



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Maria Larsson

Europeiska unionens stadga om de
grundläggande rättigheterna

- ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom EU?

Examensarbete
20 poäng

Professor Hans-Heinrich Vogel

EU-rätt

VT 2001

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	5
1.3 Problemformulering	5
1.4 Avgränsningar	5
1.5 Metod	6
1.6 Material	7
1.7 Disposition	7
2 DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA INOM EU	8
2.1 EG- och Unionsfördragen	8
2.2 Amsterdamfördraget	8
2.3 EG-domstolens praxis	10
2.4 Grundläggande rättigheter som allmänna rättsprinciper	12
3 STADGANS TILLKOMST	14
3.1 Föreligger det ett behov i EU av en rättighetsstadga?	14
3.2 Utarbetandet av EU-stadgan	15
3.2.1 Beslut om upprättande av en rättighetsstadga	15
3.2.2 Konventets tillsättning och sammansättning	16
3.2.3 Stadgans fastställande	17
4 STADGANS INNEHÅLL	18
4.1 Syftet med stadgan	18
4.2 Stadgans disposition	18

4.3	Politiska, civila och medborgerliga rättigheter	19
4.4	Sociala och ekonomiska rättigheter	20
4.5	Stadgans innehåll – en kommentar	21
4.5.1	Allmän reflektion	21
4.5.2	Kritik mot stadgans innehåll	23
5	STADGANS ALLMÄNNA BESTÄMMELSER	24
5.1	Adressater och rättighetsinnehavare	24
5.1.1	Myndigheter som skall följa stadgan	24
5.1.2	Innehavare av de rättigheter som garanteras i stadgan	24
5.2	De garanterade rättigheternas räckvidd	26
5.2.1	Tillämpningsområde	26
5.2.2	Rättighetsbegränsningar	27
5.3	Skyddsnivå	28
6	STADGANS FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA RÄTTIGHETSREGLERINGAR	30
6.1	Förhållandet till Europakonventionen	30
6.1.1	Jurisdiktion: EG- och Europadomstolens överlappande behörigheter	30
6.1.1.1	Den enskildes rätt inför EG-domstolen	33
6.1.1.2	Innebär stadgan en utökad rättssäkerhet för individerna?	34
6.1.2	Artiklar i stadgan med motsvarande innebörd som artiklar i Europakonventionen	36
6.1.3	Jurisdiktion i framtiden: Betydelsen av Europadomstolens praxis vid tolkning av stadgans rättigheter	39
6.1.4	Anslutning till Europakonventionen	42
6.2	Förhållandet till rättigheter i fördragen	43
6.2.1	Rättigheter som är reglerade både i stadgan och fördragen	43
6.2.1.1	Stadgan - en neutral bekräftelse av fördragen	43
6.2.1.2	Det dubbel reglerade diskrimineringsförbudet	44
6.2.1.3	EG-domstolens möjligheter att använda sig av stadgans diskrimineringsförbud	45
6.2.2	Rättigheter utan koppling till gemenskaps- eller unionskompetens	47
6.2.3	Rättigheter i stadgan som erkänns i både Europakonventionen och fördragen	48
6.3	Förhållandet till medlemsstaternas författningar	49
7	STADGANS RÄTTSLIGA STATUS	52
7.1	Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter	52
7.2	Bindande stadga eller politisk deklARATION?	54
7.2.1	Olika uppfattningar om stadgans bindande status	54
7.2.2	Bindande stadga	55
7.2.3	Den bindande effekten	56
7.2.4	Stadgans hittillsvarande användning	57

7.3	Förslag till hur stadgan kan göras bindande	60
7.4	En icke-bindande stadgas funktion	61
7.5	Förslag till olika rättsvägar för klagomål vid kränkning av stadgans rättigheter	63
8	STADGAN OCH FRAMTIDEN	68
8.1	Stadgan en första del av en europeisk författning?	68
8.2	Nicefördraget	69
9	SLUTSATSER	72
9.1	Stadgan – ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom EU	72
9.2	Avslutande synpunkter	79
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	83
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	90

Sammanfattning

Ändamålet med examensarbetet är att undersöka huruvida Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innebär ett konkretiserande av de grundläggande rättigheter som unionen redan erkänner som allmänna EG-rättsliga principer. För att kunna besvara denna fråga har en studie utförts dels av det befintliga rättighetsskyddet inom unionen, dels av de förväntade konsekvenserna av en för unionen alldeles egen rättighetsstadga. De juridiska problemen rör framför allt stadgans förhållande till andra redan etablerade rättighetsregleringar. Uppsatsen behandlar därför utförligt stadgans förhållande till rättighetsskydden i Europakonventionen, fördragen samt de nationella rättsordningarna. Eftersom olika uppfattningar råder bland medlemsstaterna om vilken rättslig status stadgan bör ha utgör även en diskussion om denna fråga en central del av uppsatsen. För närvarande skall stadgan inte vara bindande men frågan inställer sig vad som skulle hända om den i framtiden blir bindande i stället.

Vid utredningen av stadgans förhållande till andra rättighetsregleringar har det visat sig att den innehåller egna villkor i syfte att reglera dessa förhållanden. Innebörden av de villkor som reglerar förhållandet till Europakonventionen är att konventionen skall fungera som en minimistandard vid tolkningen av grundläggande rättigheter inom unionen. Rättigheter som är upptagna både i stadgan och i fördragen skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i fördragen. Förhållandet till de nationella rättsordningarna har visat sig ha ett nära samband med när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten eftersom det endast är då som stadgan är tillämplig och har någon inverkan på de nationella rättsordningarnas rättighetsskydd.

I min utredning av stadgans rättsliga status kommer jag fram till att även en icke-bindande stadga kommer att fylla en viktig funktion, men att en sådan funktion för att vara effektiv förutsätter en hög ambitionsnivå och initiativförmåga hos dem som har möjlighet att tillämpa densamma. Stadgans framtida användning kommer i ett första läge följaktligen att vara alltigenom beroende av i vilken utsträckning domstolar och politiska organ tar den i beaktande.

Det bör uppmärksammas att mina resultat angående huruvida stadgans rättigheter innebär ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom unionen skiftar beroende på vilken rättighet som utvärderas. Olika rättigheter i stadgan motsvarar olika rättigheter i redan etablerade regleringar. Sålunda skiftar också resultaten. En del rättigheter är i sina formuleringar utvidgande, en del snävare medan en del enbart utgör ett allmänt fastställande av det redan befintliga rättighetsskyddet.

Förord

Grundläggande rättigheter är till för att skydda individen. Om inte individerna är medvetna om sina rättigheter riskeras skyddet av dem att äventyras. Således ansågs det inom EU vara nödvändigt att, mot bakgrund av samhällsutvecklingen, de sociala framstegen och den vetenskapliga och tekniska utvecklingen, stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna genom att göra dem mer synliga i en stadga.

Mitt intresse för grundläggande rättigheters uppbyggnad och sätt att fungera väcktes när jag som erasmusstudent studerade *Grundrechte* för professor Paul Kirchhof vid universitetet i Heidelberg i Tyskland. Inspirerad av hans föreläsningar insåg jag vilket viktigt fundament grundläggande rättigheter är till all juridik eftersom de i sin funktion genomsyrar hela rättsordningar. Under teoriterminen fick jag senare i min utbildning möjlighet att fördjupa mina teoretiska kunskaper i grundrättigheternas struktur och tillämpning.

Den rättsordning mitt examensarbete behandlar är Europeiska unionens. Stadgan om de grundläggande rättigheterna representerar medlemsstaternas gemensamma värderingar och det är dessa värden som utgör grundvalen till den kodifiering som skett genom stadgan. Det har varit fascinerande att följa arbetet med stadgan framför allt med hänsyn till den dynamiska utvecklingsfas som unionen i dagsläget befinner sig i med hänsyn till både integration och utvidgning.

Jag vill tacka min handledare Hans-Heinrich Vogel som fick mig att få upp ögonen för den nya viktiga och innovativa utvecklingen av grundläggande rättigheter inom unionen samt för den handledning som han bistått mig under arbetets gång. Jag skulle även vilja tacka mina examensarbetande studiekamrater som tjänstvilligt bidragit med givande diskussioner och andra trevliga inslag i uppsatsskrivandet.

Lund, juli 2001
Maria Larsson

Förkortningar

<i>CMLRev.</i>	Common Market Law Review
DVBl	Deutsches Verfassungs Blatt
EG	Europeiska Gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EMRK	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)
<i>ELRev.</i>	European Law Review
EU	Europeiska unionen
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FN	Förenta nationerna
<i>HRLJ</i>	Human Rights Law Journal
ICJ	International Court of Justice (Internationella domstolen i Haag)
JT	Svensk Juristtidning vid Stockholms universitet
JZ	Juristen Zeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Europeiska gemenskapens grundfördrag innehåller inte någonstans hänvisningar till grundläggande rättigheter. Ändamålet med fördragens antagande var att upprätta en gemensam marknad och i detta ekonomiska samarbete ansågs inte mänskliga rättigheter ha någon relevans. Men de flesta av EU:s medlemsstater förevisar ett rättighetsskydd för grundläggande rättigheter i sina författningar, den Europeiska sociala stadgan är bindande för alla medlemsstater samtidigt som alla medlemsstater är konventionsparter till Europakonventionen. Följaktligen finns det, trots att de ursprungliga fördragen inte upptog ämnet, en tradition av mänskliga rättigheter inom gemenskapen. Fördragets utformning omöjliggör emellertid EG/EU:s anslutning till Europakonventionen. Det oaktat, har EG-domstolen på eget initiativ genom sin rättspraxis infört grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning.

Någon egen rättighetskatalog har däremot gemenskapen aldrig förfogat över. I juli 1999 beslutade Europeiska rådet att en sådan för unionen egen rättighetskatalog skulle upprättas. Arbetet med upprättandet av en unionsstadga om grundläggande rättigheter tog drygt ett år. Stadgan har proklamerats av institutionerna och godkänts av alla medlemsstaterna. Betydelsen av dess framtida roll är emellertid oklar, framför allt med hänsyn till följande faktorer:

- det finns redan ett fungerande system till skydd för mänskliga rättigheter i Europa genom Europakonventionen
- stadgan är inte bindande och har ingen fastställd rättslig status
- medlemsstaterna är oeniga angående angelägenheten av en EU-stadga samt angående vilken vikt de är beredda att tillskänka rättigheterna i stadgan vid tillämpningen av unionsrätten.

Det som under alla omständigheter med säkerhet kan fastställas i och med stadgans proklamation i Nice i december 2000 är, att alla medlemsstaterna är överens om att stadgan, med respekt för gemenskapens och unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen, bekräftar de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om Europeiska unionen och gemenskapsfördragen, Europakonventionen, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid EG- och Europadomstolen.

1.2 Syfte

Syftet i uppsatsen är att genom att ingående studera Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i dess funktion, försöka utreda, huruvida stadgan innebär ett juridiskt konkretiserande av skyddet för grundläggande rättigheter inom EU. Mot bakgrund av det rådande systemet av skydd för grundläggande fri- och rättigheter inom unionen kommer stadgans syfte att jämföras med dess slutliga innehåll och betydelse. Det är min avsikt att fokusera på stadgans rättsliga status och att belysa de juridiska problem som uppstår vid stadgans tillämpning. Förhållandet till rättighetsskydden i Europakonventionen, de gemenskapsrättsliga fördragen och de nationella rättsordningarna kommer att utredas liksom möjligheterna att använda stadgan i praktiken och att försvara dess grundläggande rättigheter inför domstol. Flera diskussioner kommer att röra Europakonventionen och de problem som följer med två parallella rättighetssystem, dels med tanke på individens förmåga att identifiera sig med rättighetsskydden, dels med tanke på EG- och Europadomstolens överlappande behörigheter. Stadgans rättsliga status är ännu oklar och olika alternativa lösningar för hur den skall komma att behandlas skall utredas liksom stadgans möjliga framtida funktioner.

1.3 Problemformulering

Den första frågan som inställer sig är om det över huvud taget föreligger ett behov av en specifik stadga för de grundläggande rättigheterna i EU med hänsyn till redan existerande garantier för mänskliga rättigheter i andra internationella konventioner? För vidare utredning av EU-stadgan uppstår frågan vilka rättigheter det är som omfattas, eller borde ha omfattats, av ett sådant dokument. Med andra ord: Är unionsstadgan fullständig i sin uppräknings av de grundläggande rättigheterna inom EU? Stadgans slutliga rättsliga status är ännu oklar. En fråga som uppkommer är därför vilken rättslig form och status stadgan bör ha i förhållande till de gemenskapsrättsliga fördragen, Europakonventionen och de nationella rättsordningarna. Olika medlemsstater har olika uppfattningar och olika farhågor har uppställts vilket innebär att frågan huruvida det innebär en fara att skapa ytterligare ett dokument till skydd för de mänskliga rättigheterna i EU bör försöka besvaras. Kommer redan existerande system för skydd av mänskliga rättigheter att bli mindre effektiva? Problemställningar som följer med stadgans existens är frågor som berör hur klagomål och överträdelse av stadgan skall behandlas, av EG-domstolen eller något annat instrument?

1.4 Avgränsningar

Eftersom uppsatsen i första hand skall utreda stadgan om de grundläggande rättigheterna har jag av utrymmesskäl valt att mindre ingående behandla EG-domstolens arbete vid införlivandet av grundläggande rättigheter i EG-rätten.

Enbart de första stegen mot införlivandet behandlas och därefter har jag koncentrerat mig på den utveckling som skett, både politiskt och rättsligt, efter 1996 (efter yttrande 2/94¹). En central och mycket viktig del i diskussionen kring stadgan rör dess förhållande till Europakonventionen. Sedan decennier tillbaka pågår en diskussion om att EG/EU borde ratificera Europakonventionen, ett förslag som understötts av både parlamentet och kommission. Flertalet experter på området anser fortfarande en anslutning till eller inkorporering av konventionen i fördragen vara det säkraste alternativet till skydd för mänskliga rättigheter inom EU. Jag har emellertid valt att inte koncentrera mig på dessa, redan flertalet gånger utredda, alternativ till skydd för grundläggande rättigheter. Jag har främst velat undersöka stadgan och dess verkningar, men tilläggas bör, att dess existens inte utesluter alternativet med en anslutning till Europakonventionen.

Stadgans förhållande till medlemsstaternas nationella rättsordningar behandlas i uppsatsen. Något utrymme för behandling av förhållandet till de konstitutionella rättighetsskydden i respektive land har det emellertid inte funnits utrymme för.

Avgränsning har också skett i den mån att det inte varit möjligt att behandla alla stadgans rättigheter. Arbetet har därför koncentrerats kring de horisontella allmänna bestämmelserna i stadgans kapitel VII eftersom dessa är de mest juridiskt intressanta. Innebörden av andra rättigheter har i huvudsak förklarats genom exemplifiering för förståelse av de allmänna bestämmelsernas funktion.

1.5 Metod

Metoden för uppsatsen växlar efter vilket kapitel det är som behandlas. I de första kapitlen, där det redan existerande skyddet av grundläggande rättigheter inom unionen och stadgans innehåll beskrivs, är metoden i huvudsak deskriptiv. För att beskriva rättsläget i EG-rätten har en begränsad del av rättspraxis använts. De följande kapitlen är mer utredande och för analysen av stadgans rättigheters funktion i förhållande till andra rättighetsregleringar har relevant doktrin som behandlar ämnet undersökts. En komparativ metod har använts för den jämförande analysen av stadgans förhållande till andra rättighetsstandarder upptagna i fördragen, konventioner och författningar. För tolkningen av rättigheternas innebörd har rättighetsartiklarna ordalydelse noggrant studerats och jämförts med konventets dokument med förklaringar till artiklarna. Eftersom stadgans rättsliga status ännu inte är slutgiltigt avgjord finns det inget rättsläge att redogöra för. De försök som gjorts att tillämpa stadgan kommer emellertid att behandlas för analys av vilken hittillsvarande funktion stadgan haft samt vilken framtida användning den kan komma att få.

¹ Yttrande 2/94, Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna [1996] REG I-1759.

Det bör uppmärksammas att de hänvisningar jag gör till artiklar i EG-fördraget och Fördraget om Europeiska unionen genomgående avser artiklarna i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget (i kraft den 1 maj 1999) när inte annat anges.

1.6 Material

Den doktrin jag undersökt har i huvudsak hämtats från artiklar i olika europeiska juridiska tidskrifter. Viktigt att tänka på vid behandling av detta material är att stadgan och dess status är en politiskt laddad fråga. Tyskland är till exempel för en rättighetsstadga med en för staterna rättsligt förpliktande funktion medan Storbritannien är emot en sådan lösning. Källkritik har därför varit en nödvändighet. Stadgan har diskuterats i mycket begränsad utsträckning i svensk press, politik och doktrin, vilket föranlett att jag i min undersökning mest använt mig av internationella artiklar. Det material jag behandlat är relativt nyutkommet och de flesta artiklar är från 2000 och 2001.

1.7 Disposition

Efter inledningskapitlet följer i kapitel två en sammanfattning av hur mänskliga rättigheter införlivats i och blivit en del av EG-rätten genom fördragen och EG-domstolens praxis. I kapitel tre redogörs för EU-stadgans tillkomst, från beslutet om dess upprättande i juni 1999 till dess fastställande i december 2000. Därefter beskrivs i kapitel fyra stadgans innehåll innefattande en systematisk genomgång av de olika rättigheterna. Stadgans allmänna bestämmelser förklaras i kapitel fem. Sedan följer det mer utredande kapitlet om stadgans förhållande till andra redan existerande rättighetsregleringar. I kapitel 6.1 analyseras stadgans förhållande till Europakonventionen samt EG- och Europadomstolarnas överlappande behörigheter, i kapitel 6.2 stadgans förhållande till rättigheterna i fördragen samt avslutningsvis i kapitel 6.3 dess förhållande till medlemsstaternas författningar. I kapitel sju behandlas stadgans rättsliga status innebärande en diskussion huruvida stadgan skall vara bindande eller ej och förslag ges på olika möjliga lösningar. Slutligen diskuteras i kapitel åtta stadgans framtida funktioner även inbegripet en slutdiskussion om stadgan kan eller bör ses som en första del av en unionsförfattning. Därefter sammanfattar mina slutsatser arbetet i det nionde och sista kapitlet.

2 De grundläggande rättigheterna inom EU

2.1 EG- och Unionsfördragen

EG- och Unionsfördragen konstituerar Europeiska unionens legala ramar och utgör EU:s primärrätt. I grundfördragen från 1950-talet fanns ingen ambition att reglera mänskliga rättigheter på gemenskapsnivå. Europeiska Gemenskapen upprättades som ett ekonomiskt samarbete för att trygga freden. Genom principer om en liberal fri marknad skapade medlemsstaterna en ekonomisk enhet. De grundläggande rättigheter som gick att finna i den ursprungliga versionen av EG-fördraget var de ”fyra friheterna” för varor, kapital, tjänster och arbetskraft samt de två diskrimineringsförbuden i artikel 6 och artikel 119 (förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och kön).² I övrigt var mänskliga rättigheter något som garanterades och skyddades på nationell nivå av parlament och konstitutioner. Samtidigt ålade internationella instrument som Europakonventionen staterna vissa rättighetsstandarder på internationell nivå. Genom Europeiska enhetsakten från 1986 tillades genom en preambel till EG-fördraget en första hänvisning till hänsynstagande av grundläggande rättigheter. Trots detta, dominerades Europeiska rådets och kommissionens arbete under 80-talet av den ekonomiska integrationen. Ett betydligt mer konkret steg mot erkännandet av mänskliga rättigheter inom gemenskapen togs 1992 i Maastrichtfördraget (Fördraget om Europeiska unionen). I Maastrichtfördragets nya artikel F stadgades att grundläggande rättigheter skall respekteras såsom de garanteras i Europakonventionen och medlemsstaternas konstitutionella traditioner.³

Under början av 90-talet drev kommissionen frågan om EG:s eventuella anslutning till Europakonventionen. En anslutning förklarades emellertid av EG-domstolen 1996 i det mycket diskuterade yttrandet 2/94⁴ vara omöjlig utan en ändring av fördragen. Normgivning om grundläggande rättigheter ansågs alltså ligga utanför gemenskapens kompetens.⁵

2.2 Amsterdamfördraget

Som kompensationsåtgärd i anledning av de problem som EG-domstolen hade påtalat i yttrandet 2/94 intogs i Amsterdamfördraget (i kraft maj 1999) ett par artiklar för att trygga att EU:s respekt för mänskliga rättigheter en gång för alla

² Nerglius (1998) s. 141.

³ Meehan s. 79.

⁴ Yttrande 2/94, Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna [1996] REG I-1759.

⁵ Meehan s. 81.

säkerställdes. Amsterdamfördraget stärkte därmed den konstitutionella basen för skydd av grundläggande rättigheter inom EU genom att EU själv i och med fördraget skapade mer konkreta regler till skydd för grundläggande rättigheter.⁶

I artikel 6.1 i Amsterdamfördraget klargjordes uttryckligen att '[u]nionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna'. Liksom i Maastrichtfördraget stadgades det vidare i artikel 6.2, att EU, som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Genom artikel 7 skapades en väg att säkerställa efterlevnaden av principerna i artikel 6 då unionen i artikel 7.2 gavs rätt att upphäva vissa av en medlemsstats rättigheter till följd av tillämpningen av fördraget om medlemsstaten ifråga allvarligt och ihållande åsidosätter principerna i artikel 6.⁷ Detta innebar en konkretisering av den betydligt mer diffusa lydelsen av motsvarande artikel F.1 i Maastrichtfördraget där det endast stadgades att unionen hade att respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater, vars styrelseformer bygger på demokratiska principer.

I artikel 49 tillades att varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 har rätt att ansöka om att bli medlem av unionen. Förändringen av lydelsen från motsvarande artikel O i Maastrichtfördraget innebar att det tydliggjordes att stater som inte respekterar principerna inte har rätt att ansöka om medlemskap. Artikel O i Maastrichtfördraget uppställde enbart krav på att en ansökande medlemsstat skulle vara en europeisk stat.

Samtidigt utvidgades genom Amsterdamfördraget EG-domstolens behörighet att kontrollera sina institutioners verksamhet. Artikel L i Maastrichtfördraget om EG-domstolens behörighet utvidgades då det i motsvarande artikel 46 (d) uttryckligen stadgas att EG-domstolen även skall ha behörighet att säkerställa att respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna upprätthålls vid de europeiska institutionerna. EG-domstolen gavs alltså en rätt att tolka och tillämpa artikel 6.2 för att på så sätt kunna tillse att unionens egna institutioner följer de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen.

Uppdateringen av Maastrichtfördraget genom Amsterdamfördraget innebar även att nya politiska områden, såsom asyl- och immigrations-, och domstolssamarbetsfrågor, blev aktuella inom EU:s rättsliga gebit. Utvidgningen av Europeiska unionens uppgifter visar att erkännandet av grundläggande fri- och

⁶ Lenaerts s. 577.

⁷ Ett sådant beslut gäller enligt artikel 309 EG även med avseende på EG-fördraget. Se Sevón s. 393.

rättigheter inte utgör en politik på lång sikt utan en nödvändighet på kort sikt. För att kunna implementera de nya områden som tillkom för EU genom Amsterdamfördraget skapade Europeiska kommissionen diktoratet för rättsliga och inrikes frågor.⁸

2.3 EG-domstolens praxis

Förutom det formella erkännandet av EU:s respekt för de mänskliga rättigheterna i Maastricht- och Amsterdamfördraget har EG-domstolen allt eftersom samarbetet utvidgats utvecklats ett allt starkare rättighetsskydd i sin rättspraxis. Det är denna praxis som tillsammans med fördragsartiklarna gör att det är möjligt att tala om ett i EU redan existerande rättighetsskydd. Grundläggande rättigheter utvecklades emellertid relativt sent på gemenskapsnivå, närmare bestämt 1969. EG-domstolen vägrade till en början att ta upp talan som rörde grundläggande rättigheter med motiveringen att den inte behandlar frågor som hör till nationell författningsrätt. Denna inställning blev domstolen tvungen att ändra på grund av att EG-rätten har företräde framför nationell rätt. Företräde kan nämligen endast tillämpas om gemenskapsrätten av egen kraft kan säkerställa ett skydd av grundläggande rättigheter som är likvärdigt med det skydd som ges i nationella författningar.⁹

Utgångspunkten för EG-domstolens rättspraxis var domen i målet *Stauder*¹⁰. EG-domstolen konstaterade i denna dom från 1969 att EG:s allmänna rättsprinciper också innefattar grundläggande rättigheter och det är domstolens uppgift att värna om dessa. Avsaknaden av en rättighetskatalog i fördraget försvårade emellertid definitionen av vilka rättigheter som skulle anses vara grundläggande.¹¹ De allmänna rättsprincipernas primära källa identifierades året efter i målet *Internationale Handelsgesellschaft*¹² som ”medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner”. Det rättighetsskydd som garanterades på nationell nivå skulle gälla också i EG-rätten och EG-domstolen förpliktigade därmed sig själv att upprätthålla en skyddsnivå som inte understeg den nationella.¹³ I stora drag utvecklades inledningsvis de garantier för grundläggande rättigheter som domstolen efterhand skapade i första hand ur fördragsbestämmelser, framförallt ur de många diskrimineringsförbuden, vilka ger uttryck för olika aspekter av den allmänna principen om jämlikhet.¹⁴

⁸ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/rights.html

⁹ Borchardt s. 14.

¹⁰ Mål 29/29, *Stauder v. City of Ulm* [1969] ECR 419.

¹¹ Arnulf s. 204.

¹² Mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125.

¹³ Nergelius (1996) s. 489.

¹⁴ Borchardt s. 15.

