikten inom EG-rätten har förskjutits från att ha varit renodlat ekonomisk till att till stor del fokusera på de grundvärden som är gemensamma för medlemsstaterna.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Ds 2003:36 – Europeiska konventet om EU:s framtid, Utrikesdepartementet

Ds 2003:58 – Europeiska konventet om EU:s framtid, Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens, Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2003/04:13 – Europeiska konventet om EU:s framtid

Regeringens skrivelse 2001/2:115 – EU:s framtidsfrågor

Europeiskt offentligt tryck

Utkast till förslag om upprättande av en konstitution för Europa, Conv 850/03, Europeiska gemenskapernas officiella tidning C 169, 2003-07-18, sid. 0001-0105.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2000/C, Europeiska gemenskapens officiella tidning 364/01

Europeiska unionens framtid – Laekenförklaringen,
http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_sv.htm,
besökt 2004-01-09

Förklaring till konferensens slutakt om unionens framtid,
http://europa.eu.int/futurum/documents/offtex/declaration_sv.pdf,
besökt 2004-01-09 (Niceförklaringen)

Uppdaterade förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna, CONV 828/1/03 REV 1

Böcker

Fischer, Köck, Karollus

Europarecht, Wien 2002

Nowak, Manfred

Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Wien 2002

Werlauff, Erik

Fælleseuropæisk processret, 2. udgave, Gylling 2000

Artiklar

- Abrahamsson, Olle
EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna, Svensk Juristtidning 2002, sid. 363ff
- Bernitz, Ulf
EU:s rättighetsstadga – hur kan den knytas till EU- och EG-fördragen? Europarättslig tidskrift 2002, sid. 472ff
- Groussot, Xavier
A third step in the process of EU constitutionalization: a binding charter of fundamental rights? Europarättslig tidskrift 2003, sid. 535ff
- Gunvén, Louise
EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en „själ“, Europarättslig tidskrift 2001 häfte 1, sid. 13ff
- Hallström, Per
Nationella avsteg från EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Svensk Juristtidning 2002, sid. 753ff
- Halter, Ulrich
Europe Goes Camper, The Charter of Fundamental Rights From a Consumist Perspective, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 3/2001
- Hammargren, Bitte
Rättighetskatalog ska ge EU en själ, Svenska Dagbladet, 2000-07-09, sid. 8
- Hettne, Jörgen och Öberg, Ulf
Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps, rapport nr 15, oktober 2003, Stockholm 2003, <http://www.sieps.se/pdf/Publikationer/200315.pdf>, besökt 2004-01-09
- Sundberg, Jacob W.F
Från Europarådet till EU-stadgan, Europarättslig tidskrift 2002, sid. 212ff

Tretter, Hannes	Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – vergebene Chance oder Hoffnung, Die Union 01/01, sid. 44ff
Valentino, António	The Future of Fundamental Rights in the European Union, Die Union, 03/02, sid. 57ff
Vranes, Erich	The Final Clauses of the Charter of Fundamental Rights – Stumbling Blocks for the First and Second Convention, European Integration online Papers, 7/2003, http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-007a.htm , besökt 2004-01-09

Internetkällor

Kommissionens hemsida, Justice and Home Affairs, The Charter in the European context, Two Systems working together for human rights,
http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/european-context-2-systems.html, besökt 2004-01-09

The Charter in the European context, Two systems working together for human rights,
http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/european-context-2-systems.html, besökt 2004-01-09

Regeringskonferensens webbsida,
<http://ue.eu.int/igc/Timeframe.asp?lang=SV>, besökt 2004-01-09

CIG 52/03, Addendum till not från ordförandeskapet, bilaga 3,
<http://ue.eu.int/igcpdf/su/03/cg00/cg00052-ad01.sv03.pdf>,
besökt 2004-01-09

CIG 52/03, Addendum till not från ordförandeskapet, Bilaga 36,
<http://ue.eu.int/igcpdf/su/03/cg00/cg00052-ad01.sv03.pdf>,
besökt 2004-01-09

Regeringskonferensens webbsida
http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=SV,
besökt 2004-01-09

Rättsfallsförteckning

Bundesverfassungsgericht

Solange I, 2 Bv1 52/71 = 1 EuGRZ 1974, 5.

EG-domstolen

Domstolens yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, 96/C 180/01

Mål C-377/98, Konungariket Nederländerna mot Europaparlamentet,
2001-10-09

Förstainstansrätten

Mål T 54/99, max.mobil Telekommunikation Service GmbH mot
Europeiska kommissionen, 2002-01-30

Mål T 177/01 Jégo-Quérel & Cie SA mot Europeiska kommissionen,
2002-05-03