EG-domstolens allmänna praxis har även kommit att bekräftas politiskt av gemenskapen - först i en gemensam förklaring av Europeiska rådet, kommissionen och parlamentet den 5 april 1977 där institutionerna understryker den väsentliga betydelse som de fäster vid upprätthållandet av de grundläggande rättigheterna, så som de särskilt framgår av medlemsstaternas författningar och Europakonventionen.¹⁵ Tio år senare, 1987, uttalade medlemsstaterna i fördragstext i inledningen till Enhetsakten att de föresatt sig att ”främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas konstitutioner och lagar, i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i den europeiska sociala stadgan”.¹⁶

Även om mänskliga rättigheter är en indirekt del av EG-rätten så är det skydd som EG-domstolen har möjlighet att upprätthålla för grundläggande rättigheter begränsat. Rättigheterna kan bara skyddas inom ramen för gemenskapens struktur och mål, vilket inneburit att tillämpningsområdet för EG-rättens rättighetsskydd har följt tillämpningsområdet för Romfördraget.¹⁷ Fastän EG-domstolen flertalet gånger under de senaste decennierna har refererat till Europakonventionen som dokument, så var det först i en dom från 1996 som EG-domstolen för första gången refererade till Europadomstolen och dess praxis.¹⁸ Det finns inte heller referenser till nationella konstitutionella domslut, trots EG-domstolens doktrin om respekt för medlemsstaternas konstitutionella traditioner. EG-domstolen är vare sig bunden av Europadomstolens eller de nationella domstolarnas domslut, men skall enligt artikel 220 ändå ge effekt åt grundläggande rättigheter. Enligt domstolens egna ord är den inte bunden av dessa principer eller villkor, men guidad och inspirerad av dem. Konstitutionella grundläggande rättigheter varierar emellertid från stat till stat. Vid försök att fastställa vad som är grundläggande rättigheter inom EG, har domstolen tagit hänsyn till olika källor däribland Europakonventionen. En del ser detta som ett tecken på inkoherens, medan andra menar att det är ett bevis på domstolens självkontroll genom att den på så sätt undviker överträdelse av gränserna för sin institutionella roll.¹⁹

Sammantaget kan sägas att den en gång så klara gränsen mellan EG- och Europadomstolens arbetsområden efterhand har försvunnit och utvidgningen av EU:s kompetens, speciellt på tredje pelarens områden, har gett EG-domstolen uppgifter på områden som också täcks av Europadomstolen. Även om Europakonventionen inte binder EU:s institutioner på samma sätt som sina medlemsstater får dess innehåll betydelse som allmänna EG-rättsliga principer.²⁰

¹⁵ EGT 1977 C103/1.

¹⁶ Melin/Schäder s. 120f.

¹⁷ Nergelius (1998) s. 141.

¹⁸ Mål 13/94, P v. S and Cornwall County Council [1996] ECR I-2943 p. 16.

¹⁹ Miller s. 12; de Witte s. 881.

²⁰ Miller s. 12.

2.4 Grundläggande rättigheter som allmänna rättsprinciper

Grundläggande rättigheter erkänns i gemenskapsrätten som allmänna rättsprinciper men frågan inställer sig om de får ett tillräckligt skydd genom att behandlas som sådana eller om en annan form av behandling är nödvändig. Genom att de grundläggande rättigheterna gäller som allmänna rättsprinciper för gemenskapsrätten har de samma effekter som gemenskapsrätten i allmänhet. Att rättigheterna erkänns som allmänna principer inom EG-rätten innebär att de i princip är tillämpliga i alla EG-rättsliga sammanhang och aldrig kan negligeras, varken av domstolar som tillämpar EG-rätt eller av EU:s normgivande institutioner.²¹ Detta innebär att domstolar och andra myndigheter inte får tillämpa nationella regler som strider mot de grundläggande rättigheter som gemenskapsrätten skyddar.²² Eftersom allmänna rättsprinciper kan åsidosätta institutionernas handlande står de egentligen högre i rättskällehierarkin inom gemenskapsrätten än sekundärrätten. Huruvida de står högre än fördragsrätt är emellertid mer tveksamt. Till skillnad från primär- och sekundärrätten, vilka faller inom medlemsstaternas och de politiska institutionernas kompetens, kan allmänna rättsprinciper bara identifieras och tillämpas av EG-domstolen. Anledningen till detta är att de endast kan komma till genom tolkning och att EG-domstolen har ensamrätt att tolka EG-rätten med bindande verkan. Varken medlemsstaterna eller andra institutioner kan göra detta. Denna exklusiva rätt ger EG-domstolen en unik position. Genom att använda sig av allmänna rättsprinciper kan domstolen skapa gemenskapsrätt på ett sätt som varken medlemsstaterna eller institutionerna kan. EG-domstolen har därför möjlighet att fylla ut luckor inom gemenskapsrätten och på så sätt skydda grundläggande rättigheter.²³

Frågan är emellertid huruvida grundläggande rättigheter får ett tillräckligt skydd som allmänna rättsprinciper. Ända sedan *Stauder*-målet har EG:s utgångspunkt varit att grundläggande rättigheter är en del av EG-rätten som allmänna EG-rättsliga principer. Tillsammans med referenser till medlemsstaternas konstitutionella traditioner och internationella konventioner om mänskliga rättigheter har domstolen till viss del lyckats fylla ut luckan inom EG-rätten i fråga om mänskliga rättigheter. Domstolens utslag har generellt accepterats utan att ifrågasättas. Vid närmare analys visar sig emellertid lösningen, att behandla rättigheter som allmänna rättsprinciper, ha flera svagheter.²⁴

Förtroendet för EG-domstolens lösning att behandla grundläggande rättigheter som allmänna rättsprinciper försvagades av yttrande 2/94 då domstolen fann att en anslutning till Europakonventionen inte var möjlig eftersom gemenskapen saknade en sådan behörighet. Med hänvisning till fördragets artikel 5 (3b) hävdar

²¹ Nergelius (1996) s. 488.

²² Sevón s. 343.

²³ Toth s. 76.

²⁴ Toth s. 79.

domstolen att ”gemenskapen endast har den behörighet som tilldelats den”²⁵. I domstolens yttrande konstateras vidare att ”det inte finns någon bestämmelse i fördraget genom vilken gemenskapernas institutioner ges en allmän befogenhet att fastställa regler inom området för mänskliga rättigheter eller ingå internationella överenskommelser inom detta område”²⁶. Slutligen kan sådan behörighet inte härledas från artikel 308 (235) eftersom bestämmelsen inte kan ”utgöra grund för att utvidga området för gemenskapens behörighet utöver den allmänna ram som följer av samtliga bestämmelser i fördraget, i synnerhet de bestämmelser i vilka gemenskapens uppgifter och åtgärder fastställs”²⁷.

Yttrande 2/94 blev obestriddligen en besvikelse för dem som hoppades att en anslutning till Europakonventionen både skulle införa skydd för grundläggande rättigheter i gemenskapen och ha ett symboliskt värde. Det är sannerligen en paradox att å ena sidan hävda, att grundläggande rättigheter faller utanför fördragets allmänna ram, och å andra sidan hävda, att rättigheterna är en integrerad del av EG-rättens allmänna rättsprinciper. Det kan tyckas att Amsterdamfördragets artikel 6.2 löser detta problem, men uppenbarligen fann inte EG-domstolen hänvisningen tillräcklig för att göra grundläggande rättigheter till en legal grund för lagstiftning inom fördragets gränser. Problemet med paradoxen har förvärrats av att skyddet av grundläggande rättigheter exklusivt baseras på EG-domstolens praxis och att det inte funnits något kodifierat rättighetssystem.²⁸ Det har i doktrinen ofta ansetts att grundläggande rättigheter inte erbjuds ett tillräckligt skydd när de behandlas som allmänna EG-rättsliga principer. Även tillsammans med andra internationella konventioner och med medlemsstaternas gemensamma traditionella konstitutioner anses de vara för vaga för att ge ett effektivt skydd gentemot både EU:s institutioner och medlemsstaterna.²⁹

²⁵ Yttrande 2/94, Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna [1996] REG I-1759.

²⁶ Ibid p. 27.

²⁷ Ibid p. 30.

²⁸ Toth s. 80f.

²⁹ Toth s. 87.

3 Stadgans tillkomst

3.1 Föreligger det ett behov i EU av en rättighetsstadga?

Flertalet gånger under de senaste decennierna har EU:s institutioner tagit politiska initiativ till att införa skydd för mänskliga rättigheter inom EG/EU. Dessa initiativ har i huvudsak präglats av två metoder: anslutning till Europakonventionen eller utarbetandet av en särskild rättighetsstadga. Debatten om mänskliga rättigheter i EU har i stora drag handlat om att det saknas en adekvat legal grund för anslutning till Europakonventionen samtidigt som det inte varit möjligt att skapa konsensus mellan medlemsstaterna om hur mänskliga rättigheter på bästa sätt skall garanteras inom unionen.³⁰

Mot en rättighetsstadga har anförts att det skydd som finns är tillräckligt med hänsyn till det stora antal redan existerande nationella, europeiska och andra internationella mänskliga rättighetsinstrument som ratificerats av EU:s medlemsstater. Eftersom alla medlemsstater har ratificerat Europakonventionen (vilket är ett villkor för medlemskap i EU), nästan alla har inkorporerat konventionen i sin nationella lagstiftning och EG-domstolen generellt har upprätthållit konventionens rättigheter, har det hävdats att det egentligen inte finns något direkt behov av ett upptagande av en ny rättighetsstadga.³¹

Grundläggande rättigheter är, som vi tidigare sett, inte totalt oreglerade inom EU. Detta visar de båda diskrimineringsförbuden i artikel 12 och 13 i EG-fördraget och framförallt artikel 6 i Unionsfördraget liksom EG-domstolens rättspraxis på området. Beaktandet av dessa grundsatser är till och med sanktionsbelagt då medlemsstater som åsidosätter principerna kan få vissa av sina rättigheter, inbegripet rösträtten i rådet, upphävd.³² Ur en rent rättslig synvinkel är kanske därför inte en grundläggande rättighetsstadga absolut nödvändig. Samtidigt som stadgan utgör ett tecken på att unionen inte bara är en ekonomisk gemenskap utan även utgör en rättsgemenskap finns det de som menar att det är absolut nödvändigt med en bindande rättighetskatalog för att unionsmedborgarna skall få ett ökat förtroende för Europa.³³ Bland annat har det anförts att det låga valdeltagandet i Europaparlamentsvalen är ett tecken på unionsmedborgarnas brist på identifikation med Europa och att en stadga skulle medföra ett ökat förtroende för EU bland allmänheten.³⁴

³⁰ Miller s. 9.

³¹ Miller s. 13; Weiler (2000) s. 95.

³² Jfr. art. 7 EU och art. 309 EG.

³³ Alber/Widmeier s. 499.

³⁴ Working Paper from European Parliament, Fundamental social rights in Europe s. 8.

För en rättighetsstadga har anförts att utvidgningen av EU med nya medlemsstater från Central- och Östeuropa med nödvändighet skulle leda till ett behov av förstärkta rättighetsgarantier inom EU. De nya länderna har kort erfarenhet av demokratiska principer och Amsterdamfördraget anses vid deras anslutning inte erbjuda ett tillräckligt säkert skydd. Med överförandet av stora delar av ”tredjepelar-angelägenheter” till gemenskapsnivå stärks argumentet för bättre skydd eftersom många av dessa angelägenheter (till exempel visum, immigration och gränskontroller) är potentiella områden för grundläggande rättighetsöverträdelser. Europadomstolen är begränsad i de rättigheter den har rätt att skydda och en rättighetsstadga för EU skulle kunna kompensera denna brist. En för medborgarna tillgänglig förteckning över de rättigheter som EU garanterar skulle samtidigt göra grundläggande rättigheter mer synliga för de enskilda individerna, vilket innebär att rättigheternas legitimitet samtidigt skulle stärkas. Medvetenheten skulle också kunna leda till ett större antal mål i domstolen, något som i och för sig kan innebära både för- och nackdelar.³⁵

3.2 Utarbetandet av EU-stadgan

3.2.1 Beslut om upprättande av en rättighetsstadga

Beslutet att utarbeta en europeisk stadga för mänskliga rättigheter fattades av Europeiska rådet i Köln den 3 och 4 juni 1999. Initiativet till upprättandet av stadgan kom i första hand från den tyska rådsrepresentationen efter att Tyskland övertagit ordförandeskapet den 1 januari 1999.³⁶ I rådets beslut uttalades att respekten för de grundläggande rättigheterna är en fundamental princip för Europeiska unionen och en avgörande förutsättning för dess legitimitet. Unionen är skyldig att respektera grundläggande rättigheter, vilka bekräftats och utformats av EG-domstolens rättspraxis. Det ansågs därför inom unionen föreligga ett behov av att fastställa en unionsstadga om mänskliga rättigheter, vilken skulle ha till uppgift att markera rättigheternas utomordentliga betydelse och samtidigt göra dem synliga för unionens medborgare.³⁷

Syftet med upprättandet av en stadga var dels att synliggöra för unionsmedborgarna vad EU redan har presterat inom området för grundläggande rättigheter, dels att en gång för alla deklarerat unionens värderingar för att på så sätt säkra unionens politiska legitimitet. Syftet var inte att skapa någonting nytt av substans annat än öka synligheten av sådant som redan ansågs existera. Utarbetandeprocessens icke-kreativa natur framgår av det beslut som togs i Köln vilket inleds med påståendet att unionens förpliktelse att respektera grundläggande rättigheter har fått sin bekräftelse och utformning genom EG-

³⁵ Miller s. 14.

³⁶ Alber/Widmeier s. 497.

³⁷ Europeiska rådets beslut om att upprätta en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, från den 4 juni 1999 i Köln, Bilaga IV.

domstolens rättspraxis. Vad rådet eftersträvade med stadgan var att göra unionens redan existerande skyldighet att respektera grundläggande rättigheter mer synlig och dess relevans mer tydlig för den vanliga människan.³⁸

Enligt Europeiska rådet skulle stadgan omfatta såväl rätten till frihet och jämlikhet som grundläggande procedurrättigheter såsom de garanteras i Europakonventionen och i medlemsstaternas konstitutionella traditioner. Stadgan skulle emellertid även innehålla sådana rättigheter som enbart tillkommer unionens medborgare. Hänsyn skulle också tas till ekonomiska och sociala rättigheter såsom de garanteras i Europeiska sociala stadgan och i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (antagen av Europeiska rådet 1989), såvida de inte endast motiverar mål för unionens handlande. Det beslutades vidare att en särskild arbetsgrupp skulle tillsättas för utarbetandet av ett utkast till en rättighetsstadga, vilket skulle presenteras för rådet i december år 2000.³⁹

3.2.2 Konventets tillsättning och sammansättning

Sammansättningen av den arbetsgrupp som skulle komma att presentera utkastet till stadgan fastställdes vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i Finland den 15 till 16 oktober 1999.⁴⁰ Arbetsgruppen kom att få namnet ”konventet” och bestod av 62 medlemmar och fyra observatörer. De 62 medlemmarna utgjordes av 15 representanter från medlemsstaternas regeringar och en EU-kommissionär (Antonio Vitorino). Parlamentet fick delta i konventet med 16 representanter och medlemsstaternas lagstiftande organ skickade tillsammans 30 medlemmar (två från varje land). Talet två representanter per land valdes med tanke på att det skulle vara möjligt att på ett tidigt stadium integrera de nationella parlamenten i utarbetandeprocessen för att på så sätt undvika motstånd vid stadgans ratificering.⁴¹ Utöver de 62 medlemmarna ställde EG-domstolen och Europarådet vardera två observatörer till konventets förfogande; av Europarådets observatörer var en domare i Europadomstolen. Till konventets ledare utsågs Roman Herzog, Tysklands före detta förbundsresident.⁴² Svenska ledamöter var riksdagsman Göran Magnusson (s) och professor Daniel Tarschys.

Till Herzogs förfogande ställdes även ett presidium bestående av en medlem från varje stor grupp i konventet (regeringsmedlemmar, parlamentariker och representanter från medlemsstaternas lagstiftande organ). Detta presidium bildade

³⁸ De Búrca s. 130.

³⁹ Europeiska rådets beslut om att upprätta en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, Ordförandeskapets slutsatser från den 4 juni 1999 i Köln, Bilaga IV.

⁴⁰ Slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 15 oktober 1999, Bilaga – Organ för utarbetande av ett utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna enligt slutsatserna från Köln: sammansättning, arbetssätt och praktiska arrangemang.

⁴¹ Weber, „The European Charter of Fundamental Rights“ s. 448.

⁴² *HRJL* 1999 s. 503-504, *EuGRZ* 1999 s. 615-616.

en så kallad redaktionskommitté och denna kommitté hade till uppgift att formulera stadgans text. Utarbetandet av stadgan tog sin början den 17 december 1999. Därefter sammanträdde konventet i både officiella och icke-officiella sammanhang. Förutom interna samtal och överläggningar ägde även hearings rum med olika samhällsgrupperingar såsom fackföreningar, kyrkor och andra icke-statliga organisationer. Totalt hördes 67 olika organisationer, resulterande i sammanlagt 600 initiativ och ändringsförslag, vilket visar det intensiva intresse som rådde för stadgans kommande innehåll.⁴³ Eftersom allmänheten kunde följa diskussionerna och till och med hade rätt att öppet kommentera dessa fortskred konventets arbete i en för EU ovanlig offentlighet.⁴⁴

3.2.3 Stadgans fastställande

På mindre än ett år utarbetades ett i sitt slag mycket viktigt och rättsligt komplicerat dokument. När ordföranden och viceordföranden ansåg att stadgan kunde godkännas av alla parter vidarebefordrades den till Europeiska rådet och den 2 oktober 2000 enades konventet om ett slutgiltigt förslag till rättighetsstadgan.⁴⁵ Vid Europeiska rådets informella möte i Biarritz den 13-14 oktober godkände medlemsstaternas stats- och regeringschefer konventets slutgiltiga förslag som definitivt. Parlamentet inbjöds att gemensamt med rådet och kommissionen högtidligt utropa stadgan vid toppmötet i Nice den 7 december 2000.⁴⁶ Stadgan signerades på detta möte i Nice på mindre än fem minuter i närvaro av medlemsstaternas stats- och regeringschefer. Stadgan har sedermera publicerats i EGT som en mellanstatlig överenskommelse.⁴⁷

⁴³ Alber/Widmaier s. 498.

⁴⁴ Gunvén s. 18; de Bùrca s. 126.

⁴⁵ Gunvén s. 18.

⁴⁶ Tarschys s. 515.

⁴⁷ EGT 2000, C 364/01.

4 Stadgans innehåll

4.1 Syftet med stadgan

De rättigheter som skyddas av stadgan är i huvudsak baserade på redan existerande internationella konventionsrättigheter, framför allt på Europakonventionen. Syftet med stadgan är att kodifiera de rättigheter som unionen redan erkänner. Det framgår tydligt av Europeiska rådets beslut i Köln att stadgan inte får utvidga gamla eller skapa nya kompetenser för EU. Stadgan binder EU:s institutioner, men även medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätt, det vill säga inom sådana områden där EU har lagstiftningskompetens.⁴⁸

Ett av syftena med upprättandet av stadgan var att förbättra skyddet *ratione materiae* av sådana grundläggande rättigheter som inte finns med i EG- eller EU-fördragen och inte heller härstammar ur medlemsstaternas konstitutionella traditioner. Detta för att ge den rättsliga tillämpningen av grundläggande rättigheter i EU en mer stabil grund att stå på. Förutom denna juridiska aspekt hade rådet även syftet att göra rättigheterna mer synliga inom unionen. Enligt rådets beslut i Köln är syftet med stadgan i huvudsak politiskt då upprättandets huvudargument var just att göra rättigheterna mer synliga för unionsmedborgarna.⁴⁹ Men även med ett politiskt beslut följer juridiska frågor. Här rörde det sig om att omgående upprätta ett uttömmande rättighetsdokument som en gång för alla skulle bekräfta vilka grundläggande rättigheter unionen anser sig respektera.

4.2 Stadgans disposition

Stadgan består egentligen av två olika dokument: det ena, själva stadgan,⁵⁰ innehåller endast rena rättighetsartiklar medan det andra är ett tilläggsdokument till stadgan innehållande förklaringar som beskriver avsikten med artiklarna.⁵¹ Dessa förklaringar är utarbetade av konventspresidiet och deras funktion är framför allt att motivera artikelns ordalydelse, precisera vilka källor stadgans artiklar bygger på samt att beskriva vilket syfte artikeln har och hur långt den kan sträckas. Förklaringarna är inte rättsligt bindande och är helt enkelt avsedda att belysa stadgans bestämmelser. De kan således inte jämföras med svenska förarbeten då de inte är utredande utan i stället fungerar som förklaring varför rättigheten i fråga tagits in i stadgan och som bevis för att stadgan inte utvidgar EU:s kompetenser. Eftersom förklaringarna inte är rättsligt bindande är det oklart vilken

⁴⁸ Gunvén s. 18.

⁴⁹ Lenaerts/De Smijter s. 279.

⁵⁰ Konventets dokument CHARTE 4487/00, CONVENT 50.

⁵¹ Konventets dokument CHARTE 4473/00, CONVENT 49.

vikt som skall läggas vid förklaringsdelen vid tolkning av stadgan.⁵² Det står dock klart att förklaringarna kommer att vara till stor hjälp vid tolkningen av stadgans rättigheters innebörd. Detta gäller framför allt när rättigheterna har samma eller snarlika betydelse som rättigheterna i Europakonventionen.⁵³ Eftersom konventens förklaringar inte har något juridiskt värde kommer stadgans rättigheters verkliga innebörd och betydelse inte att kunna fastställas förrän rättigheternas omfattning ytterligare konkretiserats av domstolarnas rättstillämpning.⁵⁴

Stadgan inleds med en ingress som följs av sju kapitel omfattande 54 artiklar. Förutom de allmänna bestämmelserna i artiklarna i slutet av stadgan (artiklarna 51-51) har artiklarna delats in i sex grupper, som utgör grundläggande värden: *värdighet* (artiklarna 1-5), *friheter* (artiklarna 6-19), *jämlikhet* (artiklarna 20-26), *solidaritet* (artiklarna 27-38), *medborgarnas rättigheter* (artiklarna 39-46) och *rättskipning* (artiklarna 47-50).

4.3 Politiska, civila och medborgerliga rättigheter

I stadgans första kapitel, *värdighet*, skyddas människans värdighet, rätt till liv samt rätt till fysisk och mental integritet. Därefter följer förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling samt slaveri, tvångsarbete och människohandel.⁵⁵

I kapitel två, *friheter*, ges skydd åt frihet och säkerhet samt personuppgifter. Unionen skall vidare visa respekt för privat- och familjeliv varefter var och en garanteras en rätt att ingå äktenskap och bilda familj i enlighet med nationell lagstiftning. Skydd får vidare tanke-, samvets-, religions-, yttrande- och informationsfrihet liksom mötes- och föreningsfrihet. Därefter garanteras konsten och vetenskapen frihet, rätten till utbildning, rätten till fritt yrkesval och att arbeta, näringsfrihet samt rätt till egendom. I enlighet med Genèvekonventionen skyddas rätten till asyl, och skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning garanteras.⁵⁶

Kapitel tre om *jämlikhet* behandlar diskriminering och stadgar följaktligen allas likhet inför lagen, ett uttömmande men allmänt diskrimineringsförbud, samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Kulturell, religiös och språklig mångfald garanteras liksom barn, äldres och funktionshindrades rätt att ta del i samhället.⁵⁷

Medborgarnas rättigheter regleras i kapitel fem som garanterar rättigheter som rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet och i kommunala val, rätt till god

⁵² Gunvén s. 18f.

⁵³ Alber/Widmeier s. 499.

⁵⁴ Alber/Widmeier s. 500.

⁵⁵ Art. 1-5.

⁵⁶ Art. 6-19.

⁵⁷ Art. 20-26.

förvaltning, rätt till tillgång till handlingar, rätt att vända sig till ombudsmannen och rätt att göra framställningar till Europaparlamentet. Som medborgerliga rättigheter räknas också rörelse- och uppehållsfrihet, liksom varje unionsmedborgares rätt till konsulärt skydd av andra medlemsstater i tredje land där den egna staten inte är representerad.⁵⁸

Stadgans sjätte och sista rättighetskapitel rubriceras *rättskipning* och föreskriver var och ens 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 samt rätten att inte blir dömd eller straffad två gånger för samma brott.⁵⁹

4.4 Sociala och ekonomiska rättigheter

Stadgans fjärde kapitel, *solidaritet*, innefattar 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 samt rättvisa arbetsförhållanden. Skydd av unga i arbetslivet och förbud mot barnarbete regleras liksom familjeliv kombinerat med yrkesliv. Ett visst skydd för social trygghet, hälsovård och tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse stadgas varefter det avslutningsvis förklaras att EU i sin politik skall trygga en hög nivå på hälso-, miljö- och konsumentområdena.⁶⁰

Stadgans sista kapitel innehåller allmänna bestämmelser, vilka klargör dess räckvidd. Det förklaras att stadgan riktar sig till unionens institutioner och organ samt, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten och att stadgan inte ger unionen någon ny eller ändrad befogenhet i jämförelse med fördragen.⁶¹ Om rättigheterna måste begränsas skall detta ske genom lag och inskränkningarna måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen och det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna.⁶² Vidare klargörs att de rättigheter som följer av fördragen, skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.⁶³ De rättigheter som skyddas i stadgan och motsvaras av rättigheter i Europakonventionen skall ha samma innebörd och räckvidd som de som skyddas i konventionen.⁶⁴ Stadgan får inte tolkas på så sätt att rättigheter som även regleras i andra instrument för fri- och rättigheter, exempelvis Europakonventionen, på något sätt inskränks.⁶⁵

⁵⁸ Art. 39-46.

⁵⁹ Art. 47-50.

⁶⁰ Art. 27-38.

⁶¹ Art. 51 "Räckvidd".

⁶² Art. 52(1) "De garanterade rättigheternas räckvidd".

⁶³ Art. 52(2).

⁶⁴ Art. 52(3).

⁶⁵ Art. 53 "Skyddsnivå".

Avslutningsvis förbjuds uttryckligen även missbruk av rättigheter genom att en bestämmelse i stadgan används för att sätta en annan rättighet ur spel.⁶⁶

4.5 Stadgans innehåll – en kommentar

4.5.1 Allmän reflektion

Det politiska syftet med stadgan, att göra rättigheterna mer synliga för unionsmedborgarna, går att förstå av den tydlighet som präglar artiklarnas utformning. Även om medlemmarna i konventet var medvetna om att stadgan skulle förbli ”soft law” så länge inte rådet beslutar om något annat formulerades stadgan från början så att den en dag skulle kunna inkorporeras i fördragen och på ett eller annat sätt bli bindande. För att undvika eventuella skillnader i tolkning av olika domstolar och domare användes på flera ställen liknande formuleringar som i Europakonventionen. Det är emellertid viktigt att förstå att stadgan inte är en kopia av Europakonventionen. Innovativa tecken är bland annat de nya rättigheter som stadgan tillägger, däribland rättigheterna som rör medicin och biologi såsom förbudet mot reproduktiv kloning av människor (artikel 3) och rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8).⁶⁷ Notabelt är, att vissa av de rättigheter som fanns med i de första diskussionerna aldrig infördes i stadgan. Sådana rättigheter var exempelvis rätten till arbete och rätten till skälig lön. Dessa rättigheter ansågs vara sådana politiska mål som enligt slutsatserna från Köln inte får tas med i stadgan. Inte heller strejkrätten fick tas med som en egen rättighet i stadgan. Den ansågs redan underförstått ingå i och täckas av artikel 26 om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder. Detsamma gällde rätten till garanterad minimiinkomst vilken ansågs följa av artikel 32 om social trygghet och socialbidrag.⁶⁸

Framför allt de sociala rättigheterna har varit föremål för diskussion. Det är en allmänt rådande uppfattning att erkännanden av grundläggande fri- och rättigheter måste omfatta såväl medborgerliga som sociala fri- och rättigheter. Om det bortses från det ömsesidiga beroendet mellan dessa grupper av rättigheter riskeras skyddet av dem att äventyras och det hävdas därför att de är odelbara. *Principen om odelbarhet* har således ansetts vara en viktig målsättning vid arbetet med stadgan. Strävan efter odelbarhet skall motverka att de sociala rättigheterna uppfattas som mindre relevanta. För att de sociala rättigheterna inte skulle få lägre status har dessa rättigheters särskiljande från de medborgerliga och politiska rättigheterna kraftfullt motarbetats. I praktiken innebär detta att de

⁶⁶ Art. 54 ”Förbud mot missbruk av rättigheter”.

⁶⁷ Editorial: ”The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion” s. 3.

⁶⁸ KOM (2000) 559 slutlig s. 6f.

medborgerliga rättigheterna anpassas efter och kompletteras med de sociala.⁶⁹ Europeiska parlamentet uttalade tidigt att dess godkännande av stadgan i hög grad är avhängigt av att stadgan erkänner de grundläggande rättigheternas odelbarhet genom att stadgans tillämpningsområde omfattar alla EU:s institutioner och organ och all dess politik, inklusive andra och tredje pelaren, inom ramen för de befogenheter och funktioner som de tilldelats genom fördraget.⁷⁰

De sociala rättigheterna tillhörde utan tvekan en av de svåraste frågorna vid stadgans utarbetande. För att förena motstridiga åsikter huruvida sociala rättigheter över huvud taget skulle vara en del av stadgan, vilket ansågs vara viktigt för att markera hur betydelsefull unionens sociala dimension är och åsikter att sociala rättigheter inte är grundläggande rättigheter, samlade konventet dessa rättigheter under rubriken ”solidaritet”. Införandet av grundläggande sociala rättigheter föranledde en rad svåra frågor vid stadgans upprättande. Dessa rättigheter skulle integreras som en del av stadgan, men skulle samtidigt inte enbart reflektera målstadganden och inte heller ge någon ny legislativ makt (vilket hänger samman med problemet att det inte går att komma ifrån sociala rättigheters *status positivus*). Svårigheterna med infogandet av de sociala rättigheterna låg framför allt i medlemsstaternas skilda syn på sociala rättigheter. Den slutliga lösningen, att föra in de sociala rättigheterna i ett eget kapitel åtskilt från de övriga grundläggande rättigheterna, kommer troligtvis att underlätta EG-domstolens användning av stadgan. Åtskillnaden av de olika typerna av rättigheter kommer att göra det möjligt för domstolen att mer genomtänkt kunna ge just de grundläggande rättigheterna den legala effekt som den önskar.⁷¹ Eftersom kapitlet om solidaritet innehåller flera bestämmelser som inte är grundade på EG-domstolens existerande rättspraxis kommer det antagligen också att vara möjligt att se en variation i hur domstolarna kommer att tillämpa stadgan beroende på vilken bestämmelse parterna försöker stödja sig på.⁷²

Även om alla de rättigheter som garanteras i stadgan har ursprung i EG-fördragets artiklar eller medlemsstaternas konstitutionella traditioner visar redan rubrikerna på de olika kapitlen i stadgan att stadgan i sin omfattning går utöver de grundläggande rättigheter som erkänts av EG-domstolen.⁷³ Alla rättigheter som garanteras i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och i fördragen återspeglas emellertid inte i stadgan. Exempelvis är alla personers rätt att röra sig fritt inom en stats territorium inte upptagen i stadgan.⁷⁴ En

⁶⁹ Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter: ”Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen: Dags att agera”, Europeiska kommissionen, Bryssel i februari 1999, s. 15-16

⁷⁰ Europaparlamentets resolution om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, A5-0064/2000 p. 7.f.

⁷¹ Weber, ”The European Charter of Fundamental Rights” s. 451.

⁷² Eckhout s. 105.

⁷³ Lenaerts/De Smijter s. 281.

⁷⁴ Alla personers rätt att röra sig fritt inom en stats territorium erkändes av EG-domstolen i Mål 36/75, Rutili v. Minister of Interior, [1975] ECR 1219, p. 32.

grundläggande frihet skyddas inte nödvändigtvis för att den garanteras i en medlemsstat.⁷⁵ Stadgans innehåll kan sammanfattningsvis sägas innefatta fler grundläggande rättigheter än EG-domstolen hittills har erkänt, men färre än domstolen skulle kunna garantera med härledning av artikel 6.2 och artikel 46(d) i Fördraget om Europeiska unionen.

4.5.2 Kritik mot stadgans innehåll

Det finns de som gör gällande att stadgan skulle kunna ha gått mycket längre i sitt rättighetskydd. Länge har det hävdats att det saknas för EU grundläggande rättigheter. En av de främst debatterade rättigheterna är minoritetsskydd. Inte någonstans i stadgan tas problemet med nationella minoriteter upp. Ordet minoritet nämns inte ens i stadgan. En fråga som inställer sig är till exempel när minoritetsspråk skulle kunna användas i officiella sammanhang. Det har därför hävdats att stadgan måste omarbetas ytterligare en gång eftersom någon riktig bestämmelse som behandlar minoritetsskydd inte existerar i stadgans nuvarande utformning.⁷⁶ Stadgan har även kritiserats för att regelbundet i sin utformning vända sig till medlemsstaternas nationella lagstiftning och verksamhet vilket befaras kunna komma att leda till segregation mellan medlemsstaterna.⁷⁷ Vidare har det avgetts synpunkter på att det som helhet ställdes orimliga krav på konventet då det gavs uppgiften att skapa en rättighetsstadga samtidigt som det inte hade någon som helst möjlighet att skapa nya befogenheter eller uppgifter utöver de som redan reglerats i fördragen. Detta ansågs försvaga konventets möjlighet att utarbeta bästa möjliga rättighetskydd.⁷⁸

⁷⁵ Sevón s. 399.

⁷⁶ Szczekalla s. 349.

⁷⁷ Se t.ex. artikel 9 om rätten att ingå äktenskap och rätten att bilda familj, vilket skall garanteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter.

⁷⁸ Bulletin Quotidien Europé, No. 7813, 05/10/2000.

5 Stadgans allmänna bestämmelser

5.1 Adressater och rättighetsinnehavare

5.1.1 Myndigheter som skall följa stadgan

Frågan om vem stadgan skall binda är klar. Lösningen följer av *artikel 51(1)* och innebär att de myndigheter som skall följa stadgan är:

- samtliga EU:s institutioner och organ⁷⁹
- medlemsstaternas myndigheter när dessa tillämpar unionsrätten⁸⁰

Stadgans bestämmelser omfattar således på ett homogent sätt all den verksamhet som bedrivs av unionens institutioner och organ samt de nationella myndigheterna inom alla tre pelarna. Juridiskt sett står denna lösning i överensstämmelse med EG-domstolens praxis eftersom domstolen flertalet gånger påpekat medlemsstaternas skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna vid tillämpning av gemenskapsrätten.⁸¹

5.1.2 Innehavare av de rättigheter som garanteras i stadgan

Enligt Europakonventionens lösning skyddar konventionen varje enskild person som står under en konventionsstats jurisdiktion. Denna lösning hade emellertid inte fungerat på EU-stadgan eftersom olika rättigheter i stadgan riktar sig till olika grupper av individer. Diskussionerna var livliga vid stadgans utarbetande angående vilka rättigheter som skulle vara tillämpliga på vem. Rörande vilka som var de sociala rättigheternas innehavarna var de flesta eniga. De sociala rättigheterna under stadgans solidaritetskapitel skulle inte vara systematiskt tillämpliga på arbetstagare från tredje land eftersom tillämpningsområdet varierar beroende på vilka avtal som slutits med olika tredje länder. Däremot rådde total oenighet vid utformandet av de medborgerliga rättigheterna. Rättigheter av politisk karaktär kan enbart innehas av unionsmedborgarna eftersom de är medborgerliga

⁷⁹ Betydelsen av begreppet institutioner slås fast i artikel 7 i EG-fördraget där institutionerna räknas upp. Begreppet organ används allmänt för att avse alla organ som inrättats genom fördragen eller sekundärrätten (artikel 286.1 EG). Se konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 46.

⁸⁰ I begreppet myndigheter innefattas såväl centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när dessa tillämpar unionsrätten. Se konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 46.

⁸¹ Se nedan kap. 5.2.1.

rättigheter. Frågan uppstod därför om de grundläggande rättigheterna i stadgan enbart skulle vara tillämpliga på EU-medborgare eller även på personer från tredje land. Den slutliga lösningen blev att de verkligt grundläggande rättigheterna skulle vara tillämpliga på såväl unionsmedborgare som andra, medan vissa rättigheter skulle förbehållas unionens medborgare. De flesta politiska och civila rättigheterna omfattar emellertid alla personer inom unionens territorium oavsett nationalitet.⁸²

Svårigheten att bestämma vem rättigheterna i stadgan verkligen riktar sig till har lösts genom att varje artikel inledningsvis förklarar vem som skyddas av artikeln.⁸³ I enlighet med principen om rättigheternas universella karaktär gäller de flesta rättigheterna i stadgan ”var och en”. Vissa rättigheter ges emellertid åt särskilda grupper. Dessa grupper är:

- Barn (artikel 24)
- Arbetstagare när det gäller vissa av de sociala rättigheterna
- Unionsmedborgare⁸⁴
- Unionsmedborgare och personer som är bosatta i unionen⁸⁵

Det bör uppmärksammas att vissa av unionsmedborgarnas rättigheter också kan ges till medborgare i tredje land, som till exempel rätten att röra sig fritt (artikel 45(2)), vilken eventuellt kan utsträckas till att gälla personer från tredje land. Denna bestämmelse refererar tillbaka till artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget, vilka stadgar att rörelsefriheten och rätten att bosätta sig inom unionen får utsträckas till att även gälla medborgare från tredje land.⁸⁶

Enligt rådets slutsatser i Köln var det inte meningen att stadgans rättigheter skulle utgöra målstadganden eftersom sådana stadganden skulle kunna försvaga de eftersträvade verkningarna. Rättigheterna skulle vara direkt riktade till medborgarna som rättighetsinnehavare. Konventet höll i stora drag fast vid rådets ställningstagande. Hälso-, miljö- och konsumentskyddsartiklarna (artiklarna 35, 37, 38) är emellertid undantag från denna princip. Dessa bestämmelser innehåller inte subjektiva rättigheter som enskilda direkt kan hänvisa till, utan snarare principer som kan åberopas mot gemenskapens eller medlemsstaternas

⁸² Editorial Comments: ”The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion” s. 4; Gunvén s. 23.

⁸³ Gunvén s. 23.

⁸⁴ Se t.ex. rätten att arbeta, söka arbete, etablera sig samt tillhandahålla och ta emot tjänster i samtliga medlemsstater (artikel 15.2), rätten till samma sociala trygghet och socialbidrag i en annan medlemsstat (artikel 34.2), rätten att delta i val till Europaparlamentet (artikel 39) och kommunala val (artikel 40), rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 45.1) samt diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 46).

⁸⁵ Se t.ex. rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (artikel 42), rätten att vända sig till unionens ombudsman (artikel 43) samt rätten att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 44).

⁸⁶ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html

myndigheter när de utövar sin lagstiftande eller verkställande makt.⁸⁷ Eftersom skyddsobjekten i dessa bestämmelser inte är riktade till personer kan det tyckas att de inte heller faller in under stadgans syfte, vilket är att göra individers grundläggande rättigheter mer synliga för medborgarna. Det har därför föreslagits att de nämnda skyddsobjekten med fördel i stället kanske skulle ha omfattats av artikel 52 där begränsningen av utövningen av rättigheterna i stadgan behandlas.⁸⁸

5.2 De garanterade rättigheternas räckvidd

5.2.1 Tillämpningsområde

Stadgans tillämpningsområde fastställs och avgränsas i *artikel 51(1)* på ett tydligt sätt:

”Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ sam till medlemsstaterna *endast när dessa tillämpar unionsrätten*. Institutionerna, organen och medlemsstaterna skall därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter.”

Stadgan är följaktligen i första hand tillämplig på unionens institutioner och organ och i andra hand på medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Med andra ord rör stadgan enbart EU:s egen lagstiftning och verksamhet.⁸⁹ Detta innebär att den bara blir tillämplig för medlemsstaterna vid tillämpning av förordningar eller omsättande av riktlinjer, det vill säga vid tillämpning av orubbliga av EU redan fastställda målsättningar. Därmed ligger stadgans tillämpningsområde inom den regelsektor där EU redan har lagstiftningskompetens.⁹⁰ Stadgan är alltså inte tillämplig i fall då medlemsstaterna handlar inom nationella områden där de har full kompetens.

Mycket lämnas i praktiken öppet med en vitt formulerad och övergripande bestämmelse som artikel 51(1) och en del preciseringar - mer uttömmande än de som tas upp i förklaringarna till artikeln - vore kanske egentligen önskvärda. Exempelvis sägs ingenting om huruvida det uteslutande är institutionerna och medlemsstaterna som är adressater till stadgans rättigheter eller om den också bör ha horisontell verkan och binda företag och medborgare. Ordalydelsen av grundsatsen i artikel 51(1) tyder emellertid på att en horisontell verkan av de i stadgan garanterade rättigheterna torde vara utesluten - något som kan tyckas märkligt eftersom stadgan upptar rättigheter som förbud mot reproduktiv kloning av människor (artikel 3(2)), slaveri och tvångsarbete (artikel 5), eller rätten att

⁸⁷ Andra sådana bestämmelser är exempelvis tillgången till social trygghet (artikel 34.1) och tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 36). Se KOM (2000) 559 slutlig s. 7f.

⁸⁸ Zuleeg s. 515.

⁸⁹ Tarschys s. 520.

⁹⁰ Tettinger s. 1010.

arbets (artikel 15(2)) eftersom dessa rättigheter inte går att åberopa gentemot andra människor. Tillämpningen av dessa rättigheter hamnar därför i en återvändsgränd eftersom det enda skyddet som finns kvar i stadgan för dessa rättigheter är omnämmandet i ingressens stycke sex där det betonas att ”[å]tjuntandet av dessa rättigheter medför ansvar och skyldigheter mot andra människor, mot mänskligheten och mot kommande generationer”.⁹¹

I enlighet med Europeiska rådets mandat från Köln och stadgans *artikel 51(2)* får inte stadgan medföra någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för gemenskapen och unionen eller ändra de befogenheter och uppgifter som fastställts i fördragen. Detta klargörande är inte att förringa eftersom det är lätt att få motsatt uppfattning med tanke på att stadgan innefattar artiklar som ger uttryck för rätt till fri obligatorisk utbildning, kostnadsfri arbetsförmedling, socialhjälp och sjukersättning. Den verkliga innebörden av dessa artiklar är egentligen endast att EU skall respektera nyssnämnda rättigheter och inte motverka medlemsstaternas försök att tillgodose dem.⁹² Värt att notera är, att det fortfarande är medlemsstaterna som beslutar vad som faktiskt är unionens kompetens.⁹³ Eftersom stadgan är summan av de gemensamma värden som erkänts inom unionen innebär den inte någon utvidgning av unionens befogenheter. Den kommer i stället att fungera som ett verktyg för att garantera att dessa befogenheter utövas på det sätt som föreskrivs i fördragen.

5.2.2 Rättighetsbegränsningar

Vad gäller bestämmelsen om vilka begränsningar som är tillåtna i utövningen av stadgans rättigheter har även här en annan väg valts än den i Europakonventionen. I stället för att i samband med varje rättighet uppta tänkbara begränsningar i rättighetens omfattning innehåller artikel 52 under rubriken ”de garanterade rättigheternas räckvidd” en allmänt övergripande bestämmelse, vilken ger förutsättningarna och gränserna för begränsningar av rättigheterna. I första satsen i *artikel 52(1)* görs förbehållet att begränsningar skall vara föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Den andra satsen inrymmer ett materiellt förbehåll innebärande att begränsningarna måste vara nödvändiga för mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter under beaktande av proportionalitetsprincipen.⁹⁴

Stadgans rättigheter får alltså med vissa undantag begränsas i sin utövning för att andra legitima intressen skall kunna tillgodoses. Det kan gälla både allmänintressen, som till exempel brottsbekämpning och privata intressen, framför

⁹¹ Von Danwitz s. 41; Tettinger s. 1011.

⁹² Se nedan kapitel 6.2.2.; Tarschys s. 521.

⁹³ Gunvén s. 23.

⁹⁴ Grabenwarter s. 2.

allt när andra människors rättigheter och friheter hotas. Begränsningarna kan dock bara gälla utövandet av rättigheten och inte själva innehållet.

5.3 Skyddsnivå

För att säkra bevarandet av den skyddsnivå som nu ges på respektive tillämpningsområde inom unionsrätten, medlemsstaternas rätt och internationell rätt klargör *artikel 53* detta syfte. Artikel 53 är till för att hindra att bestämmelserna i stadgan tolkas som att de inskränker eller inkräktar på andra inom unionen erkända rättighetsregleringar, särskilt Europakonventionen. Stadgan kan därför sägas ha skapats som en europeisk standard för skydd av grundläggande rättigheter, vilken inte skall inkräkta på Europakonventionens nivå för mänskliga rättigheter, internationella konventioner eller nationella konstitutioner.⁹⁵

Det har länge diskuterats vilken nivå EG-domstolen bör försöka upprätthålla vid tolkning av mänskliga rättigheter. Diskussionerna har oftast utmynnat i att alternativet högsta möjliga skyddsnivå har ställts mot lösningen att domstolen bör nöja sig med en nivå som så att säga är godtagbar i samtliga medlemsländer.⁹⁶ Det maximalistiska synsättet innebär att EG-domstolen alltid skall anta högsta möjliga skyddsnivå i fråga om tolkning av grundläggande rättigheter, vilket innebär att skyddsnivån i alla medlemsstater måste undersökas innan denna nivå kan fastslås.

Stadgan klargör att Europakonventionen skall fungera som en minimistandard i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen. Ståndpunkten att domstolen bör inta högsta möjliga skyddsnivå är därför inte orimlig och stöd för denna går att finna i artiklarna 52(3) och 53 där det påpekas att ingenting hindrar att unionsrätten tillförsäkrar ett mer långtgående skydd än Europakonventionen. Likväl har förslaget om högsta möjliga skyddsnivå svagheter som gör att en sådan tolkning av bestämmelserna kan vara svår att genomföra. För det första är det svårt att avgöra vad som är högsta möjliga skyddsnivå när olika rättigheter konkurrerar. En avvägning mellan de konkurrerande rättigheterna blir då oftast nödvändig, vilket innebär att någon rättighet måste belastas för att inte inkräkta på den andra rättighetens skyddsområde. Situationen uppstår speciellt lätt när rättighetskataloger upptar rättigheter som egentligen är uttryck för politiska mål eftersom dessa sannolikt i högre grad inkräktar på andra konkurrerande rättigheters skyddsområde. Med hänsyn till stadgans breda användningsområde och de garantier den erbjuder för allt ifrån miljö- och konsumentskydd till social trygghet kommer detta problem sannolikt att visa sig inom många olika politikområden.⁹⁷ Det går inte att bortse från att de olika medlemsstaternas skyddsnivåer och grundrättigheter varierar. En

⁹⁵ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 50.

⁹⁶ Nergelius (1996) s. 496.

⁹⁷ Von Bogdandy (2001) s. 164f.; Von Bogdandy (2000) s. 1324.

stat kan ha ett extremt högt skydd när det gäller rätt till egendom medan en annan stat har en lägre skyddsnivå för denna rättighet och i stället i sin författning prioriterar att ge det högsta skyddet åt någon annan rättighet. EG-rättens direkta effekt och företräde innebär att de nationella rättsordningarna måste upprätthålla gemenskapsåtgärder även om de potentiellt står i strid med grundläggande rättigheter. Det är därför EG-domstolens uppgift att undersöka om en gemenskaps reglering är tillåten. Frågan uppkommer då genast vilken skyddsnivå domstolen skall anta. Domstolen kan välja att, som ovan föreslagits, anta högsta möjliga skyddsnivå, vilket innebär att domstolen måste undersöka alla medlemsstaternas skyddsnivåer för rättigheten ifråga och sedan använda sig av den medlemsstats bestämmelser som har högst skyddsnivå. Det som talar för en sådan maximalistisk lösning är att staten med det högre skyddet inte skall behöva acceptera ett lägre skydd än det som den själv garanterar i sin nationella konstitution. Detta maximalistiska sätt att lösa problemet är emellertid orimligt i längden. Även om det skulle röra sig om en gemenskapsåtgärd som har företräde framför nationell rätt så skulle det vara orimligt att en annan medlemsstats författning och grundrättigheter nonchalerades bara för att den inte har samma höga standard som en annan medlemsstat i unionen.⁹⁸

⁹⁸ Weiler (1999) s. 107ff.

6 Stadgans förhållande till andra rättighetsregleringar

6.1 Förhållandet till Europakonventionen

En horisontell fråga av stor vikt ur juridisk synpunkt är den som rör förhållandet mellan EU-stadgan och andra, så väl nationella som internationella, instrument. En fråga som framför allt inställer sig är om och i vilken utsträckning stadgan skiljer sig från rättighetskyddet i Europakonventionen. Grundläggande skillnader mellan de båda rättighetsregleringarna är att Europakonventionen är en text från Europarådet som till sin karaktär är skapad för mer än 40 medlemsstater. Stadgan, däremot, är en text från Europeiska unionen, som för tillfället har femton medlemsstater. Även omfattningen av skyddet i de båda rättighetskatalogerna skiljer sig åt. Konventionen relaterar uteslutande till civila och politiska rättigheter, medan stadgan tillägger helt andra aspekter såsom rätten till god förvaltning, arbetstagares sociala rättigheter, rätten till skydd av personuppgifter och bioetik. Dessutom upptar stadgan unionsmedborgarnas politiska rättigheter, vilka inte kan inkluderas i Europakonventionen.⁹⁹

6.1.1 Jurisdiktion: EG- och Europadomstolens överlappande behörigheter

Alla EU:s medlemsstater har ratificerat Europakonventionen och varje handlande som en medlemsstat företar skall därför ske i förenlighet med denna. Både nationella domstolar och Europadomstolen är behöriga att kontrollera att staterna handlar i överensstämmelse med konventionen. Problem uppstår emellertid när en medlemsstat samtidigt handlar inom ramen för unionsrätten. Europakonventionens tillämpning faller då även inom EG-domstolens behörighet eftersom konventionen är en del av gemenskapens allmänna rättsprinciper.¹⁰⁰ De allmänna rättsprinciperna, vilka för in Europakonventionen i EU:s rättsliga system, leder vidare till att EG-domstolen även skall tillse att institutionernas handlande sker i förenlighet med konventionen. För tillfället är EG-domstolen den enda domstolen med kompetens att övervaka institutionernas handlande. Eftersom varken EG eller EU är konventionsparter kan nämligen inte EU:s institutioner bli stämnda inför

⁹⁹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html

¹⁰⁰ Enligt Unionsfördragets artikel 46 d) skall EG-domstolen kontrollera förenligheten av institutionernas verksamhet med grundläggande rättigheter såsom de refereras i artikel 6.2. Detta innebär att artikel 220 i EG-fördraget förblir den legala grunden för EG-domstolens kontroll medlemsstaternas handlande är förenligt med grundläggande rättigheter inom EG-rättens ramar.

Europadomstolen.¹⁰¹ Däremot kan talan föras mot en medlemsstat. I anledning av ett mål mot Storbritannien ansåg sig Europadomstolen därför i målet *Matthews*¹⁰² vara behörig att kontrollera institutionernas handlande i enlighet med Europakonventionen när gemenskapen/unionen inte hade erbjudit ett med Europakonventionen likvärdigt skydd.¹⁰³

Matthews-fallet handlade om Storbritanniens vägran att låta invånare i Gibraltar delta i valet till Europaparlamentet. Storbritannien hävdade att de följde EU-lagstiftningen, men Europadomstolen menade att medlemsländernas förpliktelser inte kan upphävas av andra åtaganden som de har gjort, i detta fall genom medlemskap i EU.¹⁰⁴ Europadomstolen konstaterade att fördraget, rörande situationen för invånarna på Gibraltars rösträtt, stred mot stred mot artikel 3 protokoll 1 (rätt till fria val).¹⁰⁵ Storbritannien hölls därför ansvarig för att valen inte var förenliga med Europakonventionen, oavsett om valen var nationella eller europeiska.¹⁰⁶ I domen uttalar Europadomstolen att konventionen inte utesluter överlåtelse av kompetens till internationella organisationer under förutsättning att de rättigheter konventionen ger ändå säkerställs.¹⁰⁷ Innebörden av detta uttalande är att medlemsstaternas ansvar inte upphör i och med en sådan överlåtelse. Det faktum att överlåtelse av befogenheter skett utesluter alltså inte nödvändigtvis en stats ansvar enligt konventionen ifråga om utövandet av de överlåtna befogenheterna. Om så var fallet skulle Europakonventionens rättigheter godtyckligt kunna begränsas och upphävas och därmed berövas sin ovillkorliga karaktär.¹⁰⁸ En dom som denna, där Europadomstolen upptar primär EG-rätt till prövning, visar att den på sitt sätt anser att den inte bara står i ett horisontellt förhållande till EG-domstolen utan att relationen dem emellan numera de facto har intagit en vertikal karaktär.¹⁰⁹ Enligt *Matthews* anser Europadomstolen sig alltså ha rätt att kontrollera EU:s institutioners handlande om åtal förs mot en eller flera medlemsstater vilka har överfört suveränitet till EU, under förutsättning att EU inte själv erbjuder ett tillräckligt skydd.¹¹⁰ Tänkvärt i detta sammanhang är, att det inte förefaller särskilt troligt att EG-domstolen, i ett fall som det här, som direkt berör EU:s institutioners handlande på ett liknande sätt skulle finna en fördragsbestämmelse icke tillämplig på grund av att den stred mot mänskliga

¹⁰¹ Europakommissionens beslut den 9 februari 1990 i målet *M. & Co. V. Germany*, Mål 13258/87.

¹⁰² Europadomstolens dom den 18 februari 1999 i målet, *Matthews v. United Kingdom*, Appl. Nr. 24833/94.

¹⁰³ *Ibid* p. 33-34.

¹⁰⁴ Tarschys s. 516.

¹⁰⁵ Lägg i samband här med märke till stadgans artikel 39(1) som stadgar att varje unionsmedborgare skall ha rösträtt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. En bestämmelse som enligt konventens förklaringar skall tillämpas på de villkor som avses i fördraget.

¹⁰⁶ *Matthews v. United Kingdom* p. 35.

¹⁰⁷ *Ibid* p. 32.

¹⁰⁸ *Melin/Schäder* s. 125.

¹⁰⁹ *Canor* s. 4.

¹¹⁰ *Lenaerts/De Smijter* s. 290f.

rättighets standarder.¹¹¹ Fallet visar således att systemet med två parallella domstolar inte bara behöver vara något negativt. Anledningen till att Europadomstolen ansåg att EU inte upprätthöll ett rättighetsskydd likvärdigt med Europakonventionen var att EG-domstolen inte hade jurisdiktion att ta upp målet.

Fallet *Matthews* visade att en medlemsstat kan hållas ansvarig för att den implementerar eller verkställer EG-rätt som inte är i överensstämmelse med Europakonventionen och att Europadomstolen ansåg det som sin uppgift att tillse att gemenskapen inte bryter mot konventionen. I ett beslut från februari 2000 *Senator Lines*,¹¹² framkom det att Europadomstolen även anser sig behörig att kontrollera att EU:s institutioners handlande sker i överensstämmelse med Europakonventionen. Till skillnad från målet *Matthews* rörde frågan i *Senator Lines* inte huruvida ett formellt avtal som undertecknats av alla 15 medlemsstaterna var förenligt med konventionen utan ett direkt handlande av en av unionens institutioner. Saken gällde huruvida de 15 medlemsstaterna kunde hållas ansvariga för brott mot artikel 6 Europakonventionen om rätten till en rättvis rättegång genom att vägra uppskjutande av betalning av böter utfärdade av kommissionen i ett konkurrensärende under pågående domstolsprövning vid förstainstansrätten.¹¹³ Det faktum att frågan rör institutionernas handlande skall enligt Europadomstolen beslut inte leda till någon annorlunda slutsats än den i *Matthews*-fallet. Detta eftersom EU:s medlemsstater är kollektivt ansvariga för institutionernas handlande. Gemenskapens institutioner är att se som uttryck för det kollektiva samarbete som medlemsstaterna bedriver med konsekvensen att deras handlande därför är att anse som medlemsstaternas handlande fast i annan form. Detta innebär att det därför också är möjligt att hålla medlemsstaterna ansvariga för institutionernas handlande. Om medlemsstaterna inte kunde hållas ansvariga för EU:s institutioners handlande skulle det föreligga en stor lucka i skyddet av mänskliga rättigheter, vilken dagligen skulle kunna utvidgas i takt med att medlemsstaterna överför kompetens till EU eller någon annan liknande internationell organisation.¹¹⁴

Även om EG-domstolen är den enda domstolen som har jurisdiktion att kontrollera EU:s institutioners handlande så visar just refererad praxis på motsatsen. Det vertikala förhållandet mellan domstolarna inom området för mänskliga rättigheter framstår därför som allt tydligare. Det är emellertid viktigt att EU:s strävan att genom stadgan skapa bestämmelser som uttryckligen fastställer grundläggande rättigheter inte undantar EG-domstolen dess roll. Oavsett hur man valt att formulera de grundläggande rättigheterna i stadgan är det oundvikligt att EG-domstolen, som själv först införlivade Europakonventionen med gemenskapsrätten, kommer att utöva ett utomordentligt stort inflytande över hur

¹¹¹ Cooper/Pillay s. 115.

¹¹² *Senator Lines v. The 15 Member States of the European Union*, Appl. No. 56672/00.

¹¹³ *HRLJ* 2000 s. 112.

¹¹⁴ *Senator Lines v. The 15 Member States of the European Union*, Appl. No. 56672/00 p. 48. I: *HRLJ* 2000 s. 118.

rättigheterna i stadgan i framtiden kommer att tolkas och tillämpas.¹¹⁵ Det bör emellertid noteras, att Europadomstolen bara har kompetens över de rättigheter som regleras i Europakonventionen, vilket innebär att de övriga grundläggande rättigheterna i stadgan fortsättningsvis, liksom tidigare, kommer att handhas av EG-domstolen inom fördragets gränser.¹¹⁶

6.1.1.1 Den enskildes rätt inför EG-domstolen

Den enskilde har rätt att väcka talan mot gemenskapernas institutioner. Däremot har den enskilde som huvudregel ingen rätt att föra talan mot en medlemsstat inför EG-domstolen.¹¹⁷ En medborgare som anser sig kränkt av en rättsakt utfärdad av en EU-institution har i princip två möjliga vägar att gå för att få sin talan prövad av EG-domstolen i Luxemburg, en indirekt (förhandsavgörande) och en direkt (ogiltighetstalan).

Den *indirekta* talan innebär att individen kan klaga på ett beslut som fattats av nationell myndighet med stöd av EG-lagstiftning vid nationell domstol. Vilken domstol som helst i en medlemsstat kan sedan, när den står inför ett fall där det påstås att en rättsakt från EG är ogiltig för att den kränker grundläggande rättigheter, enligt artikel 234 i EG-fördraget hänvisa målet till EG-domstolen med begäran om förhandsavgörande. Domstolen avgör sedan giltigheten av rättsakten i fråga och ogiltigförklarar den om den strider mot en inom unionen grundläggande rättighet.¹¹⁸ En oinskränkt skyldighet att begära förhandsavgörande föreligger om en nationell domstol vill göra gällande att en gemenskapsrättsakt är ogiltig. EG-domstolen har nämligen ensamrätt att ogiltigförklara lagstridig gemenskapsrätt. Förhandsavgörandet ger unionsmedborgaren möjlighet att skydda sig mot sådant från sin medlemsstats sida som strider mot gemenskapsrätten och att återropa gemenskapsrätt. Detta förfarandes effektivitet är emellertid i hög grad beroende av de nationella domarnas och domstolarnas benägenhet att begära förhandsavgörande.¹¹⁹

Den *direkta* talan är en ogiltighetstalan och innebär att individen har rätt att föra talan mot giltigheten av en rättsakt utfärdad av rådet, kommissionen, Europaparlamentet eller Europeiska centralbanken enligt artikel 230 st. 4 i EG-fördraget. Den enskilde kan emellertid bara väcka talan mot beslut som är riktade till honom eller mot beslut som, även om de utfärdats i form av förordningar eller beslut riktade till andra personer, direkt och personligen berör honom. Rekvisitet ”direkt och personligen berörd” anses enligt domstolens rättspraxis uppfyllt om en

¹¹⁵ Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter, ”Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen: Dags att agera” s. 14.

¹¹⁶ Editorial comments, ”The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion” s. 5.

¹¹⁷ Melin/Schäder s. 142.

¹¹⁸ Eeckhout s. 100f.

¹¹⁹ Borchard s. 89f.

person är berörd på ett sådant sätt att en klar skillnad finns mellan denna person och andra personer.¹²⁰

6.1.1.2 Innebär stadgan en utökad rättssäkerhet för individerna?

Även om EG-domstolen enligt artikel 6 i Unionsfördraget skall respektera mänskliga rättigheter som allmänna rättsprinciper finns det egentligen inga direkt genomdrivbara skrivna grundläggande rättighetsgarantier inom EG-rätten. Därför är det också svårt att förutsäga när och i vilken utsträckning EG-domstolen kommer att ta mänskliga rättighetsstandarder i beaktande i ett visst fall och särskilt vilken standardnivå domstolen kommer att lägga sig på. Individer kan alltså egentligen inte föra en talan vid EG-domstolen med någon som helst säkerhet om och hur deras mänskliga rättigheter kommer att skyddas av domstolen. Detta är det *irländska abortfallet (Grogan)*¹²¹ ett bra exempel på.¹²² EG-domstolen hade i detta fall att pröva ett mål som förhandsavgörande jämlikt dåvarande artikel 177 (234 EG) i EG-fördraget. EG-domstolen fann att EG-rätten inte var tillämplig på de nationella bestämmelserna i detta fall och ansåg sig därför inte ens vara kompetent att bedöma om dessa innebar en begränsning av yttrandefriheten som stred mot EG-rättens allmänna rättsgrundsatser.¹²³ Europadomstolen fann senare att det i målet aktuella förbudet mot rådgivningsverksamhet på Irland stred mot artikel 10 i Europakonventionen.¹²⁴ Vad EG-domstolen konstaterade var att i och med att frågan gällde yttrandefrihet och inte handel ligger den utanför domstolens kompetens. De båda domarna visar att EG- och Europadomstolen inte alltid har samma utgångspunkter för sin bedömning och det är därför svårt för den enskilde att avgöra i vilken utsträckning EG-domstolen kommer att ta tillvara hans grundläggande rättigheter.¹²⁵

Det finns de som hävdar att systemet till skydd för grundläggande rättigheter genom EG-domstolens verksamhet, som det ser ut idag, rent av är ett problem av rättsstatskaraktär. Rättssäkerheten ifrågasätts i det att EG-domstolen först måste definiera och formulera normer enligt vilka rättigheter skall ges innan tolkning av en rättighetstext kan ske. Sådana oskrivna rättigheter är, till skillnad från den i artikel 1 II i Maastrichtfördraget fastslagna grundprincipen om att beslut skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt, inte överskådliga. Därför påtalas det i det fjärde stycket i stadgans ingress att det är nödvändigt att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna genom att göra dem mer synliga i en stadga.¹²⁶

¹²⁰ Borchard s. 85.

¹²¹ SPUC mot Grogan [1991] ECR I-4685.

¹²² Cooper/Pillay s. 115.

¹²³ Nergelius (1996) s. 496.

¹²⁴ Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland, dom 29 oktober 1992, Series A No 246.

¹²⁵ Melin/Schäder s. 126.

¹²⁶ Calliess s. 262.

Kritiken mot att det rättighetsskydd som skapas genom EG-domstolen är tillräckligt har framförallt yttrat sig i tre angreppssätt. Den första aspekten innebär att tillämpningsområdet i artikel 230 st. 4 är för smalt för att kunna ge ett godtagbart rättighetsskydd.¹²⁷ I doktrinen har det hävdats att det över huvud taget inte är möjligt för individer och företag att väcka talan om förordningar eller direktivs legalitet. Denna ståndpunkt härstammar från de tolkningar som EG-domstolen och förstainstansrätten gjort av rätten att väcka talan mot ett beslut vilket får ske om det direkt och personligen berör honom.¹²⁸ Problemet ligger alltså i hur EG-domstolen hittills tolkat berördhetsrekvisitet. Eftersom domarna stött sig på allmänna rättsprinciper när det gäller grundläggande rättigheter har domstolen gett sig själv en möjlighet till flexibilitet när den erkänner vilka rättigheter som skall ha rätt till ett rättsligt skydd och hur de skall skyddas.¹²⁹

I det stora hela har effektiviteten av EU:s rättighetsskydd ifrågasatts. Kritiken har framför allt tagit sig uttryck i att EG-domstolens kontrollfunktion anses vara otillräcklig ifråga om skyddet av grundläggande rättigheter. Denna kritik hänger främst samman med EG-domstolens användande av proportionalitetsprincipen. Det hävdas att domstolen inte i tillräckligt stor utsträckning överväger alternativ som belastar den berörde mindre vid prövning av en rättsakts nödvändighet. I avvägningen mellan offentliga och privata intressen anses inte individens intressen inverka i önskvärd utsträckning. Poängen är att spänningsförhållandet mellan normativ politik och individuella rättigheter övervägande skall vara till förmån för den senare - något som proklamationen av stadgan förhoppningsvis kan komma att ge eftertryck åt.¹³⁰

EG-domstolen har även förebråtts vara allt för overseende med unionsorganens handlande men att inte ha minsta overseende med medlemsstaternas. Förebråelsen innebär att domstolen påstås ha dubbla standarder vid användandet av proportionalitetsprincipen. Det har hävdats att om EG-domstolen vore lika kontrollerande när det gällde unionens handlande som de är av medlemsstaternas så skulle många av gemenskapens rättsakter bli förklarade ogiltiga. Därtill kom att det föreligger skillnader i rättstillämpningen av grundfriheterna och grundrättigheterna. Grundfriheterna innehåller i huvudsak inga grundläggande rättigheter och EG-domstolen använder sig inte av rättighetspraxis på dessa områden. Detta bekräftas också genom stadgan. I ingressens tredje stycke görs tydligt skillnad mellan gemensamma värden och grundfriheter. Därför är inga grundfriheter, med undantag av fri rörlighet för arbetstagare (artikel 45), upptagna i stadgans katalog.¹³¹

¹²⁷ Von Bogdandy (2001) s.163.

¹²⁸ De Witte s. 875.

¹²⁹ Meehan s. 88.

¹³⁰ Von Bogdandy (2001) s. 163.

¹³¹ Ibid s. 166.

Även tillvägagångssättet att EG-domstolen bestämmer vilka rättigheter som skall skyddas har kritiserats. Domarrätt är visserligen känt i de flesta medlemsstaters rättsordningar. Men domarrätten är där vanligtvis begränsad. Det är inte svårt att dra slutsatsen att domarrätten inte skulle bli lika dominerande vid skydd av grundläggande rättigheter inom unionen om man hade en bindande EU-rättighetsstadga.¹³²

Den omedelbara funktion som stadgan kommer att få för unionsmedborgarna är att den kan användas som ett försvarsmedel när en enskild anser att han kränkts i sina grundläggande rättigheter. Den enskilde kan då hänvisa till stadgan för att på så sätt klaga mot ett beslut som fattats av unionens institutioner och av medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt. Om en unionsmedborgare exempelvis anser att en speciell nationell lag som är härledd ur ett gemenskapsdirektiv inte är i överensstämmelse med hans grundläggande rättigheter kan han föra talan om saken inför en nationell domstol. Domaren i den nationella domstolen kan sedan begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Stadgan kommer emellertid också att fylla en viktig funktion genom att kommissionen erbjuds klarare instruktioner för om och när den kan anföra att en medlemsstat kränker grundläggande rättigheter. Även om allt detta varit möjligt sedan tidigare kommer stadgan att ha sin viktigaste funktion i att göra rättigheterna mer explicita och bekanta.¹³³

Trots all här framförd kritik, måste det noteras, att EU faktiskt redan före stadgan hade sitt eget system för att skydda grundläggande rättigheter. Detta system var definitivt inte perfekt, men det anses trots allt av många skribenter vara tillfredsställande.¹³⁴

6.1.2 Artiklar i stadgan med motsvarande innebörd som artiklar i Europakonventionen

I och med EU-stadgans fastställande kommer stadgan och Europakonventionen att utgöra de två huvudkällorna för skydd av mänskliga rättigheter inom Europa och det är därför viktigt att förhållandet mellan de båda rättighetskatalogerna blir utrett. Stadgan innehåller till stor del rättigheter som även garanteras i Europakonventionen. Konventionens rättighetsartiklars ordalydelse har dock inte överförts automatiskt till stadgan utan de motsvarande rättigheterna i stadgan har många gånger en något omarbetad formulering. Innebörden av de rättigheter som garanteras dubbelt i både stadgan och Europakonventionen är dock oftast den samma och de skillnader som finns är oftast ganska svåra att upptäcka. En väsentlig skillnad är att de i konventionen reglerade rättighetsinskränkningarna kontinuerligt utelämnats i stadgans artiklar. Detta kan belysas genom en

¹³² Calliess s. 262.

¹³³ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html

¹³⁴ Eeckhout s. 101; Craig/De Búrca s. 337-347.

jämförelse mellan den absoluta formuleringen av rätten till liv i EU-stadgans artikel 2 och artikel 2(2) i Europakonventionen. Den förra stadgar i allmänna ordalag var och ens rätt till liv utan inskränkningar medan den senare beskriver olika omständigheter där berövande av liv inte skall anses ha skett i strid med rätten till liv.¹³⁵ Ett annat exempel är stadgans artikel 11(1) som återger de två första meningarna i Europakonventionens artikel 10 om att var och en har yttrandefrihet. De inskränkningar som därefter följer i konventionen är inte införda i stadgan utan här finns bara, i artikel 52(3), en allmän bestämmelse om att de båda texterna, i den mån de behandlar samma ämnen, skall anses ha samma innebörd och räckvidd.¹³⁶

Noteras bör att alla stadgans rättigheter inte står i ett likadant förhållande till rättigheterna i Europakonventionen. Ibland har räckvidden av de rättigheter som föreskrivs i Europakonventionen utvidgats och ibland minskats i stadgan beroende på vilken formulering som valts. I konventets förklaringar till *artikel 52(3)* finns två förteckningar, den ena upptar artiklar i stadgan med samma innebörd och räckvidd som motsvarande artiklar i Europakonventionen och den andra artiklar med samma innebörd som motsvarande artiklar i Europakonventionen, men med större räckvidd.¹³⁷

Det går i huvudsak att finna två utvidgande avvikelser från motsvarande rättigheter i Europakonventionen. För det första innehåller stadgan rättigheter som är härledda från konventionens tilläggsprotokoll. Dessa protokoll har i varierande omfattning ratificerats av EU:s medlemsstater och dessa rättigheter innebär därför en utvidgning i förhållande till Europakonventionen.¹³⁸ En sådan rättighet som bygger på ett tilläggsprotokoll som inte är ratificerat av alla medlemsstater är förbudet mot kollektiva utvisningar i artikel 19.¹³⁹ Ett annat exempel där stadgan ger ett längre gående skydd än Europakonventionen är formuleringen av artikel 49 vilken innehåller ”principerna om laglighet och proportionalitet ifråga om brott och straff”. Stadgans formulering är betydligt mer uttömmande än *ne bis in idem*-förbudet i artikel 7 Europakonventionen.¹⁴⁰ I stadgans artikel (artikel 49 (1) in fine) har ett tillägg gjorts i form av den princip om retroaktiv verkan för mildare straffrättslig lagstiftning som förekommer i många medlemsstater och som återges i artikel 15 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I artikel 49(3) återges dessutom den allmänna princip om proportionalitet i fråga om brott och straff som slagits fast i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella

¹³⁵ Lenaerts/De Smijter s. 293.

¹³⁶ Tarschys s. 521.

¹³⁷ Se konventets dokument CHARTE 4473/00 s- 49f.

¹³⁸ Se <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm> för information om vilka medlemsstater som ratificerat de olika protokollen.

¹³⁹ Rättigheten är hämtad från artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 4 till EMRK i fråga om utvisningar och skall enligt konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 21 ha samma innebörd och räckvidd som denna artikel.

¹⁴⁰ Grabenwarter s. 10.

traditioner och EG-domstolens rättspraxis.¹⁴¹ Den andra generella avvikelserna i utvidgande hänseende som bör uppmärksammas är omfattningen av rättigheternas skyddsområde. Skyddsområdena för stadgans rättigheter är allmänt sett större än de i konventionen, vilket ofta beror på det nämnda faktum att konventionens inskränkningar inte tagits med i stadgans artiklar. Ett tydligt exempel på en artikel som förevisar stadgans omfattande skyddsområde är artikel 14 om rätten till utbildning. Inspiration till denna artikel har hämtats från såväl medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som från artikel 2 i tilläggsprotokollet till konventionen. Stadgans artikel har utsträckt rättigheten till att även gälla yrkes- och fortbildning samt tillfogat principen om kostnadsfri obligatorisk undervisning. Således är skyddsområdet utsträckt i jämförelse med motsvarande skyddsområde i Europakonventionen.¹⁴²

Exempel på rättigheter där stadgans formulering minskat rättigheternas räckvidd är artikel 6 och artiklarna 47-50 i EU-stadgan som tillsammans inte ger något uttryckligt rättighetsskydd för människor som blivit arresterade eller frihetsberövade. Ett sådant skydd föreskrivs noggrant i Europakonventionens artikel 5 (2)-(5)).

Omständigheten att EU-stadgan, som i fallet med rättighetsbestämmelser vid frihetsberövande, inte formulerar ett lika starkt skydd som Europakonventionen kommer emellertid inte att innebära något försvagat rättighetsskydd. EU-stadgans artikel 52(3) talar nämligen uttryckligen om att de rättigheter som motsvarar rättigheter garanterade i Europakonventionen skall "ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen". Sista meningen i artikel 52(3) erbjuder till och med unionen att som en del av unionsrätten säkerställa ett mer omfattande skydd.¹⁴³

Enligt konventets förklaring till artikel 52(3) syftar bestämmelsen till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och Europakonventionen genom att fastställa principen att rättigheterna i stadgan, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i konventionen, skall ha samma innebörd och räckvidd, även i fråga om tillåtna begränsningar, som i konventionen. Lagstiftaren skall därför vid fastställande av begränsningar i rättigheterna respektera samma normer som gäller för begränsningar i konventionen, utan att detta skall behöva inkräkta på gemenskapsrättens och EG-domstolens autonomi. Hänvisningen i artikel 52(3) till Europakonventionen gäller såväl konventionen som tilläggsprotokollen.¹⁴⁴

Av förklaringen framgår vidare att de garanterade rättigheternas innebörd och räckvidd inte endast bestäms av rättighetsdokumentens ordalydelse utan också av Europa- och EG-domstolens rättspraxis. Detta innebär att de rättigheter som motsvaras av rättigheter i Europakonventionen i framtiden kan komma att

¹⁴¹ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 43f.

¹⁴² Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 16f.

¹⁴³ Lenaerts/De Smijter s. 292f.

¹⁴⁴ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

begränsas av Europadomstolen, även om detta inte uttryckligen framgår av stadgans text. Några drastiska begränsningar av detta slag är dock inte att befara. Sådana begränsningar av stadgans rättigheter måste nämligen under alla omständigheter uppfylla villkoren för de garanterade rättigheternas räckvidd i artikel 52(1) som stadgar att "[v]arje 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". Syftet med artikel 52 är att fastställa de garanterade rättigheternas räckvidd och i artikel 52(1) behandlas begränsningssystemet.¹⁴⁵ De begränsningar som kan göras kommer alltså inte bara att vara begränsade till det väsentliga innehållet i rättigheterna utan även av Europadomstolens rättspraxis. Annars skulle begränsningen dessutom strida mot artikel 52(3).¹⁴⁶

6.1.3 Jurisdiktion i framtiden: Betydelsen av Europadomstolens praxis vid tolkning av stadgans rättigheter

Under debatten vid stadgans utformande var förslaget att göra direkta hänvisningar i stadgan till Europadomstolens praxis föremål för extrema kontroverser. Flera av konventets medlemmar motsatte sig starkt en sådan formulering med argumentet att det skulle strida mot stadgans självständighet att underkasta sig en annan domstols framtida rättspraxis. Med anledning härav förekommer det inte någon hänvisning till Europadomstolens praxis i artikel 52 utan i stadgans ingress samt i konventets förklaringar till artikel 52.¹⁴⁷

När motsvarande rättigheter garanteras i både stadgan och Europakonventionen uppkommer oundvikligen frågan vilken relevans Europadomstolens praxis skall ha vid tolkning av stadgans rättigheter att inställa sig. Eftersom det inte finns någon möjlighet för EG-domstolen att be Europadomstolen om dess åsikt i ett visst fall i form av till exempel ett förhandsavgörande, måste EG-domstolen själv tolka rättighetsstadgandena i Europakonventionen på sitt eget sätt. Detta innebär att EG-domstolens tolkning kan komma att avvika från Europadomstolens nuvarande och framtida rättspraxis. Det är en allmän och inte helt obefogad farhåga att EG-domstolen generellt ger företräde åt gemenskapens intressen framför de individuella grundläggande rättigheterna. Europakonventionens syfte är att skydda individen medan gemenskapen i första hand syftar till ekonomiskt samarbete.¹⁴⁸ EU-stadgans existens har befarats öka risken för avvikande tolkningar eftersom ordalydelsen av en del rättigheter i stadgan skiljer sig från motsvarande rättigheter i Europakonventionen.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

¹⁴⁶ Lenaerts/De Smijter s. 293.

¹⁴⁷ Se konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

¹⁴⁸ Craig/de Búrca s. 337, 340.

¹⁴⁹ Lenaerts/De Smijter 295.

Så länge förhållandet mellan domstolarna inte reglerats kommer medlemsstaterna att vara underordnade två separata rättsligt bindande system med var sin domstol. Skillnader i tolkningar av de två olika domstolarna kan leda till förvirrig och rättslig osäkerhet. Ny rättspraxis från Europadomstolen har demonstrerat den potentiella konflikten mellan de båda systemen.¹⁵⁰ Det finns risk för att Europadomstolen kan försvagas i sin rättstillämpning när domstolarna kommer med olika tolkningar av liknande fall. Exempel på ett fall där EG-domstolen och Europadomstolen hade olika tolkningar är *Hoechst*¹⁵¹ angående den grundläggande rätten till hemmets okränkbarhet. Denna rättighet erkänns i gemenskapsrätten som en princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar i fråga om fysiska personers privatbostäder. Enligt EG-domstolen gäller detsamma dock inte företag, eftersom skillnaderna inte är obetydliga mellan medlemsstaternas rättsordningar beträffande naturen och graden av det skydd mot offentliga myndigheters tillträde som tillförsäkras affärslokaler. EG-domstolen ansåg inte att någon annan slutsats kunna dras av artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.¹⁵²

Värt att uppmärksamma är dock att skillnader i tolkning kanske inte behöver vara något negativt. Spielman antyder till och med att en skiljaktig eller blott annan mening från EG-domstolen skulle kunna innebära en värdefull förstärkning av skyddet av mänskliga rättigheter i Europa. Han påpekar att redan det faktum att Europakonventionen utgör en del av de nationella rättsordningarna innebär att divergenta tolkningar inte är omöjliga, ja till och med redan ofta förekommande. Skiljaktiga tolkningar behöver inte enbart innebära något negativt speciellt med beaktande av att de lokala domstolarna ibland går längre i sin tolkning än den minimistandard som Europadomstolen skapat.¹⁵³

Den potentiella konflikten mellan olika tolkningar finns egentligen redan inom Europadomstolens eget system med olika kammare. Detta problem har emellertid i Europakonventionen lösts genom artikel 30¹⁵⁴ som ger möjlighet att hänskjuta målet till domstolen i stor sammansättning. Även olika internationella domstolar har på senare tid stått inför problemet med tolkningsmotsättningar då de haft olika betraktelsesätt på snarlika problem. Exempelvis har Internationella domstolen i Haag (ICJ) avgivit domar som inte alltid varit i överensstämmelse med

¹⁵⁰ Se t.ex. Europadomstolens dom den 18 februari 1999 i mål *Matthews v. United Kingdom*, Appl. Nr. 24833/94, p. 33-34.

¹⁵¹ Mål 46/87 och 227/88, *Hoechst v. Commission*, [1989] ECR 2859.

¹⁵² *Ibid* p. 17-18; Miller s. 21.

¹⁵³ Spielman s. 779.

¹⁵⁴ Art. 30 EMRK: "Om ett pågående mål i en kammare ger upphov till en allvarlig fråga som rör tolkningen av konventionen eller protokollen till denna eller om avgörandet av en fråga i en kammare kan leda till ett resultat som strider mot en tidigare dom av domstolen, får kammaren när som helst, innan den meddelar sin dom, hänskjuta målet till domstolen i stor sammansättning, om inte någon av parterna i målet motsätter sig detta".

Europadomstolens rättspraxis.¹⁵⁵ Exakt hur sådana konflikter mellan EG- och Europadomstolen skall lösas är inte klart.¹⁵⁶ Den hjälp som går att få är, att det i förklaringarna till stadgans artikel 52(3), påtalas att stadgans rättigheters innebörd och räckvidd också bestäms av Europadomstolens rättspraxis.¹⁵⁷ Dessa ytterst försiktiga hänvisningar till Europadomstolens praxis skall troligtvis i första hand förstås som ett incitament till ett fortsatt upprätthållande av det samarbete och den dialog som trots allt redan förekommer mellan Europa- och EG-domstolen.

Några kritiker menar att EG-domstolens domares brist på erfarenhet i mänskliga rättighetsfrågor skulle kunna innebära en nackdel vid bedömningen av sådana mål, medan andra har svårt att se varför inte EG-domstolen skulle vara kapabel att tolka mänskliga rättigheter. Det har från vissa håll till och med hävdats att EG-domstolen skulle vara bättre i rollen än Europadomstolen eftersom den är mer förtrolig med de femton medlemsstaternas rättsliga traditioner. Europarådets måste i sin organisation hantera en betydligt större mängd rättsliga system från både väst- och öststater med stora olikheter sinsemellan - ett argument som i och för sig kommer att förlora sin vikt i och med EU:s utvidgning. Hur som helst förefaller det orimligt att förutsätta att de domare som nominerats av medlemsstaterna med hänsyn till deras kunskaper i EG-rätt har lika höga kunskaper i mänskliga rättigheter som de domare som är verksamma i Europadomstolen, vilka har utsetts med anledning av sina specialkunskaper inom mänskliga rättigheter.¹⁵⁸

Den i detta sammanhang väsentliga frågan är emellertid vilken påverkan EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna kommer att få på de redan överlappande systemen. I princip skulle en ökad divergens mellan tolkningarna av rättigheterna kunna befaras, speciellt eftersom ordalydelsen av många av stadgans rättigheter avviker från Europakonventionens formulering av rättigheterna. Men eftersom EG-domstolen redan tidigare hämtat inspiration från och tagit hänsyn till Europadomstolens rättspraxis vid bedömning av rättighetsfrågor finns det egentligen inte direkt någon anledning att misstänka att den inte kommer att göra detta även vid tolkning av EU-stadgans rättigheter.¹⁵⁹ Klart står dock att ett nära samarbete kommer att bli nödvändigt för att tolkningsdivergens inte skall uppstå och för att enhetlighet skall kunna uppnås när det gäller skydd av grundläggande rättigheter i Europa.

Sammantaget skulle det därför kunna konstateras att stadgan i huvudsak bekräftar Europakonventionens roll inom unionen. Nästan alla rättigheter som är angivna i konventionen tas också upp i EU-stadgan. Om stadgans text avviker

¹⁵⁵ Se t.ex. *Loizidou v. Turkey*, ECHR 9 1995, Series A, Vol. 310 Appl. Nr. 15318/89 p. 83-85. I detta fall hade ICJ och Europadomstolen olika uppfattningar angående Turkiets restriktiva erkännande av domstolens jurisdiktion i varje enskilt fall.

¹⁵⁶ Miller s. 21.

¹⁵⁷ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

¹⁵⁸ Miller s. 21f.

¹⁵⁹ *Lenaerts/De Smijter* s. 296.

från Europakonventionens så sker åtminstone inte detta på bekostnad av det skydd som konventionen erbjuder. Stadgan kan därför aldrig ersätta Europakonventionen och konventionen kommer även fortsättningsvis att behandlas som en del av de allmänna rättsprinciperna inom gemenskapsrätten. Stadgan utesluter inte heller EG/EU:s anslutning till konventionen. En intressant fråga är emellertid vad en sådan anslutning skulle innebära efter att stadgan redan antagits och om det skulle leda till någon form av tillägg till det nuvarande skyddet av mänskliga rättigheter i EU.¹⁶⁰

6.1.4 Anslutning till Europakonventionen

Utarbetandet av unionsstadgan har återigen aktualiserat frågan om gemenskapens eller unionens eventuella anslutning till Europakonventionen. Det framgår emellertid tydligt av det mandat som konventet fick av rådet i Köln att frågan inte ingick i konventets befogenheter. Stadgan minskar dock inte fördelarna med en anslutning till konventionen eftersom en sådan skulle medföra en utomstående kontroll av de grundläggande rättigheterna inom unionen. En anslutning till Europakonventionen skulle på flera sätt vara fördelaktigt eftersom den under alla omständigheter skulle innebära en intensifiering av det enhetliga skyddet för grundläggande rättigheter i EU. En anslutning ger också automatiskt en extern kontroll över hur och i vilken utsträckning unionen följer mänskliga rättigheter. Den största fördelen med externkontroll är att man undviker den olyckliga situation som råder idag där den presumtive rättighetskränkaren kontrollerar sin egen respekt för mänskliga rättigheter. Stadgan binder EU:s institutioner och organ i förhållande till den enskilde medborgaren vars rättigheter kränkts av EU:s lagstiftning och beslut. Även om EU skulle ansluta sig till Europakonventionen kommer det att vara den kränkta individen själv som måste påtala att stadgans rättigheter efterlevs och inte kränks.¹⁶¹

En anslutning skulle framför allt lösa två problem för vilka EU-stadgan inte erbjuder någon egen lösning: den möjliga tolkningsdivergensen mellan EG- och Europadomstolen av Europakonventionen skulle falla bort liksom avsaknaden av en möjlighet för Europadomstolen att granska EU:s institutioners handlande i enlighet med konventionen. En sådan granskningsmöjlighet skulle skapa enhetlighet när rättigheter som garanteras i Europakonventionen tolkas i förhållande till medlemsstaterna och unionen. Idag kan stämning mot en av EU:s institutioner bara äga rum indirekt genom att åtal förs gentemot en medlemsstat.¹⁶²

En anslutning till Europakonventionen är fortfarande inte problemfri. Eftersom endast medlemsstater i Europarådet kan vara parter i konventionen förutsätter en anslutning en ändring av konventionen. En sådan ändring kan först träda i kraft

¹⁶⁰ Lenaerts/De Smijter s. 296f.

¹⁶¹ Gunvén s. 25.

¹⁶² Lenaerts/De Smijter s. 297f. Se dock ovan kap. 6.1.1 om Senator Lines-fallet.

sedan ändringen har ratificerats av alla Europarådets medlemsstater. En naturlig effekt som följer av en anslutning till Europakonventionen är att EG-domstolens tillämpning kommer att kunna kontrolleras av Europadomstolen.¹⁶³ En anslutning med Europadomstolen i Strasbourg som enda kontrollorgan skulle innebära att domare från Europarådets 41 stater skulle döma om lagenligheten av EU:s verksamhet och därmed också kunna annullera eller ogiltigförklara unionens rättsakter. Det är ytterst tveksamt om EU:s medlemsstater skulle låta någon annan kontrollera de regler som EU-medlemmarna själva skapat och som endast binder dem själva.¹⁶⁴ I och med stadgans existens kommer emellertid inte situationen att inträffa att en anslutning till Europakonventionen är ett ensamt alternativ till utökad kontroll av grundläggande rättigheter i EU. En anslutning skulle i sådana fall löpa parallellt med stadgan. Många av de som förespråkar en anslutning till Europakonventionen anser därför att stadgan skall ses som ett steg i rätt riktning, det vill säga som ett led i anslutningsprocessen, i stället för ett alternativ till en sådan.¹⁶⁵

6.2 Förhållandet till rättigheter i fördragen

6.2.1 Rättigheter som är reglerade både i stadgan och fördragen

Rättigheterna i stadgan är inte bara inspirerade av och hämtade från Europakonventionen utan de bygger i stor utsträckning även på rättigheter som redan är reglerade i fördragen. För att upprätthålla koherens mellan stadgans rättighetsgarantier och rättigheter som redan regleras i fördragen finns det i stadgan en bestämmelse som reglerar förhållandet dem emellan. Enligt *artikel 52(2)*, skall de rättigheter som erkänns i stadgan och grundar sig på gemenskapsfördragen eller på fördraget om Europeiska unionen ”utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs inom dessa”. I praktiken innebär detta att stadgan är en neutral bekräftelse av de i fördragen redan existerande rättigheterna och att den varken gör anspråk på att utöka eller reducera dessa rättigheters räckvidd.

6.2.1.1 Stadgan - en neutral bekräftelse av fördragen

Den icke-förändrande bekräftelsen i artikel 52(2) av redan existerande rättigheter i fördragen är speciellt betydelsefull för de rättigheter som baseras på EG-fördraget. Exempelvis fastställs unionsmedborgarnas rörelsefrihet i stadgans artikel 45 (1): ”[v] arje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”. Ingenting i denna formulering tyder på att

¹⁶³ Sevón s. 406.

¹⁶⁴ Gunvén s. 25.

¹⁶⁵ Se t.ex. Cooper/Pillay s. 126.

denna rätt kanske inte är så absolut som uttryckssättet i artikel 45 (1) ger sken av.¹⁶⁶ Men med ledning av stadgans artikel 52(2) är rätten till rörelsefrihet begränsad till att följa rörelsefriheten som den fastställts i EG-fördraget. Detta eftersom det rättighetssystem som erhålls enligt fördragen inte får ändras genom stadgan.¹⁶⁷ Men eftersom det är en allmän vetskap att de flesta grundläggande rättigheter inte är absoluta¹⁶⁸ kommer antagligen inte förbehållet att rättigheter som erkänns i stadgan skall ha samma funktion som i fördragen att bli särskilt problematiskt. Även om rättighetsreglerna i stadgan i sin formulering är vidare och mer omfattande än rättighetens ursprungstext åtnjuter de inte något utökat skydd genom stadgan eftersom deras tillämpning bestäms av fördragen.¹⁶⁹

Omfattningen av artikel 52(2) torde vara begränsad till sådana rättigheter som uttryckligen är omnämnda i fördragen. Det vore orimligt om sådana grundläggande rättigheter som artikel 6.1 och 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen generellt refererar till skulle vara omfattade av villkoret i artikel 52(2). I sådana fall skulle nämligen artikel 52(3) som stadgar, att rättigheter som även garanteras av Europakonventionen skall ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, bli meningslös. Under detta tredje stycke torde de grundläggande rättigheter som artikel 6.1 och 6.2 hänvisar till falla.¹⁷⁰

6.2.1.2 Det dubbelt reglerade diskrimineringsförbudet

Ett exempel på en i fördragen och i stadgan dubbelreglerad rättighet är diskrimineringsförbudet. Utformningen av gemenskapsrättens diskrimineringsförbud leder till att en speciell tillämpning av förhållandet mellan rättigheterna i fördragen och rättigheterna i stadgan blir nödvändig. Enligt artikel 21 (1) i stadgan är "[a]ll diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning" förbjudet. På flera sätt är denna stadgans formulering av diskrimineringsförbudet vidare i sin räckvidd än artikel 13 i EG-fördraget. Stadgans artikel 21(1) innebär ett direkt förbud mot diskriminering medan artikel 13 i EG-fördraget bara ger rådet behörighet att, efter att ha hört Europaparlamentet, "vidta lämpliga åtgärder" för att bekämpa de i artikeln nämnda typerna av diskriminering. Eftersom de åtgärder som rådet vidtar med härledning av artikel 13 måste ske inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen går diskrimineringsförbudet i stadgan längre i sin tillämpning. Stadgans förbud relaterar som bekant även till institutionernas handlande inom ramen för andra och tredje pelarna och till medlemsstaternas

¹⁶⁶ Stadgan innehåller å andra sidan inte någonstans specifika för rättigheten i fråga restriktioner eller begränsningar.

¹⁶⁷ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

¹⁶⁸ Tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och slaveri eller trälldom, kan emellertid aldrig bli tillåtet (Art. 3 och 4 (1) EMRK). Se Lenaerts/De Smijter s. 283 not 61.

¹⁶⁹ Lenaerts/De Smijter s. 283.

¹⁷⁰ Lenaerts/De Smijter s. 283 not 60.

handlande när de tillämpar unionsrätten. De grunder som diskrimineringsförbudet i artikel 21(1) i stadgan vilar på är enligt konventet en kombination av de grunder som redan finns upptagna i EG-fördragets artikel 13, Europakonventionens artikel 14 och artikel 11 i konventionen om mänskliga rättigheter och biomedicin¹⁷¹ när det gäller det genetiska arvet. I den mån artikeln överensstämmer med Europakonventionen skall den tillämpas i enlighet med denna.¹⁷²

För att kunna besvara frågan huruvida den vidare utformningen av stadgans diskrimineringsförbud innebär ett starkare skydd än det som ges i artikel 13 i EG-fördraget måste det först utredas huruvida det verkligen är artikel 13 som utgör grunden för artikel 21(1) i stadgan. Om så är fallet, skall diskrimineringsförbudet tillämpas i enlighet med de villkor som artikel 13 i EG-fördraget uppställer. Om, å andra sidan, rättigheten i artikel 21(1) inte kan anses grundad på EG-fördraget, skall inte heller de restriktioner som utarbetats inom EG-rätten tillämpas. Artikel 52(2) i stadgan kan således sägas stå i vägen för en vidare utformning av stadgans diskrimineringsförbud när förbudet grundas på fördraget eftersom de rättigheter som erkänns i stadgan och grundar sig på gemenskapsfördragen eller på Fördraget om Europeiska unionen enligt artikel 52(2) skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i fördragen.¹⁷³

Argument för att artikel 21(1) inte skall anses grundad på EG-fördragets artikel 13 är att stadgans diskrimineringsförbud tar upp flertalet diskrimineringsgrunder, vilka inte omnämns i EG-fördraget (hudfärg, socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet och börd). Artikel 52(2) är alltså inte tillämplig om diskriminering sker på någon av dessa grunder och diskrimineringsförbudet i stadgan gäller således helt utan begränsningar till dess att en därtill behörig legislativ auktoritet begränsar artikelns omfattning i enlighet med artikel 51(1). Denna slutsats gäller antagligen också för de rättigheter vilka regleras i både artikel 13 i EG-fördraget och i stadgans artikel 21(1) när rådet inte vidtagit några åtgärder för att begränsa deras omfattning eftersom artikel 13 i EG-fördraget inte har direkt effekt.¹⁷⁴

6.2.1.3 EG-domstolens möjligheter att använda sig av stadgans diskrimineringsförbud

Eftersom artikel 21(1) uttryckligen stadgar att '[a]ll diskriminering på grund av (...) skall vara förbjuden' skulle i princip EG-domstolen kunna hänvisa till artikel 21(1) för att sanktionera uppförande som motsäger förbudet i fråga. En förutsättning för detta är dock att ett sådant uppförande faller inom utrymmet för stadgans omfattning så som det definieras i artikel 51.

¹⁷¹ Konventionen om mänskliga rättigheter och biomedicin upprättades inom ramen för Europarådets arbete den 4 april 1977 och har i januari 2001 undertecknats av 10 medlemsstater.

¹⁷² Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 23; Lenaerts/De Smijter s. 283.

¹⁷³ Lenaerts/De Smijter s. 284.

¹⁷⁴ Lenaerts/De Smijter s. 284.

Artikel 51 fastställer stadgans tillämpningsområde och förklarar att stadgan i första hand är tillämplig på unionens institutioner och organ, med iakttagande av subsidiaritetsprincipen. Denna bestämmelse står i samklang med artikel 6.2 i Unionsfördraget, enligt vilken unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna. Medlemsstaterna är i enlighet med domstolens rättspraxis skyldiga att respektera de grundläggande rättigheter som fastställts inom ramen för unionen endast när de fattar beslut inom ramen för gemenskapsrätten.¹⁷⁵ Denna princip gäller såväl centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när de tillämpar unionsrätten.¹⁷⁶

Det är viktigt att notera att det i artikel 51(1) inte talas om att bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar gemenskapsrätten utan när de tillämpar unionsrätten, vilket innebär att även andra och tredje pelaren är omfattade.¹⁷⁷ Stadgan gör alltså anspråk på att omfatta ett större område än vad rättspraxis tidigare gjort. De Búrca menar emellertid att ordalydelsen av artikel 51(1) inte alls är mer omfattande än tidigare rättspraxis formuleringar. Han menar att stadgans formulering ”endast när de tillämpar unionsrätten” i vissa avseenden är smalare än EG-domstolens existerande rättspraxis som gör gällande att medlemsstaterna är bundna av grundläggande rättigheter när de handlar ”inom ramen för gemenskapsrätten”¹⁷⁸ trots att stadgan talar om EU i stället för EG. Det framgår tydligt av EG-domstolens rättspraxis att ”inom ramen för gemenskapsrätten” inkluderar både situationer där medlemsstaterna tillämpar gemenskapsrätten och situationer där de avviker från den. Enligt de Búrca verkar det som om denna formulering idag skulle lyda ”inom ramen för unionsrätten”.¹⁷⁹ De Búrcas resonemang motsägs emellertid av att det även i ny rättspraxis såsom i målet *Karlsson m.fl.* (från april 2000) talas om gemenskapsrättsliga bestämmelser. I detta mål uttalar domstolen att medlemsstaterna är ”bundna av de krav som följer av kraven på skydd för grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser. Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tillämpa dessa bestämmelser på ett sådant sätt att dessa krav inte åsidosätts”.¹⁸⁰ Stadgan syftar till att vara nyskapande i det avseendet att den skall vara tillämplig vid tillämpning av unionsrätten. Anledningen till att det talas om unionsrätten i stället för gemenskapsrätten är att man vill framhäva att stadgan gäller inom verksamheten för alla tre pelarna. Så har inte tidigare skett i rättspraxis.

¹⁷⁵ Se t.ex. mål 5/88, *Wachauf v. Germany*, [1989] ECR 2609; mål C-260/89, *ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, [1991] ECR I-2925; mål C-292/97, *Karlsson m.fl* [2000].

¹⁷⁶ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 46.

¹⁷⁷ *Tarscy* s. 520f.

¹⁷⁸ Se t.ex. Mål C-260/89, *ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas*, [1991] ECR I-2925; Mål 159/90, *SPUC v. Grogan*, [1991] ECR I 4685.

¹⁷⁹ De Búrca s. 137.

¹⁸⁰ Mål C-292/97, *Karlsson m.fl.* p. 37.

En förutsättning för att EG-domstolen skall kunna använda sig av stadgans artikel 21 direkt gentemot en medlemsstat är alltså att medlemsstaten, när den inte handlar i enlighet med diskrimineringsförbudet, tillämpar unionsrätten. Följdfrågan blir då vad som egentligen utgör unionsrätt. Att medlemsstaten tillämpar unionsrätt när dess handlande samtidigt strider mot EG-fördragets diskrimineringsförbud står klart. Om medlemsstaten däremot bryter mot en av de diskrimineringsgrunder som enbart tas upp i rättighetsstadgan uppstår problem eftersom det är oklart vilken status dessa diskrimineringsgrunder har. Eftersom EG-fördraget förbjuder diskriminering på grund av nationalitet (art. 12) och kön (art. 141) och inte på någon annan grund skulle ett utvidgande av EG-fördragets två diskrimineringsförbud till att även omfatta diskriminering på grund av exempelvis hudfärg, socialt ursprung eller förmögenhet innebära att unionen tillskrivs nya befogenheter. Enligt stadgans artikel 51(2) får stadgan inte medföra några nya befogenheter och uppgifter. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen har således ingen effekt utanför ramen för de befogenheter som fastställts i fördragen.¹⁸¹ Tillämpningen av artikel 21(1) måste därför i dagsläget anses vara begränsad till att endast omfatta redan antagna gemenskaprättsakter.¹⁸² I vart fall är det svårt att föreställa sig att EG-domstolen kommer att ge full effekt åt ett så generellt och okvalificerat förbud som diskrimineringsförbudet i artikel 21 (1) så länge stadgan inte har rättsligt bindande status, eller så länge det inte också finns EG-lagstiftning som täcker de förbjudna formerna av diskriminering.¹⁸³

6.2.2 Rättigheter utan koppling till gemenskaps- eller unionskompetens

I stadgan föreskrivs en del rättigheter som lätt kan uppfattas som direkta uttryck för ren gemenskapsrätt men som egentligen inte har någon klar koppling till gemenskapsrätten. En sådan rättighet är rätten till utbildning i artikel 14. Enligt denna artikel skall var och en ha rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Rätten innefattar också möjligheten att kostnadsfritt följa den obligatoriska undervisningen.¹⁸⁴ Eftersom stadgan tar upp rättigheten som en grundläggande rättighet under kapitlet ”friheter” finns det anledning att tro att det finns koppling till EU:s verksamhetsområden. Så är emellertid inte fallet, eftersom fördragen inte förser gemenskapen eller unionen med möjligheten att befatta sig med grundandet av skolor. Tvärtom är medlemsstaterna enligt EG-fördragets artikel 149(1) själva fullständigt ansvariga för undervisning och organisation av utbildningssystem. Enligt artikel 51(2) får

¹⁸¹ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 47.

¹⁸² Lenaerts/De Smijter s. 286f.

¹⁸³ Eeckhout s. 105.

¹⁸⁴ Enligt konventet har inspiration till artikel 14 hämtats från både medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och från artikel 2 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Rättigheten har emellertid utsträckts till att omfatta yrkesutbildning och fortbildning samt rätt till kostnadsfri obligatorisk undervisning. Se konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 16-17.

stadgan inte medföra någon förändring i fråga om de befogenheter och uppgifter som unionen respektive medlemsstaterna tilldelats i fördragen. Eftersom stadgan trots detta upptar en artikel om rätt till utbildning verkar det som om den gör ett indirekt försök att bestämma över medlemsstaternas handlande. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen skall inte ha någon effekt utanför ramen för de befogenheter som fastställts i fördragen. Artikel 14 tycks därför vara något meningslös. Därtill kommer att stadgan, som tidigare anförts, enbart används när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.¹⁸⁵ Det är svårt att se hur exempelvis stadgans artikel 14(3) om föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn undervisning i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa övertygelse¹⁸⁶ skulle kunna åberopas i gemenskapsrättsliga sammanhang, det vill säga när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Möjligen skulle däremot situationen kunna tänkas, att artikel 14(3) åberopas gentemot en av EU:s institutioner för ifrågasättande eller bestridande av en gemenskapsakt, vilken skulle kunna tänkas bryta mot rättigheten i fråga.¹⁸⁷

Den slutsats som skulle kunna dras av att stadgan erkänner en rättighet som rätten till utbildning, fastän utbildning ligger inom medlemsstaternas kompetens, är att rättigheten i huvudsak har politisk betydelse. Rätten till utbildning bör nog snarare, i enlighet med ingressen, ses som ett bidrag till utvecklingen av de gemensamma värden som härstammar från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.¹⁸⁸ Intagandet av en sådan mer politiskt betydelsefull rättighet som rätten till utbildning skulle emellertid också kunna ses som ett tecken på framtida viktiga utvecklingstendenser inom området för EU:s kompetenser.¹⁸⁹

6.2.3 Rättigheter i stadgan som erkänns i både Europakonventionen och fördragen

En del av stadgans rättigheter motsvaras inte bara av rättigheter i antingen Europakonventionen eller fördragen, utan av båda. Det rättighetssystem som grundar sig på fördragen ändras inte av stadgan.¹⁹⁰ Om fördragets rättighetssystem leder till ett högre skydd av den grundläggande rättigheten i fråga än det som Europakonventionen erbjuder så kommer, i enlighet med artikel 52(2), konventionen inte att påverka stadgans innehåll. Men om tillämpningen av artikel 52(2) i stället leder till att Europakonventionen måste anses erbjuda ett högre skydd, kommer tillämpningen av fördragets rättigheter att stå i konflikt med

¹⁸⁵ Artikel 51(1)

¹⁸⁶ Artikel 14(3) stadgar: ”Friheten att inrätta undervisningsanstalter med iakttagande av de demokratiska principerna och föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa, filosofiska och pedagogiska övertygelse skall respekteras enligt de nationella lagar som reglerar utövandet av dessa rättigheter”.

¹⁸⁷ Lenaerts/De Smijter s. 288f.

¹⁸⁸ Se exempelvis Ingressens st. 1, 3 och 5.

¹⁸⁹ Lenaerts/De Smijter s. 289.

¹⁹⁰ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 48.

artikel 52(3) där det föreskrivs att stadgans rättigheter skall ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Artikel 53 klargör att den skyddsnivå som stadgan erbjuder aldrig får vara lägre än den som garanteras genom Europakonventionen, vilket innebär att det begränsningssystem som anges i stadgan inte får understiga den nivå som föreskrivs i konventionen.¹⁹¹ Sammantaget kan sägas att när rättigheter i stadgan garanteras av såväl konventionen som fördragen fungerar båda som referensverk för definition av vad som utgör minsta skyddsnivå för stadgans rättigheter.¹⁹²

6.3 Förhållandet till medlemsstaternas författningar

Stadgans hänvisningar till medlemsstaternas författningar är inte alls lika tydliga som de till Europakonventionen och fördragen. Hänvisningar till medlemsstaternas författningar förekommer endast punktvis och i den mer allmänt hållna ingressen. Sådana hänvisningar går exempelvis att finna i artikel 53 vad gäller skyddsnivå, samt i stycke 5 respektive 3 i ingressen vad gäller respekten för subsidiaritetsprincipen och medlemsstaternas nationella identitet. Med beaktande av att artikel 6.3 i Unionsfördraget uttryckligen påtalar hur viktiga garantierna i medlemsstaternas nationella författningar är för unionen har ett framtida förtydligande av vad dessa viktiga garantier i medlemsstaternas författningar egentligen innebär efterlysts i stadgan.¹⁹³

Oavsett om stadgan en dag blir formellt bindande eller ej kommer den aldrig att utge sig för att vara generellt tillämplig. För EU:s institutioner och organ gäller stadgan obegränsat, det vill säga för allt handlande och alla åtgärder. För medlemsstaterna däremot, är tillämpningen begränsad till omsättande av unionsrätten; avsikten är alltså inte att stadgan skall påverka frågor rörande grundläggande rättigheter i medlemsstaterna vid rent nationellt handlande utan koppling till EU:s handlande.¹⁹⁴ En del medlemsstater har befarat att de skulle behöva ändra sina nationella författningar till följd av stadgan. Sådana ändringar förefaller emellertid omotiverade med iakttagande av artikel 51 som i sitt fastställande av stadgans tillämpningsområde klargör att stadgan varken medför några nya eller ändrar redan befintliga befogenheter för gemenskapen eller unionen.¹⁹⁵

¹⁹¹ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 50.

¹⁹² Lenaerts/De Smijter s. 294.

¹⁹³ Tettinger s. 1014.

¹⁹⁴ Alber/Widmeier s. 498; Eckhout s. 106.

¹⁹⁵ Tettinger s. 1015.

Piet Eckhout klargör i en artikel i *The EU Charter of Fundamental Rights*¹⁹⁶ stadgans förhållande till medlemsstaterna med ett exempel. Anta att stadgan inkorporerats i de grundläggande fördragen och på så sätt gjorts rättsligt bindande. Anta vidare att det i ett brottmål i en medlemsstat uppkommer fråga om rätten till försvar. Om rättegången inte på något sätt är kopplad till unionens handlande, är inte heller stadgan inte tillämplig, även om den uttryckligen i artikel 48(2) garanterar respekt för rätten till försvar.¹⁹⁷

Frågan uppkommer därmed om detta innebär att stadgan i praktiken bara kommer att vara tillämplig på institutionernas handlande och inte på medlemsstaternas. Så är emellertid inte fallet. Stadgan skall vara tillämplig på medlemsstaternas handlande, men endast när de tillämpar unionsrätten, vilket följer av artikel 51(1). Som regel tillämpas unionsrätten av medlemsstaternas myndigheter. Mycket av tillämpningen rör uppgiften att omsätta normativa inslag från EU till effektiva medel på nationell nivå. Det är inte orimligt att problem kommer att uppstå vid gränsdragningen av när medlemsstaterna tillämpar EU-rätt eller inte eftersom detta hänger samman med när stadgan är tillämplig. Klart står i alla fall att det inte går att förlita sig på grundläggande rättigheter i stadgans mening när medlemsstaterna inte tillämpar EU-rätt – något som i och för sig inte hindrar att det går att stödja sig på en rätt som finns upptagen i fördragen, till exempel diskriminering, eller på en rätt som upptas i Europakonventionen.¹⁹⁸

Omfattningen av stadgans tillämpningsområde kommer hela tiden att expandera i takt med att EU upptar nya områden. Eckhout framställer i samband härmed situationen som en paradox som enligt hans mening ligger helt i linje med hur hela EU:s karaktär kommer att ta sin form i framtiden. Paradoxen innebär följande: stadgan innehåller ett ansenligt antal villkor, huvudsakligen på det socialpolitiska området, vilka vid en första anblick kan få endast liten eller ingen betydelse om de inte görs allmänt bindande för medlemsstaterna. Exempelvis är stadgans rättigheter till skydd för arbetstagarna knappast relevanta för en stadga vars tillämpning i praktiken är begränsad till institutionernas handlande och inte omfattar medlemsstaternas handlande. Effekten av sådana arbetstagarrättigheter kommer i sådana fall att vara begränsad till EU:s institutioners egen personal. Detta innebär inte att övriga arbetstagare inom EU inte förtjänar socialt skydd, men det behövs ingen stadga om grundläggande rättigheter för att ett sådant socialt skydd skall uppnås. Märk väl, att stadgan inte, som just påstås, är begränsad till EU-institutionernas handlande; den täcker även medlemsstaternas handlande när de tillämpar unionsrätten. Fast detta faktum gör bara paradoxen ännu mer tydlig. Exempelvis handlar artikel 30 i stadgan om arbetstagares rätt till skydd mot uppsägning utan saklig grund. Denna bestämmelse kan endast

¹⁹⁶ Eckhout, Piet: "The proposed EU Charter of Fundamental Rights: Some Reflections on Its Effekts in the Legal Systems of the EU and of Its Member States". I: *The EU Charter of Fundamental Rights* s. 97-110.

¹⁹⁷ Eckhout s. 106.

¹⁹⁸ Jfr. ovan kap. 6.2.1.3.

användas när en medlemsstat tillämpar EU-rätt. Detta innebär att om en arbetstagare har blivit uppsagd utan saklig grund, men inte kan visa att uppsägningen skett vid tillämpande av EU-rätt, är inte heller stadgan tillämplig. Skyddet av uppsägning utan saklig grund kommer alltså att vara beroende av det för arbetstagaren antagligen ovidkommande faktumet att ett EU-rättsligt element närvarar. Eekhout anser inte att ett sådant system är försvarbart och befarar att EU, i mycket större utsträckning än vad som kunnat förutses, kommer att bli ett generellt medel för skydd av grundläggande rättigheter.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Eekhout s. 106-110.

7 Stadgans rättsliga status

7.1 Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter

Den rättsliga status och effekt som internationella mänskliga rättighetsstandarder tilldelas är beroende av olika faktorer. Den rättsliga statusen styrs av den aktuella rättighetens natur, den nationella effekten av överenskommelsen och erkännandet av internationella domstolars jurisdiktion.

Det finns i huvudsak två stereotypa sätt att formulera mänskliga rättigheter: antingen kan rättigheter formuleras som förpliktelser för kontraktsslutande parter eller som en rätt för individen. Rättighetsbestämmelser som innebär att rättsligt bindande förpliktelser skapas för de kontraktsslutande parterna kan inte åberopas av enskilda individer inför en nationell eller internationell domstol. De kontraktsslutande parternas förpliktelser består i att tillse att vissa förhållanden föreligger eller att försöka uppnå särskilda målsättningar för att kunna realisera ett åtnjutande av rättigheterna. Den enskilde individen kan alltså inte åberopa dessa rättigheter inför nationella domstolar. Däremot kan deras regeringars politiska förfaringsätt kritiserars av internationella övervakningsorgan. Staterna kan till och med anklagas för att ha misslyckats att uppfylla sina förpliktelser under den aktuella överenskommelsen. Men, sådana här standarder skapar alltså inte några korresponderande rättigheter för individerna.²⁰⁰

Rättighetsbestämmelser som formulerats som en rätt för individen har däremot utformats för att vara bindande och kunna åberopas i domstol av individer. Om rättigheterna ingår som en del i en internationell traktat är de oftast också i och med detta direkt bindande. Vanligtvis är de dock endast bindande under förutsättning att rättigheterna är klart formulerade och ovillkorliga samt att några vidare nationella åtgärder inte krävs. Det är exempelvis detta som innebär att EG-rättens rättigheter har direkt effekt.²⁰¹

Ett problem med stadgans rättsliga status är att den innehåller många olika rättigheter som i olika grad bör kunna åberopas inför domstol. En jämförelse skulle exempelvis kunna ske av yttrandefriheten i artikel 11 och rätten att arbeta i artikel 15. Yttrandefriheten är traditionellt sett en bindande rättighet och bör därför rimligen så även vara vid stadgans tillämpning. Den skapar traditionellt ett utrymme för individen som inte staten får inskränka och som också kan åberopas gentemot staten i domstol. Rätten att arbeta skapar i stället en statlig förpliktelse

²⁰⁰ Betten, Grief s. 9.

²⁰¹ Betten, Grief s. 10.

att föra en arbetsmarknadspolitik som ger så många arbetstillfällen som möjligt.²⁰² En medlemsstat skulle kunna bli tillrättavisad för att den inte för en sådan önskvärd politik. Däremot är det inte möjligt för den enskilde individen att gå till domstol och hävda att den inte har en rätt att arbeta, inte heller kan rätten att arbeta åberopas i händelse av orättvis behandling av en arbetsgivare. Skillnaden i karaktär hos de olika rättigheterna i stadgan gör det följaktligen beaktansvärt att alla rättigheter kanske inte behöver samma typ av övervakande system eller genomdrivande kraft.

I vanliga fall innehåller överenskommelser av deklatorisk karaktär inte individuella klagomålprocedurer utan är i stället oftast beroende av olika former av rapportssystem till internationella övervakande organ som kontrollerar efterlevnaden av överenskommelsen. Det är emellertid viktigt att skilja på en situation där en internationell överenskommelse är ratificerad och skapar rättsliga förpliktelser för de kontraktsslutande parterna och en situation där den är rent deklatorisk. Konventioner som innehåller programstadganden är oftast ändå rättsligt bindande för staterna, det är bara det att den enskilde inte direkt har någon möjlighet att åberopa rättigheterna. Med andra ord innebär inte det faktum att en internationell överenskommelse inte har direkt effekt inte att staterna inte är rättsligt förpliktade att tillämpa rättigheterna i sina nationella rättsordningar. Traditionellt sett har kategorin civila och politiska rättigheter ansetts vara icke-ingripande rättsligt genomdrivbara rättigheter medan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uppfattats som progressiva programförklaringar.²⁰³

EU-stadgans rättsliga status är ännu inte fastslagen. Rättigheterna är av olika natur, den nationella effekten av stadgan är oklar i det att den endast är tillämplig vid tillämning av unionsrätt och något erkännande av en domstol med jurisdiktion föreligger inte. Stadgan är inte ett kontrakt i egentlig mening utan innebär enligt ingressen enbart en bekräftelse av, med respekt för gemenskapens och unionens behörighet och uppgifter samt subsidiaritetsprincipen, de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, gemenskapsfördragen, Fördraget om Europeiska unionen, Europakonventionen och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid EG- och Europadomstolen. Stadgan är därmed inte heller någon bindande förpliktelse för medlemsstaterna. Stadgan utgör inte en del av fördragen och den är därmed inte direkt bindande som de rättigheter fördragen upptar. Liksom andra dokument till skydd av mänskliga rättigheter som är deklatoriska anvisar inte stadgan några individuella klagomålprocedurer utan stadgans blivande status kommer som det ser ut idag att vara helt beroende av den tillämpning som den eventuellt kan komma att få i nationella och internationella domstolars rättstillämpning. Denna rättstillämpning måste ske på domstolens eget initiativ. Praxis kan skapas på detta sätt och så har också redan skett även om det hittills rört sig om trevande försök

²⁰² Observeras bör att det rör sig om en rätt att arbeta och inte om en rätt till arbete.

²⁰³ Betten, Grief s. 10f.

att stödja argument till skydd för grundläggande rättigheter genom försiktiga hänvisningar till artiklar i stadgan.²⁰⁴

7.2 Bindande stadga eller politisk dekaration?

7.2.1 Olika uppfattningar om stadgans bindande status

Enligt konventets ordförande Roman Herzog var konventets uppgift i första hand att utarbeta en stadga. Att besluta om dess bindande status eller hurvida den skulle utgöra en första del av en europeisk författning var därmed en uppgift för andra. Samtidigt har Herzog uppgivit att utarbetandet av stadgan skall ske med beaktande av att den en dag, inom en inte allt för avlägsen framtid, skall bli bindande även om den inte varit det från början.²⁰⁵ Företrädare för Europeiska parlamentet och kommissionen har uttalat uppfattningen att de kommer att försvara stadgans bindande status och att den skall integreras i fördragen.²⁰⁶ Mer konkreta uttalanden i fråga om understödandet av en bindande stadga genom inkorporerande i fördragen har gjorts av parlamentet i framför allt två resolutioner.²⁰⁷ I en första resolution understryker parlamentet lite försiktigt vikten av stadgans roll och ställning i unionens konstitutionella utveckling.²⁰⁸ Betydligt längre går parlamentet i en andra resolution då det uttrycker att '[e]n stadga om grundläggande rättigheter som enbart utgör en proklamation utan förpliktelser och som därutöver endast innehåller en uppräknning av befintliga rättigheter skulle innebära ett svek mot medborgarnas berättigade förväntningar'.²⁰⁹ Dessutom klargör parlamentet att dess godkännande av stadgan i hög grad är avhängigt att stadgan fullt ut görs rättsligt bindande genom att den införlivas i Unionsfördraget.²¹⁰ Därefter föreslår parlamentet i ytterligare en resolution rådet att granska stadgan så att ett beslut om att integrera stadgan i fördraget skall kunna fattas vid rådets möte i Nice.²¹¹ Även Ekonomiska och sociala kommittén har avgivit ett yttrande till stöd för stadgans bindande status.²¹² Kommissionen

²⁰⁴ Se nedan kap. 7.2.4.

²⁰⁵ Bulletin Quotidien Europé No. 7619 21/12/1999; de Bùrca s. 133.

²⁰⁶ Se t.ex. Europaparlamentarikern Inigo Mendez de Vigos och kommissionären Antonio Vitorino uttalande i Bulletin Quotidien Europé, No. 7619 21/12/1999 samt kommissionens uttalande i Bulletin Quotidien Europé No. 7818, 12/10/2000.

²⁰⁷ Europaparlamentets resolution om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen A5-0064/2000 och Europaparlamentets resolution om stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen B5-0767/2000.

²⁰⁸ Resolution om utarbetade av stadgan om de grundläggande rättigheterna, B5-0110/1999.

²⁰⁹ Europaparlamentets resolution om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, A5-0064/2000 p. U.

²¹⁰ Resolution A5-0064/2000 p. 7a.

²¹¹ Europaparlamentets resolution om stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, B5-0767/2000 p. A1.

²¹² Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Mot en stadga om grundläggande rättigheter I EU" p. 3.2.2.

anser att det med hänsyn till synlighet och rättssäkerhet är att föredra att stadgan görs bindande i sig själv och inte bara genom rättspraxis.²¹³

Institutionerna är således överens om stadgans önskade status. Däremot har medlemsstaterna framfört vitt skilda åsikter med anledning av diskussionen kring stadgan och dess rättsliga status. Storbritannien klargjorde tidigt sin negativa inställning till stadgan, vilken befarades skulle kunna komma att utgöra en första del av en författning för en federal EU-superstat.²¹⁴ En rent deklaratorisk text ansågs dock kunna vara en möjlighet. Tyskland ville hela tiden ha en juridiskt bindande stadga innehållande klassiska fri- och rättigheter. Även Italien eftersträvade en bindande stadga. Frankrike stödde till en början en icke-bindande stadga eftersom även en sådan ansågs få betydelse. Detta var en ståndpunkt som även Danmark och Finland delade. Kandidatländerna var oroliga för att stadgan skulle komma att försena deras medlemskap och vissa av dem fruktade att nivån på de sociala rättigheternas skydd skulle sättas så högt att de inte skulle kunna klara av att följa stadgan av ekonomiska skäl.²¹⁵ Sammantaget kan sägas att de länder som är mot en bindande stadga och att den skall integreras i fördragen är Storbritannien, Irland och de nordiska medlemsstaterna.²¹⁶ Tillvägagångssättet att utforma förslaget till rådet som om det senare skulle tas in i gemenskapsfördragen med rättsligt bindande verkan var den enda metod som skulle göra det möjligt för rådet att i ett senare skede kunna bestämma om stadgan skall vara en avsiktsförklaring eller en rättsligt bindande del av fördragen. Detta har kallats "as if"-doktrinen och begreppet härstammar från det uttalande som gjordes i beslutet i Köln med innebörden att konventet hade att utarbeta en stadga *som om* den skulle kunna tas in i fördragen.²¹⁷

7.2.2 Bindande stadga

Även om stadgan än så länge bara är en avsiktsförklaring går det inte att utesluta att den i ett senare stadium skulle kunna bli en integrerad del av EG- och/eller Unionsfördraget. Om rådet skulle gå med på ett sådant infogande av stadgan i fördragen, oavsett om det sker genom ett inkorporerande, ett separat fördragsdokument eller som en del av en unionsförfattning så kommer stadgan att få samma bindande legala effekt som andra fördragsbestämmelser och därmed också högsta konstitutionella rang. Om stadgan ges formen av ett separat konstitutionellt dokument eller av en kärna i en författning där speciella

²¹³ KOM (2000) 644 slutlig s. 6.

²¹⁴ Se t.ex. "EU Charter on Rights Heightens Fear of "Super-State", International Herald Tribune 2000-06-07 och Bulletin Quotidien Europé No. 7802, 20/09/2000.

²¹⁵ Gunvén s. 21f.

²¹⁶ Calliess, s. 261.

²¹⁷ Europeiska Rådets beslut i Köln den 3 och 4 juni 1999, Bilaga IV – Stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen; de Búrca s. 128.

revisionsforum förutsatts skulle den till och med kunna få en överordnad position.²¹⁸

Idag är det främst Europadomstolen och Europarådets ministerkommitté som kontrollerar att Europarådets medlemmar följer Europakonventionen. Om stadgan blir bindande kan EU-medborgarna dessutom vända sig till EG-domstolen för att hävda sina rättigheter. Eftersom stadgan till stor del skyddar samma saker som Europakonventionen kommer det att bli nödvändigt att reglera förhållandena mellan domstolarna. Om stadgan blir bindande kan den enskilde annars först vända sig till den ena domstolen, och om den inte får rätt där, till den andra. Osäkerhet och förvirring kommer att råda när två domstolar kan döma olika i samma fråga med bindande domslut. Det befaras att två parallellt dömande domstolar kommer att leda till minskad auktoritet för Europadomstolen. Eftersom stadgan i enlighet med artikel 52(3) aldrig kan ge ett lägre skydd än Europakonventionen finns det en risk att det upprättas ett A- och ett B-skydd för mänskliga rättigheter i Europa. Stadgan skulle då utgöra ett A-skydd för medlemsstaternas medborgare, medan övriga länder får nöja sig med ett lägre skydd. Alla EU:s medlemsstater är också medlemmar i Europarådet. Sedan en tid åtnjuter Europarådet mycket större popularitet hos länder från Östeuropa än hos länderna i västra Europa. De förra ser medlemskapet i Europarådet som ett första steg till ett medlemskap i EU. Om stadgan skulle få konsekvensen att den anses ge ett finare och bättre skydd åt EU-medborgarna än för andra går det inte att komma ifrån att man förlorat en av de viktigaste grundtankarna med mänskliga rättigheter: att de skall vara universella och ovillkorliga.²¹⁹

7.2.3 Den bindande effekten

I enlighet med EG-domstolens praxis binder grundläggande rättigheter inte enbart gemenskapens organ utan den bindande effekten utsträcks till att även gälla (med direkt effekt) nationella organ när de tillämpar gemenskapslagstiftning. Detta ”utsträckande” kan sägas ha federaliserande effekter på förhållandet mellan nationellt och europeiskt skydd av mänskliga rättigheter. Ett dubbelt skydd kommer att råda och tillämpligheten av det ena eller andra skyddet kommer följaktligen att vara beroende av huruvida gemenskapshandlandet har direkt effekt eller ej eftersom de nationella administrativa organen då inte har något val i fråga om vilket rättighetsskydd som skall tillämpas.²²⁰

²¹⁸ Weber, ”The European Charter of Fundamental Rights”, EuRT 2000 s. 447f; Weber, ”Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung”, NJW 2000 s. 538.

²¹⁹ Gunvén s. 24.

²²⁰ Weber, ”The European Charter of Fundamental Rights” s. 452f.

7.2.4 Stadgans hittillsvarande användning

Det beslöts aldrig att stadgan skulle vara en del av EU-rätten vid toppmötet i Nice i december 2000. En högtidlig proklamation av stadgan ägde dock rum och det har därefter sagts att stadgan fastställdes. Eftersom stadgan än så länge bara är en deklaration är den inte bindande för domstolarna. För att förstå vilken betydelse stadgan egentligen kommer att få förefaller det lättast att granska dess potentiella funktion som en (bindande) rättighetskatalog inom ramen för en konstitutionell text. Eftersom stadgan ännu inte är bindande måste en potentiell funktion i dess icke-bindande status undersökas. Domarna kan, även om stadgan är ett deklaratoriskt dokument, använda sig av stadgan som bevis för att en bestämd grundläggande rättighet räknas till gemenskapens oskrivna författningstradition. Detta har också skett, då både generaladvokater vid EG-domstolen och den spanska författningsdomstolen åberopat stadgan som bevis för gemensam författningstradition.²²¹

Ett sådant aktuellt förslag till förhandsavgörande från februari 2001 vid EG-domstolen berör brittisk semesterrett. I Storbritannien har arbetstagare enbart rätt till anspråk på betald semester om de har arbetat längre än 13 veckor hos en och samma arbetstagare. Mot detta förde det brittiska skådespelarförbundet, BECTU, talan då deras medlemmar ofta byter arbetsgivare och därför ofta inte har någon rätt till semesteranspråk. Frågan förhandsavgörandet behandlar är tolkningen av rådets direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förlängning i vissa avseenden (arbetsdirektivet). Vad High Court of Justice ville få belyst var huruvida en medlemsstat med hänsyn till artikel 7 i direktivet i sin lagstiftning rättsenligt kan föreskriva att anställda endast är berättigade till årlig betald semester efter att ha fullgjort anställning hos samma arbetsgivare under en viss minimiperiod.

Generaladvokaten i målet, Antonio Tizzano, ger fackföreningen rätt då han anser att rätten till en period obetald semester i entydiga ordalag räknas till arbetstagarnas grundläggande rättigheter i flertalet internationella konventioner och förklaringar. Han hänvisar bland annat till den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948 (artikel 24), Europarådets Europeiska sociala stadga från 1961 (artikel 2.3) och Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 7 d). Rättigheten har även stadfäst av gemenskapen i punkt 8 i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (antagen av Europeiska rådet 1989). Men bestämmelserna i dessa internationella dokument är inte identiska och rättsakternas tillämpningsområden är av olika stor omfattning. Därför anser generaladvokaten det vara ännu mer betecknande att rättigheten högtidligen bekräftas genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I stadgans artikel 31(2) anges nämligen att "[v]arje arbetstagare har rätt till en begränsning av den

²²¹ Steinbeis, Handelsblatt 2001-03-05.

maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester”. En formulering som enligt konventets förklaring till artikeln grundas på direktiv 93/104/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden samt på artikel 2 i Europeiska sociala stadgan och punkt 8 i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter.²²²

Generaladvokaten går därefter vidare in på stadgans bindande status och medger att stadgan i likhet med de ovännämnda rättsakterna inte givits någon egentlig rättsverkan och att den således inte är formellt bindande. Stadgan innehåller å andra sidan formuleringar som till stor del förefaller innebära erkännande av rättigheter som redan har stadfästs i andra rättsakter som EG-fördragen, Europakonventionen samt EU:s sociala stadga och han anser därför att ”man i ett mål som avser en grundläggande rättighets art och omfattning inte kan bortse från de relevanta uttalandena i stadgan”²²³. Generaladvokat Tizzano menar slutligen att ”stadgan innebär den mest kvalificerade och definitiva bekräftelsen av att rätten till årlig betald semester utgör en grundläggande rättighet”²²⁴.

En generaladvokats förslag till avgörande vid EG-domstolen är att jämställa med ett förslag till dom. I ungefär 80 procent av fallen följer domstolen generaladvokatens förslag till dom. Men det är ändå oftast omöjligt att säga om domstolen kommer att följa generaladvokatens uppfattning. Det vore emellertid att föredra om EG-domstolen i detta fall tog chansen att liksom generaladvokaten hänvisa till stadgan. Så fort en sådan dom föreligger, skulle EG-domstolen i sin fortsatta praxis kunna hänvisa till detta prejudikat. På så sätt skulle också stadgans politiska verkan vara säkrad. Stadgans betydelse ligger i hur den når ut till unionsmedborgarna, vilka på ett klart och tydligt sätt bör kunna läsa och ta reda på vilka rättigheter de har. Tizzano anser därför att man inte skall ”bortse från stadgans uppenbara syfte att, när det är möjligt enligt dess bestämmelser, fungera som en väsentlig bedömningsgrund för samtliga aktörer inom gemenskapen, såväl medlemsstater och institutioner som fysiska och juridiska personer”.²²⁵

Stadgans framtida betydelse som ett deklaratoriskt dokument är utan tvivel helt beroende av om domstolarna använder sig av stadgan som argumentationshjälp i sina domskäl. Enbart på detta sätt kan rättsligt icke-bindande dokument få den auktoritet som är behövlig för en stadga om grundläggande rättigheter.

Dom i målet kom den 26 juni 2001. På High Court of Justices begäran enligt artikel 234 om förhandsavgörande i målet, meddelar domstolen, att det enligt arbetsdirektivet inte är tillåtet för en medlemsstat att anta nationella bestämmelser

²²² Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 29.

²²³ Förslag till avgörande av generaladvokat Tizzano, Mål C-173/99 p. 28.

²²⁴ Ibid p. 28

²²⁵ Ibid p. 28. Se också Steinbeis: ”Justiz macht zunehmend von EU-Grundrechtecharta Gebrauch”, Handelsblatt 2001-03-05.

enligt vilka arbetstagare inte börjar förvärva någon rätt till årlig betald semester förrän de har fullgjort en oavbruten anställningsperiod av minst 13 veckor hos samma arbetsgivare. Denna slutsats drog domstolen efter att ha granskat syftet med direktivet. Syftet med direktivet anses vara att föreskriva minimikrav i syfte att främja förbättringar av arbetstagares levnadsstandard och arbetsvillkor, vilket också framgår av punkterna 8 och 19 första stycket i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter från 1989.²²⁶

EG-domstolen valde alltså att följa generaladvokatens förslag till dom, men hänvisar som stöd för avgörandet i stället till artikel 31(2) i stadgan till gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter från 1989. Någon vägledande praxis ifråga om stadgans tillämpning har därmed inte skapats med detta fall. Kanske bör domstolens val att inte, som generaladvokaten, hänvisa till den aktuella rättigheten i stadgan ses som ett bakslag. Frågan är känslig. Det råder ingen tvekan om att det är ett stort framsteg den dagen EG-domstolen väljer att hänvisa till stadgan i sina domskäl. Först då vinner stadgan faktisk auktoritet. Tydligt var domstolen inte redo än. Den valde i stället den lättare och mindre kontroversiella lösningen att hänvisa till den i och för sig för arbetstagare mer specifika stadgan om arbetsstagares grundläggande sociala rättigheter. Även om det hade varit intressant att för första gången se domstolen referera till rättigheterna i stadgan är det inte svårt att finna förståelse för att domstolen föredrar att hänvisa till redan etablerade och bindande dokument som mer specifikt behandlar fallet och rättigheten ifråga.

Ett konkurrensrättsligt mål från den 17 maj 2001 följde ungefär samma mönster i fråga om tillämpning av till stadgan.²²⁷ Till stöd för sitt resonemang gjorde även här generaladvokaten en hänvisning i sitt förslag till avgörande till stadgan, i detta fall till artikel 36 ”tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”.²²⁸ Inte heller i detta fall valde domstolen att i sin dom ta efter generaladvokatens hänvisning till stadgan. Att domstolen väljer att inte hänvisa till artikel 36 är dock inte svårt att förstå enligt min mening. Dess lydelse tillför inte mycket: '[u]nionen skall för att främja social och territoriell sammanhållning i unionen erkänna och respektera den tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen”. Det framgår till och med av förklaringarna till artikel 36 att artikeln bara är ett uttryck för respekt för artikel 16 i fördraget och att den inte skapar någon ny rättighet.²²⁹ Grundläggande samhällsservice heter tydligen ”tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” på EU-språk.²³⁰ Det förefaller ganska självklart att EG-domstolen inte väljer att hänvisa till en artikel i stadgan som inte har någon substans eller egentligt materiellt innehåll. Artikeln till skydd för

²²⁶ Domstolens dom i mål C-173/99 p. 36-39.

²²⁷ Domstolens dom i mål C-340/99, TNT Traco SpA v. Poste Italiane SpA m.fl.

²²⁸ Förslag till avgörande i mål C-340/99 p. 94.

²²⁹ Konventets dokument CHARTE 4473/00 s. 33.

²³⁰ Tarschys s. 522.

begränsning av arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester, vilken berördes i det andra fallet, är betydligt mer konkret. Där hade en hänvisning till stadgans grundläggande rättighet varit mer befogad även om det inte under några omständigheter var nödvändigt för utgången i domen.²³¹

7.3 Förslag till hur stadgan kan göras bindande

Det förefaller i huvudsak föreligga tre olika förslag på hur det vore lämpligt att göra stadgan bindande för medlemsstaterna. Både parlamentet och kommissionen tycks vara överens om att en integration av stadgan i fördragen är den bästa lösningen. En integration kan ske på tre olika sätt. Det första lösningsförslaget innebär att stadgan inkorporeras i Unionsfördraget. Ett inkorporerande skulle antingen kunna ske genom att stadgan antar formen av en preambel till fördraget eller att en ny artikel, en artikel 54, tilläggs fördraget. En annan förespråkad lösning är att bifoga stadgan till fördraget i form av ett protokoll. Det mest attraktiva och flitigast diskuterade förslaget innebär emellertid att en hänvisning skall ske till stadgan från artikel 6 i Unionsfördraget ungefär som nu sker till Europakonventionen. I artikel 6.2 anges källorna till de grundläggande rättigheterna inom unionen, varav åtminstone en, ”medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner”, är svår att hävda inför domstol. Stadgan kan, även om den inte blir bindande, ge ett tydligt innehåll åt de grundläggande rättigheter som avses i artikel 6.2 samtidigt som den kan bidra till att det blir lättare att tolka de principer som anges i artikel 6.1 och de bestämmelser som hör samman med dem (artiklarna 7 och 49 i Unionsfördraget). Den senare lösningen har fördelen att stadgans text kan ges bindande kraft samtidigt som man för stunden kan undvika debatten vilken konstituerande effekt preampel-lösningen egentligen skulle få.²³²

Eftersom alla här upptagna lösningar kräver en förändring av fördraget kommer en ratificering under alla omständigheter att bli nödvändig.²³³ Om stadgan inkorporeras i fördragen kommer den att bli högsta rätt i EU och ha samma status som övriga bestämmelser i fördragen, vilket innebär att den kommer att stå i högre rang än både gemenskapens och medlemsstaternas lagstiftning. Den senare som en följd av principen om EG-rättens överstatlighet. Det är emellertid viktigt att tänka på att stadgan bara är avsedd att tillämpas när medlemsstaterna tillämpar EU-rätt. Det går alltså inte att stödja sig på stadgans bestämmelser vid alla tillfällen för att bevisa vilka rättigheter som garanteras i EU-medborgarna.

²³¹ Även generaladvokat Francis G. Jacobs har i ett förslag till avgörande föredraget den 22 mars 2001 i Mål C-270/99, Z mot Europaparlamentet som stöd för sin argumentation hänvisat till en bestämmelse i stadgan. I detta fall hänvisade generaladvokaten till artikel 41(1) om rätten till god förvaltning. Se förslag till avgörande p. 40. Dom i detta mål har ännu ej avgivits.

²³² Bulletin Quotidien Europé, No. 7810, 30/09/2000.

²³³ Alber/Widmeier s. 510.

Bestämmelserna kan fortfarande enbart åberopas mot institutionerna eller medlemsstaternas myndigheter när de tillämpar EU-rätt.²³⁴

Det finns de som befarar att stadgan, om den blir bindande och en del av fördragen, kommer att anta formen av en vanlig fördragsförpliktelse, vilket innebär att ett fördragsbrottsförfarande skulle kunna inledas mot en medlemsstat som inte iakttar stadgans rättigheter. Det befaras att ett sådant förfarande då också skulle kunna inledas när medlemsstaten vidtar rent nationella åtgärder om dessa inte företas i enlighet med de i stadgan fastslagna rättigheterna. Eftersom en del medlemsstater befarar en sådan ingripandemöjlighet i nationell rätt vill de inte heller ha en bindande EU-stadga. Dessa länders betänkande är emellertid ogrundade i stadgans mening. Enligt artikel 51(1) gäller nämligen stadgan ”medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten”. Det rör sig alltså inte om någon allmän fördragsförpliktelse, vilket förvisso leder till att det fortfarande kommer att finnas åtminstone tre rättighetskataloger att beakta: EU:s, den nationella och Europakonventionen. Konstateras kan dock att så länge EU:s grundläggande rättigheter täcks av, det vill säga har lägre skyddsnivå än de nationella, kommer saken att vara mindre problematisk än om EU:s rättighetsskydd gick utöver det nationella.²³⁵ Eftersom stadgan bygger på Europakonventionen (som alla medlemsstater är konventionsparter till), fördragen (EG-rätten har företräde framför den nationella) och de gemensamma värdena i medlemsstaternas konstitutioner förefaller inte risken vara särskilt stor att stadgan går utöver det redan befintliga skyddet av grundläggande rättigheter på nationell nivå.

7.4 En icke-bindande stadgas funktion

Det sägs att ett rationellt system till skydd för grundläggande rättigheter existerar inom EU även utan stadgan. Frågan är därför vad stadgan egentligen kan tillföra detta system. Lite, kan tyckas med tanke på att stadgan inte har tilldelats bindande status. Det skall emellertid inte uteslutas att stadgan kan komma att få en viktig funktion trots att den inte är bindande. Speciellt med hänsyn till att stadgan förhoppningsvis vid rättstillämpningen kommer att fungera som en vägvisare för domstolarna om vilka rättigheter som de facto utgör grundläggande rättigheter inom EU. Eftersom stadgans innehåll är att se som ett uttryck för medlemsstaternas allmänna övertygelse kommer stadgan under alla omständigheter att fungera som tolkningshjälp för EG-domstolen. Förebilden för detta synsätt finns i en tidig dom från EG-domstolen till skydd för grundläggande rättigheter. I *Nold*-domen heter det: ”[i] de internationella avtal rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har varit med om att utarbeta eller anslutit sig till kan det också finnas anvisningar som man bör ta hänsyn till

²³⁴ Eckhout s. 99.

²³⁵ Alber/Widmeier s. 501f.

inom ramen för gemenskapsrätten”.²³⁶ Internationella avtal kan alltså fungera som grund för gemenskapsrättigheter under förutsättning att medlemsstaterna undertecknat, inte tvunget ratificerat, avtalet. Således kan EG-domstolen använda stadgan precis som den hade kunnat med vilket annat undertecknat internationellt avtal som helst.²³⁷

Eftersom oenighet råder mellan medlemsstaterna huruvida stadgan skall bli bindande och en del av fördraget eller ej kommer inte en ratificering av en fördragsändring att kunna äga rum. Faktum är dock att EU:s institutioner avgett en gemensam förklaring där de uppger att de accepterar och kommer att respektera stadgan. Även medlemsstaterna har godkänt stadgan. Nackdelen med en deklatorisk stadga är att den inte blir rättsligt och formellt bindande. Men de gemensamma förklaringar som Europeiska rådet, kommissionen och parlamentet avgett ger åtminstone uttryck för gemenskapens politiska vilja att respektera de grundläggande rättigheter som fastställts i stadgan. I enlighet med dessa avsiktsförklaringar kan därför EG-domstolen i enlighet med sin uppgift i artikel 220 ta till vara stadgans rättigheter utan att en ändring av fördraget måste ske.²³⁸

Frågan om stadgans bindande status skall i enlighet med Nice-fördraget diskuteras på toppmötet i Belgien (Lacken/Bryssel) i december 2001. För tillfället innebär detta att stadgan till att börja med inte är bindande och att rättsläget vad gäller de grundläggande rättigheterna inom gemenskapen med sin grund i artikel 6.2 i Unionsfördraget förblir oförändrat.

Oaktat rättsläget kommer en blott undertecknad, rättsligt icke-bindande stadga att påverka unionsrätten, Europakonventionen och nationell konstitutionell rätt i åtminstone tre olika hänseenden. För det första kan det förväntas att EG-domstolen inom det snaraste som uttryck för sin respekt för de mänskliga rättigheterna (artikel 6.2 Unionsfördraget) kommer att använda sig av och hänvisa till stadgan för att på så sätt bekräfta dess konkreta innehåll. Ett antagande som framstår som särskilt realistiskt med beaktande av att exempelvis generaladvokat Tizzano redan föreslagit att så skall ske i ett förslag till dom.²³⁹ Vidare kan det förutspås att medlemsstaternas författningsdomstolar tar fasta vid stadgan för att motivera huruvida rättighetsskyddet på gemenskapsnivå är tillräckligt jämfört med motsvarande skydd garanterat på nationell nivå. Även detta har redan inträffat då den spanska författningsdomstolen likt generaladvokaten hänvisat till stadgan. Slutligen är det inte uteslutet att till och med Europadomstolen i sin rättstillämpning kommer att beakta EU-stadgan utan att det för den sakens skull skall vara talan om rättsliga förpliktelser. Stadgan skulle kunna vara ett hjälpmedel för

²³⁶ Mål 4/73 Nold v. Kommissionen [1974] ECR 491 p. 13.

²³⁷ Zuleeg s. 514.

²³⁸ Alber/Widmeier s. 510.

²³⁹ Se kap. 7.2.4.

fastställande av vad som utgör en europeisk standard, om inte annat för att som bevis understryka riktigheten av en doms utgång.²⁴⁰

Det är emellertid viktigt att tänka på att domstolarnas tillämpning av stadgan inte är den enda möjliga vägen, även om det är en mycket viktig väg, som stadgan kan ges effekt. Den andra vägen är inte lika tydlig och relaterar snarare till förebyggandet av brott mot grundläggande rättigheter än till deras gottgörelse. Det är nämligen av stor betydelse att stadgan även får influera de politiska institutionerna, det vill säga få effekt på en tidig nivå, innan brott mot grundläggande rättigheter visar sig och kräver process i domstol. Det bör därför säkerställas att stadgan får effekt, inte bara i domstolarna utan även inom institutionernas verksamhet eftersom det är där politiken formuleras, lagstiftningen förbereds och administrativa beslut fattas.²⁴¹

Tarschys menar i en artikel i Juridisk Tidskrift²⁴² att skillnaden om stadgan slutligen får formen av ett juridiskt bindande eller icke-bindande dokument inte skall överdrivas. Även en högtidlig politisk deklaration kommer med all sannolikhet att påverka såväl EU:s politiska organ som EG-domstolen i deras verksamheter. Stadgan kommer också i formen av en proklamation att få inflytande över domstolens arbete och resonemang och kanske betraktas mer som ett preciserat uttryck för de allmänna rättsgrundsatser som sedan länge finns med i dess argumentation. Det finns enligt Tarschys tre huvudpoänger med EU-stadgan. För det första är stadgan en kärnfull principiell markering att samarbetet inom unionen inte enbart handlar om pengar, ekonomi och handel. Framför allt är den ett uttryck för medlemsstaternas vilja att understryka de gemensamma värderingarna som ligger till grund för den europeiska integrationen, genom att även etiska, sociala, kulturella och moraliska mål, vid sidan av de ekonomiska, framhävs. För det andra kommer stadgans klara formuleringar av de grundläggande rättigheterna inom unionen att fungera som en praktisk och lättillgänglig handledning för den enskilde. Slutligen är stadgan viktig som ett instrument för politisk självbindning eftersom de politiska EU-institutionerna åtar sig att respektera och låta sig vägledas av de rättigheter och principer som stadgan garanterar.²⁴³

7.5 Förslag till olika rättsvägar för klagomål vid kränkning av stadgans rättigheter

Expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter framhåller i sin rapport hur viktigt det är att rättigheter verkligen kan försvaras i domstol så att de inte bara

²⁴⁰ Grabenwarter s. 11.

²⁴¹ Cooper/Pillay s. 120f.

²⁴² Tarschys, Daniel: "Europarådet, EU och de mänskliga rättigheterna". I: Juridisk Tidskrift 2000 s. 511-525.

²⁴³ Tarschys s. 523f.

medför en passiv skyldighet att inte överträda dem. Därför anser expertgruppen också att möjligheten till domstolsprövning och skyldigheten att säkerställa enskilda rättigheter bör framhållas genom lagstiftningsåtgärder som stödjer deras tillämpning.²⁴⁴ Rättsläget för stadgans rättigheters bindande status är ännu oklart. Således innehåller inte stadgan några bestämmelser om klagandemöjligheter eller domstolsbehörighet. Oaktat avsaknaden av sådana bestämmelser förefaller det inte orimligt att anta att stadgan kommer att få rättsliga och andra följder, oavsett vilken status den får, och den bör därför kunna åberopas som ett rättsligt dokument inför domstol. Om stadgan integreras i fördragen är en artikel om vilka domstolar som är behöriga att tillämpa stadgan inte nödvändig. Om stadgan däremot förblir en självständig rättslig text borde åtminstone en bestämmelse likvärdig Unionsfördragets artikel 46 d) tilläggas fördraget. I enlighet med denna bestämmelse är EG-domstolen behörig att tolka och tillämpa artikel 6.2 för att kunna tillse att unionens egna institutioner följer de grundläggande rättigheter som garanteras i Europakonventionen. Stadgan skulle då även fortsättningsvis vara ett självständigt dokument men skulle få sin betydelse genom en hänvisning från fördraget.²⁴⁵

Eftersom stadgans bestämmelser i enlighet med artikel 51(1) riktar sig både till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten kan det bli svårt för medborgarna att förstå vilken rättsväg de skall välja. Detta även om de i ett första läge förstår att den aktuella domstolsorganisationen är den som EU, och inte Europarådet, är ansvarig för. För talan mot rättighetskränkningar av institutionerna och organen kommer uteslutande förstainstansrätten och slutligen EG-domstolen att vara behöriga domstolar. Talan mot en medlemsstat kommer emellertid i första hand att föras vid nationella domstolar, visserligen med möjlighet till, eller rent av skyldighet att begära, förhandsbesked från EG-domstolen i enlighet med fördragets artikel 234. Därefter, när de inhemska rättsmedlen uttömts kan fortfarande stämning ske hos Europadomstolen i Strasbourg.²⁴⁶

I detta sammanhang måste dock en reflektion över artikel 35 st. 2 b) i Europakonventionen ske.²⁴⁷ Enligt detta lagrum får Europadomstolen inte ta upp ett enskilt klagomål till behandling som avser en sak vilken redan prövats eller anhängiggjorts vid någon annan internationell instans. Ett sådant klagomål skall avvisas vilket innebär att en fråga som först avgjorts av EG-domstolen aldrig skulle kunna prövas av Europadomstolen.²⁴⁸ Påståendet är dock en sanning med modifikation eftersom det finns exempel på frågor som prövats av båda

²⁴⁴ Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter: ”Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen: Dags att agera” s. 12.

²⁴⁵ Alber/Widmeier s. 500.

²⁴⁶ Alber/Widmeier s. 501.

²⁴⁷ Artikel 35 st. 2b) om villkor för upptagande av mål till prövning motsvarar den gamla artikel 27 st. 1b om kommissionens möjligheter att uppta enskilda klagomål.

²⁴⁸ Nergelius (1996) s. 508 not 119; Craig/De Búrca s. 342.

domstolarna. Ett sådant fall är det *irländska abortfallet*²⁴⁹ som innan det prövades av Europadomstolen först prövades i EG-domstolen som förhandsavgörande jämlikt artikel 234. EG-domstolen fann sig dock inte vara kompetent att pröva den aktuella frågan.²⁵⁰ Europadomstolen tog senare upp målet för prövning.²⁵¹ Av domen går det att sluta sig till att ett avvisande inte nödvändigtvis måste ske i Europadomstolen när, som i det här fallet, EG-domstolen inte ansett sig vara behörig att avgöra frågan.

Det tvådelade systemet för rättighetsskydd i Europa behöver inte i alla lägen vara negativt även om det inte innebär någon fördel för enhetligheten i det europeiska skyddet av grundläggande rättigheter. Problemet med två parallella rättighetssystem är emellertid ingen nyhet och länge präglat rättighetsbilden i Europa. Det förefaller dock inte som om stadgan kommer att förvärpa detta problem. Snarare innebär de uttryckliga garantierna i stadgan för upprätthållande av Europakonventionens rättighetsskyddsnivå att de överlappande behörigheterna kommer att utjämnas.

Ett alternativt sätt att trygga en enhetlig tillämpning av de principer som utvecklats av EG- och Europadomstolen vid utarbetandet av grundläggande rättigheter är ett system genom vilket EG-domstolen hänvisar tolkningsfrågor till Europadomstolen. Ett sådant system skulle innebära att förhandsavgörandeprocessen i EG-fördragets artikel 234 skulle flyttas över till Europadomstolen vid mål som rör kränkningar av grundläggande rättigheter.²⁵² Förstainstansrätten och EG-domstolen skulle således vid tveksamhet angående tolkningen av grundläggande rättigheter vända sig till Europadomstolen för förfrågan om hur en viss rättighet bör tolkas i den aktuella situationen.

Lösningen att EG-domstolen hänvisar tolkningsfrågor till Europadomstolen är inte möjlig med fördragets nuvarande utformning eftersom den skulle strida mot fördragets artikel 220. Där utpekas EG-domstolen, och ingen annan domstol, som den domstol som skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Kanske skulle det vid närmare eftertanke inte heller vara rimligt att Europadomstolen, utan att anslutning till Europakonventionen skett, skulle ha rätt att på partiella områden avge bindande förhandsavgöranden till EG-domstolen. Ett sådant förhandsavgörande system skulle indirekt leda till att Europakonventionen blev bindande för EU eftersom EG-domstolen skulle vara tvungen att följa Europadomstolens förhandsavgöranden. Ett införande av ett förhandsavgörandesystem är alltså inte möjligt. Dessutom är inte rättigheterna i EU-stadgan och i Europakonventionen kongruenta i fråga om ordalydelse, innehåll och omfattning. En bindande form av förhandsavgörande från

²⁴⁹ Mål 159/99, SPUC v. Grogan, [1991] ECR I 4685

²⁵⁰ Nergelius (1996) s. 496.

²⁵¹ Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland, dom 29 oktober 1992, Series A No 246.

²⁵² Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter, "Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen: Dags att agera" s. 14.

Europadomstolen skulle därför inte vara tänkbart även om rättigheterna i stadgan i enlighet med artikel 52(3) skall ha samma innebörd och räckvidd som de i konventionen.²⁵³ Däremot skulle man kanske kunna ge Europadomstolen möjligheten att avge förhandsbesked i konkreta tolkningsfrågor utan att dessa behöver vara bindande. Sådana besked kommer emellertid då att ha en betydligt mer begränsad betydelse. Om man dessutom beaktar att Europadomstolen redan i sin nuvarande situation är överbelastad med sina egna fall vore kanske en sådan utökande uppgift svår att genomföra i praktiken. Dessutom skulle tidsförskjutningen av behandlingen av ett sådant fall bli stor eftersom målet måste gå genom två separata och överbelastade system. Om EG-domstolen skulle vara skyldig att iakttä Europadomstolens praxis, och kanske till och med vara bunden skulle troligtvis praktiska problem uppstå. EG-domstolen skulle till följd av ett sådant system behöva hantera en enormt utökad rättspraxis eftersom den då även måste ta hänsyn till alla klagomål som ingetts till Europadomstolen. Ett speciellt antagningsförfarande kommer antagligen att behövas för att på så sätt kunna urskilja klagomål som skall behandlas av EG-domstolen från sådana som inte förtjänar att behandlas.²⁵⁴

Ännu längre går de som föreslår att Europadomstolen skall vara högsta instans i grundläggande rättighetsfrågor. Ett slutligt överklagande skulle då alltid ske till Europadomstolen som skulle komma med det sista och avgörande beskedet.

Udo Di Fabio, domare i den tyska författningsdomstolen har i samband med debatten kring EU-stadgan föreslagit att övervakandet av grundläggande rättigheter över huvud taget inte bör handhas av de nuvarande EG-domstolarna eftersom dessa redan är överbelastade med arbete. I stället, borde en separat unionsdomstol upprättas för frågor relaterade till grundläggande rättigheter av modell Europadomstolen som inte är en del av EU. En domstol av det slaget skulle inte ha någon annan uppgift än att, på efterfrågan av unionsmedborgare, kontrollera gemenskapens maktutövning med de grundläggande rättigheterna som måttstock.²⁵⁵

Några skribenter anser emellertid att den enda domstol som i praktiken bör vara behörig att kontrollera EU:s verksamhets överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna i stadgan är EG-domstolen.²⁵⁶ Eftersom domstolen inte getts denna behörighet i stadgan kan problem komma att uppstå när medlemsstaternas nationella domstolar börjar tillämpa stadgan. Det befaras att de nationella domstolarna tillämpar och tolkar stadgan på ett oönskat och ett inkoherent sätt. Skälen bakom detta resonemang är att beslut som rör legaliteten

²⁵³ Alber/Widmeier s. 508.

²⁵⁴ Miller s. 22.

²⁵⁵ Working paper from European parliament, Fundamental social rights in Europe s.11.

²⁵⁶ Se t.ex Calliess s. 262.

av EU:s institutioners handlande bör fattas av EG-domstolen eftersom man annars riskerar att förlora den överstatlighet EU har som supranational organisation.²⁵⁷

De här nämnda rättsvägarna är enbart förslag till lösningar. Som läget ser ut idag kommer stadgan inte att ändra de rättsmedel och den domstolsstruktur som finns angiven i fördragen. Stadgan innebär inte i sig att några nya vägar öppnas till gemenskapsdomstolarna. Den rätt som redan finns att vända sig till gemenskapsdomstolarna eller medlemsstaternas domstolar förblir oförändrad och kan även i fortsättningen ske genom talan vid EG-domstolen enligt artiklarna 230, 232, 235/288 i EG-fördraget under förutsättning att de olika villkoren för prövning är uppfyllda eller genom rättegång i nationell domstol med möjlighet till förhandsavgörande enligt artikel 234 i EG-fördraget.²⁵⁸

²⁵⁷ Clapham s. 319.

²⁵⁸ KOM (2000) 559 slutlig s. 5.

8 Stadgan och framtiden

8.1 Stadgan en första del av en europeisk författning?

Anledningen till att diskussionerna om utarbetandet av en stadga om de mänskliga rättigheterna i EU tog fart var insikten att det fanns ett behov av att reformera EU:s institutioner innan en utvidgning av antalet medlemsstater var möjligt. Det var dags att fundera över unionens egentliga konstitutionella status. En egen rättighetskatalog för EU och dess medlemsstater ansågs av vissa kunna utgöra en del av en eventuell framtida författning för EU, eller åtminstone, ett steg på vägen mot ett bättre konstitutionellt strukturerat EU.²⁵⁹ Europeiska parlamentet har uttalat att stadgan ”måste ses som en grundläggande del i den nödvändiga processen för att förse Europeiska unionen med en författning”.²⁶⁰

Diskussionen som rör unionens framtid är splittrad till sin karaktär. En del hävdar att fördragen redan utgör unionens författning medan andra efterfrågar existensen av en unionsförfattning.²⁶¹ Hur som helst utgör en rättighetskatalog en viktig och förnäm del av en författning. En författning utan en rättighetskatalog är inte tänkbar. Herzog har som konventets ordförande uttryckt ståndpunkten att en författning reglerar maktfrågor, medan en rättighetsstadga i första hand är till för att tjäna människor.²⁶² I övrigt har framför allt Tyskland stått för argumentationen för en unionsförfattning. Bland annat har Gerhard Schröder, Tysklands förbundskansler, lagt fram ett reformförslag innefattande omreformer av och krav på mer makt åt institutionerna. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör stärkas och en europeisk författning som omfattar stadgan om de grundläggande rättigheterna anses vara nödvändig.²⁶³

EU-stadgan upprättades för att en dag kunna bli bindande och eventuellt en del av fördragen. Men eftersom fördragen inte förser unionen med kompetens att anta en sådan stadga ligger det slutgiltiga beslutet om dess framtid hos medlemsstaterna. Det som skedde i Nice i december 2000 var att Europeiska parlamentet, rådet och kommissionen högtidligt kungjorde stadgan. Konsekvenserna av att stadgan därmed inledningsvis har en icke-bindande status kommer emellertid inte att skilja sig så mycket från den situation där stadgan utgör en del av fördragen. Med tanke på att stadgan skall ses som ett uttryck för medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner kommer det att

²⁵⁹ Gunvén, s. 16.

²⁶⁰ Resolution A5-0064 /2000 p. V.

²⁶¹ Kohler-Koch s. 127.

²⁶² Alber/Widmaier EuGRZ 2000 s. 498.

²⁶³ Se t.ex. „Schröders Initiative stösst im Ausland auf wenig Gegenliebe“, Handelsblatt 2001-05-02; „Der europäische Kanzler“, Der Spiegel nr. 19/7.5.01 s. 23-26.

erfordras att EG-domstolen upprätthåller dessa som allmänna rättsprinciper med ledning av Unionsfördragets artikel 6.2 och artikel 46 (d). Även om stadgan inte tagits in i fördraget så är den en del av gemenskapens grundläggande värden (*acquis communautaire*). De argument som de medlemsstater som mer eller mindre vägrar att infoga rättighetsstadgan som en del av fördragen anför är därför troligtvis i första hand politiska och inte rättsliga.²⁶⁴ En del av dessa medlemsstater har befarat att om stadgan gavs formell konstitutionell status så skulle detta ge felaktiga signaler om att EU håller på att utveckla en superstat. Andra har i stället hyst farhågor för att debatten om stadgans exakta placering skulle överskugga andra viktiga frågor och beslut. Lösningen blev därför, i enlighet med de förklaringar som konferensen i Nice antog om unionens framtid, att de författningensliga frågorna angående stadgans konstitutionella status skulle skjutas upp till Europeiska rådets möte i Laeken/Bryssel i december 2001. Vid detta tillfälle skall rådet anta en förklaring med lämpliga initiativ för den fortsatta processen och då skall frågan ”[v]ilken ställning den i Nice proklamerade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha, i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Köln” behandlas.²⁶⁵

8.2 Nicefördraget

Fastän frågan om stadgans ställning inte avgjordes i Nice innebär Nicefördraget (som ännu inte trätt i kraft) att den skrivna rätten och reglerna till skydd för grundläggande rättigheter i Unionsfördraget ytterligare förtydligas. Enligt Nicefördragets första del om materiella ändringar skall artikel 7 i Fördraget om Europeiska unionen ersättas med följande:

”Artikel 7

1. Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets samtycke slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principer som anges i artikel 6.1 och lämna lämpliga rekommendationer till denna stat. Innan detta slås fast skall rådet höra den berörda medlemsstaten och får enligt samma förfarande anmoda oberoende personer att inom rimlig tid lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten.

Rådet skall regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående förfarande äger giltighet [...].²⁶⁶

²⁶⁴ Enligt Bulletin Quotidien Europé No. 7846 22/11/2000 har sex medlemsstater opponerat sig mot en hänvisning till stadgan i fördragets artikel 6: Storbritannien, Irland, Danmark, Nederländerna, Finland och Sverige.

²⁶⁵ Nicefördraget Bilaga IV. Förklaringar som konferensen antog. Se EGT 2001, C 80/85; Lenaerts/De Smijter s. 299.

²⁶⁶ EGT 2001 C80/6.

Nyheten i den ändrade lydelsen av artikel 7 är att även Europaparlamentet har rätt att ge förslag till rådet om fastslående att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principerna i artikel 6.1. Värt att notera är även att det enligt Nicefördraget räcker att det finns en klar risk för att en medlemsstat åsidosätter principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen, till skillnad från unionsfördragets nuvarande lydelse av artikel 7 där det stadgas om ett enhälligt fastslagande att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principerna.

Europaparlamentet har i en resolution från den 5 juli 2001 gjort ett första försök att mot bakgrund av den nya artikel 7.1 i Nice-fördraget analysera situationen för de grundläggande rättigheterna i EU under 2000 och jämföra detta med de rättigheter som tas upp i stadgan.²⁶⁷ Av resolutionen framgår det att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör en sammanfattning av de grundläggande värderingar som Europeiska unionen bygger på, och till vilka det implicit hänvisas i artikel 6.2 och artiklarna 7 och 29 i Unionsfördraget, det vill säga skapandet av ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Parlamentet anser att det därmed också ankommer på EU:s institutioner att ta de initiativ som behövs för att de skall kunna utöva sin tillsynsroll när det gäller respekten för de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna, framför allt när det gäller den nya artikel 7.1.²⁶⁸ Resolutionen innebär bland annat att parlamentet rekommenderar att en ständig dialog inleds med medlemsstaternas och kandidatländernas parlament och att utskotten skall beakta de grundläggande rättigheter som tas upp i stadgan och eventuella kränkningar av dessa rättigheter. Vidare föreslår parlamentet att det inrättas ett expertnätverk från samtliga medlemsstater för att garantera en hög grad av sakkunskap inom området för mänskliga rättigheter och för att Europaparlamentet skall kunna få tillgång till en utvärdering av varje rättighet som bland annat tas upp i stadgan, med beaktande av utvecklingen inom nationell lagstiftning, EG-domstolens rättspraxis, rättspraxis från Europadomstolen samt viktig rättspraxis från medlemsstaternas författningsdomstolar och andra domstolar.²⁶⁹ Därefter följer en rad rekommendationer till de andra institutionerna och medlemsstaterna i samband med varje rättighet för sig.

Både det faktum att artikel 7 Nicefördraget tilldelar Europaparlamentet uppgiften att övervaka och föreslå rådet att ingripa mot en medlemsstat som inte följer principerna till skydd för grundläggande rättigheter och att Europaparlamentet, redan innan fördraget som ger parlamentet dess nya funktion trätt i kraft, avger en resolution om de grundläggande rättigheternas situation i Europa tyder enligt min mening på att stadgan redan fyller en funktion. Förutom den funktion som tidigare

²⁶⁷ Europaparlamentets resolution om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, A5-0223/2001 p. 1-2.

²⁶⁸ Ibid p. 4.

²⁶⁹ Ibid p. 5-12.

berörts i samband med generaladvokaternas hänvisningar till artiklar i stadgan till stöd för sin argumentation visar en resolution som den här på den andra viktiga funktionen som stadgan bör och skall ha – den politiska.

9 Slutsatser

9.1 Stadgan – ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom EU

Det viktigaste elementet i ett försök att skapa regler till skydd för mänskliga rättigheter är respekten för de principer och värden som skall fastslås. Rättigheterna måste därför ha sitt ursprung i allmänt accepterade aktningvärden och grundsatser. För att rättigheterna sedan skall komma till sin fulla rätt måste adressaterna vara medvetna om vilka rättigheter de har att respektera samtidigt som rättighetsinnehavarna måste göras medvetna om vilka rättigheter de har rätt kräva. Det hittillsvarande skyddet av grundläggande rättigheter i egenskap av allmänna rättsprinciper inom EG/EU har utsatts för mycket kritik. Denna kritik har framför allt riktats mot den okodifierade eller oskrivna rätten, vilken obetingat varit beroende av EG-domstolens vilja att definiera och skydda grundläggande rättigheter. Vid Europeiska rådets möte i Köln fastställdes syftet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna följaktligen till: att de grundläggande rättigheternas utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt.

Det uppdrag som konventet tilldelades bestod sålunda mer i att förtydliga än att skapa och mer i att sammanställa än i att förbättra. Formuleringen av uppdraget har inte bara präglat utarbetandet av stadgan utan även dess slutliga utformning. Stadgan har utarbetats på ett så tydligt och kortfattat sätt som möjligt för att följa uppmaningen i slutsatserna från Köln.

Avsikten var att stadgan skulle innebära ett konkretiserande av grundläggande rättigheter i EU. Stadgan skulle vara ett tillskott till den stora mängd redan existerande juridiska och politiska texter som handlar om de mänskliga rättigheterna i Europa. I min analys skall jag förklara varför stadgan kan sägas innebära ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom EU. Eftersom jag anser att stadgan är ett viktigt tillskott till det nuvarande skyddet för grundläggande rättigheter inom unionen kommer jag genom en redogörelse för detta tillskott samtidigt att försöka skingra de farhågor som ställts upp i samband med diskussioner om stadgan och dess verkningar.

I själva verket bekräftar enbart det faktum att en kodifiering ägt rum att de tidigare genom allmänna rättsprinciper skyddade grundläggande rättigheterna inom unionen konkretiserats. I ett enda dokument har de rättigheter, friheter och principer som unionen erkänner sammanställts. I stadgans ingress stadfästas att stadgans rättigheter har sin grund i många olika källor: medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, gemenskapsfördragen och Fördraget om Europeiska unionen,

Europakonventionen, gemenskapens och Europarådets sociala stadgor, samt praxis från EG- och Europadomstolen. Syftet med stadgan var att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna genom att bekräfta dem och göra dem mer synliga i en stadga. Rättigheter som tidigare varit utspridda i olika internationella och nationella dokument har med hjälp av stadgan konkretiserats genom att de har samlats i en och samma text. Stadgan utgör därför en koncentrerad kodifiering av befintliga rättsprinciper inom EU vilka skall kunna användas av enskilda medborgare i prövning av EU-rätt.

Det speciella och banbrytande med EU-stadgan i jämförelse med andra rättighetskataloger är att den innehåller alla rättigheter för enskilda. Det konkreta tillskottet innebär att man i stadgan vid sidan av de traditionella medborgerliga och politiska rättigheterna och medborgarskapsrättigheterna i fördragen valt att införa grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter. I tidigare europeiska och internationella texter har det hittills gjorts skillnad mellan medborgerliga och politiska rättigheter å ena sidan och ekonomiska och sociala rättigheter å andra sidan. Vad som är konkret i införandet av ekonomiska och sociala rättigheter följer redan av instruktionerna för deras införande eftersom sådana rättigheter enligt rådets beslut i Köln endast fick upptas i stadgan såvida de inte endast motiverar mål för unionens handlande. Genom att alla rättigheter för enskilda, det vill säga medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter upptagits i stadgan fastslås också mycket riktigt principen om rättigheternas odelbarhet. Det har uttryckts farhågor för att blandningen av olika rättighetstyper kan komma att innebära att rättigheterna förlorar sin universella giltighet. Det är emellertid viktigt att ha i åtanke att stadgan inte har för avsikt att vara ett allmängiltigt dokument till skydd för mänskliga rättigheter. Redan av stadgans titel följer att den är till för att värna om de *grundläggande* rättigheterna inom Europeiska unionen.

Stadgan har vidare inneburit ett tillskott i det att den haft som ändamål att uppdatera gamla rättighetsregleringar med rättigheter anpassade till aktuella rättighetsbehov. Konventets strävan att skapa ett modernt rättighetsdokument bevisas genom att vissa nya rättigheter fastställts. Rättigheter som inte är nya i den meningen att de inte existerar, utan för att de inte tidigare uttryckligen slagits fast som grundläggande rättigheter trots att de skyddar viktiga värden. Sådana nya rättigheter är bland annat skydd av personuppgifter, bioetiska principer och rätten till god förvaltning. Det nya och konkreta i upptagandet av dessa rättigheter är inte att de är nya utan att de uppstått för att ta hänsyn till den samtida utvecklingen av informations- och gentekniken.

Stadgans slutliga rättsliga status är ännu inte definitivt avgjord. Klart står dock att stadgan i dagsläget inte givits någon egentlig rättsverkan och att den således inte är formellt bindande. Men det är viktigt att komma ihåg att stadgans text har utformats med härledning av den så kallade "as if"-doktrinen, det vill säga *som om* den senare skulle tas in i fördragen. Metoden har nämligen otvivelaktigt präglat stadgans utformning. "As if"-doktrinen har ensam föranlett de allmänna

bestämmelserna i kapitel VII, vilka inte hade varit behövliga om avsikten uteslutande varit att stadgan för alltid skulle vara en politisk avsiktsförklaring. Dessa bestämmelser är enligt min mening stadgans viktigaste men även mest komplicerade eftersom de utreder stadgans status och verkningar. De allmänna bestämmelserna som reglerar stadgans förhållande till andra rättighetsregleringar har till följd av deras viktiga juridiska funktion upptagit en stor del i min uppsats. En sammanfattande analys av dessa bestämmelser följer därför här.

En av de viktigaste horisontella frågorna är *stadgans förhållande till Europakonventionen*. Stadgan reglerar till stor del rättigheter med motsvarande reglering i Europakonventionen. Eftersom artikel 52(3) fastställer att stadgans rättigheter skall ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen har unionen och medlemsstaterna själva satt upp regler för hur de vill att relationen mellan de båda rättighetskatalogerna skall ta sin utformning. Risker för att det uppstår skillnader mellan rättigheterna i de båda rättighetskatalogerna torde därmed vara eliminerad. Den slutsats som kan dras är att Europakonventionen kommer att gälla som en minimistandard som garanterar en lägsta skyddsnivå utan att detta påverkar principen om unionsrättens självständiga ställning. Sista meningen i artikel 52(3) talar särskilt tydligt för att denna princip är tillfredsställd: det finns ingenting som hindrar unionsrätten från att ge ett mer långtgående skydd än det som garanteras av Europakonventionen.

Eftersom varken unionen eller gemenskapen är konventionspart är det klart att EG-domstolen inte är formellt bunden av Europadomstolens avgöranden. Trots detta medger förklaringarna till stadgan att stadgans tillämpning ska följa Europadomstolens rättspraxis på området. Denna förklaring har emellertid ingen juridisk verkan och det går därför inte att bortse från det faktum att EG- och Europadomstolens behörigheter kommer att överlappa varandra vid EG-domstolens kommande tillämpning av stadgan. Om EG- och Europadomstolen som en följd av detta börjar avgöra snarlika mål på olika sätt kommer en besvärlig situation att uppstå. Risker ligger i att domstolarna börjar tillämpa skilda skyddsnivåer för samma rättigheter eller använder olika bedömningsgrunder. Stadgan dementerar dock uttryckligen en sådan tillämpning av stadgans rättigheter. Således ter det sig ibland som om diskussionen om EG- och Europadomstolens överlappande behörigheter och risken för oförenliga domslut mellan Luxemburg och Strasbourg har överdrivits. Farhågan att stadgan skulle öka risken för konflikt mellan de båda domstolarna är något konstruerad. För det första fanns risken för den potentiella konflikten mellan domstolarna redan innan stadgans tillkomst och för det andra behöver deras överlappande behörigheter inte nödvändigtvis innebära att konflikt kommer att uppstå. Erfarenheten visar att konflikter mellan de båda domstolarnas överlappande behörigheter är möjliga i teorin. I praktiken är sådana emellertid väldigt ovanliga. Det förefaller således osannolikt att problem kommer att uppstå så länge rättighetsskyddet inom unionen är, som stadgan ger uttryck för, mer omfattande än Europakonventionen och EG-domstolen tillämpar en högre skyddsnivå än Europadomstolen. Däremot

kommer överlappningen att utgöra ett problem om motsatsen blir fallet.²⁷⁰ Störst risk för motstridiga slutsatser föreligger dock om EG-domstolen har att avgöra en fråga till vilken Europadomstolen ännu inte tagit ställning, eftersom risken för olika bedömningsgrunder då är störst.

Det har i samband med diskussionerna om stadgan funnits en uttalad rädsla för att vi genom stadgan skulle få ett tudelat Europa, ett för unionens medlemsstater och ett för övriga länder. Denna oro har framför allt haft sin grund i rädslan att Europakonventionens ställning successivt skulle kunna urholkas till följd av stadgans upprättande. Som situationen ser ut i dagsläget är risken för problem i detta hänseende störst i den utsträckning som stadgans skydd går längre än konventionens eftersom det föreligger en risk att den enskilde inte längre kommer att ha något intresse av att söka skydd hos Europadomstolen i fråga om sådana fall som även kan ges rättsskydd inom ramen för EU.²⁷¹ En möjlig utveckling som skulle kunna aktualiseras vid tillämpningen av de båda rättighetsinstrumenten är en uppdelning av tillämpningsområdena där Europakonventionen binder de enskilda staterna att följa de grundläggande rättigheterna i deras lagstiftning och beslutsfattande medan stadgan binder EU i dess motsvarande funktioner.²⁷²

Det har befarats att den gemensamma maktutövningen inte längre skulle kunna kontrolleras av Strasbourg-organen i och med att medlemsstaterna, som alla är konventionsparter, överfört suveränitetsrättigheter till de gemensamma organen.²⁷³ Europadomstolen har flertalet gånger, som i fallet *Matthews*, konstaterat sig sakna kompetens att behandla klagomål mot gemenskapens institutioner, eftersom gemenskapen inte är konventionspart. Eftersom medlemskap i EU inte fritar konventionsparterna från ansvar fördes i *Matthews* i stället talan mot en medlemsstat. Tidigare praxis om Europadomstolens icke-kompetens att behandla klagomål mot institutionerna tenderar emellertid att frångås, åtminstone med beaktande av målet *Senator Lines*. I detta mål fann Europadomstolen sig uppenbarligen kompetent att uppta en talan mot alla femton medlemsstaterna till följd av Europeiska kommissionens beslut. Med anledning av dessa båda mål finner jag stöd för den i doktrinen nyligen hävdade tolkningen att Europadomstolen intagit ett vertikalt förhållande till EG-domstolen inom området för skydd av mänskliga rättigheter.

Vad gäller *stadgans förhållande till fördragen* kan det konstateras att det bestämt ges uttryck för att stadgan inte kan leda till att gemenskapens befogenheter eller unionens uppgifter utvidgas. Att det inte går att utvidga unionens kompetens genom stadgan är en sak, att det däremot går att finna exempel på rättigheter som inte har någon koppling till, utan snarare motsäger, rättigheter upptagna i EG-fördraget är en annan. Eftersom stadgan varken kan

²⁷⁰ Nergelius (1996) s. 508.

²⁷¹ Sévon s. 406.

²⁷² Gunvén s. 25.

²⁷³ Melin/Schäder s. 124.

eller får påverka kompetensfördelningen måste sådana rättigheter snarare ses som politiska målstadganden än genomdrivbara rättighetsregleringar. Stadgan medför inte någon överföring av befogenheter. Vad stadgan i stället gör är att den skapar ett instrument som kan användas för att kontrollera hur institutionerna och medlemsstaterna tillämpar sina genom fördragen redan tilldelade befogenheter med hänsyn till grundläggande rättigheter när de tillämpar unionsrätten.

Stadgans förhållande till medlemsstaternas författningar har inte specifikt reglerats i någon allmän bestämmelse i stadgan och en del medlemsstater har därför befarat att stadgan skulle komma att innebära att de skulle bli tvungna att ändra sina författningar. Stadgan kommer emellertid inte att innebära att medlemsstaterna behöver ändra sina författningar vilket indirekt framgår av artikel 53 eftersom det stadgas där att ingen bestämmelse i stadgan får tolkas som att den inskränker rättigheter i medlemsstaternas författningar. Stadgan ersätter alltså inte medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser om grundläggande rättigheter. Någon allmän bestämmelse som reglerar förhållandet till medlemsstaternas författningar har inte ansetts vara nödvändig eftersom rättigheterna i sig själva anses bygga på medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och några grundläggande motsättningar mellan stadgan och nationella konstitutioner kan därför inte anses föreligga.

En av anledningarna till att en del medlemsstater förespråkar en icke-bindande stadga torde vara att de befarar att en bindande stadga skulle utgöra ett hot mot deras suveränitet eftersom EG-domstolens jurisdiktion på detta sätt skulle utvidgas till att mer konkret gälla mänskliga rättigheter. Motivet till denna farhåga torde egentligen vara mer av politisk än rättslig karaktär. Orosmomentet ligger antagligen i politikernas ovilja att lämna över politikområden till domstolarna. De nordiska länderna vill inte ha en bindande stadga, vilket kan antas hänga samman med uppbyggnaden av dessa länders rättsordningar, vilka inte i hög grad bygger på domarrätt utan i första hand styrs politiskt. Ängslan är emellertid obefogad med hänsyn till att stadgan enbart är tillämplig när institutionerna och medlemsstaterna tillämpar unionsrätten. Stadgan kommer alltså inte i andra hänseende att påverka medlemsstaterna vilket innebär att de fortfarande är bundna av sin egen konstitutionella rätt och av Europakonventionen.

Vad gäller kandidatländernas situation kommer stadgan inte att få konsekvenser för utvidgningen av unionen eftersom den inte innebär att några ytterligare villkor ställs upp för kandidatländerna. När de nya medlemsstaterna väl godtar gemenskapslagstiftningen innebär redan detta att de accepterar och respekterar stadgans normer och principer. Stadgan fungerar endast som ett förtydligande av de inom unionen redan rådande grundläggande värden. Med andra ord ger stadgan en utökad rättssäkerhet som både kandidatländerna och medborgarna i allmänhet kan dra nytta av.

Stadgans verkningar kommer att vara märkbara på flera olika sätt. Exempelvis måste idag EG-domstolens jurisdiktion grundas på Unionsfördragets artikel 6 så som allmänna rättsprinciper för att domstolen skall kunna ta upp talan om kränkning av grundläggande rättigheter. Artikel 6 saknar emellertid klarhet eftersom den i allmänna ordalag refererar dels till Europakonventionen och dels till medlemsstaternas gemensamma traditioner. Om en rättighet i Europakonventionen inte är direkt tillämplig måste under alla omständigheter de gemensamma traditionerna tolkas in för att målet skall kunna tas upp av domstolen. Eftersom stadgan är en kodifiering av medlemsstaternas gemensamma traditioner kommer den i sin funktion troligen att förse domarna med en mycket mer rättfram och enkel vägledning för tolkning av grundläggande rättigheter.

Då stadgan är framtagen och utarbetad av politiskt valda representanter och av folken själva har den inneburit en förändring i det avseendet att det inte längre bara är domarna i EG-domstolen som ensamma har att bestämma vilka som är våra grundläggande rättigheter. Stadgan innehåller en förteckning över de grundläggande rättigheterna inom unionen och förhoppningsvis kommer kodifikationen att leda till att det tidigare problemet att rättigheternas existens och omfattning i hög grad berott på subjektiva värderingar hos domarna i EG-domstolen tunnans ut. Med andra ord kommer vi att slippa domarrätten, vilken är otillräcklig för de krav som ställs i takt med att EG-rätten blir allt mer praktiskt betydelsefull. Det kommer inte heller att bli lika lätt som tidigare för domstolen att ändra sin praxis genom en förklaring att en viss rättighet inte längre hör till de allmänna rättsprinciperna om de är fastslagna i stadgan. Det riskfyllda med att grundläggande rättigheter skapas av domarna själva består i att EG-domstolen skulle bedöma att värnandet om vissa rättigheter inte längre främjar integrationen inom EU och rättighetsskyddet skulle då försvagas.²⁷⁴

Det är emellertid inte meningen att stadgan skall ersätta redan existerande rättighetsstandarder utan syftet är att den skall fungera som ett konkretiserande komplement genom att erbjuda sig själv som verktyg för skydd mot kränkning av grundläggande rättigheter inom EU. Förhoppningsvis kommer stadgans sammanfattande natur även att öka förtroendet för EU:s institutioner och organ framförallt om stadgan i framtiden kommer att kunna läggas fram för individuell prövning vid domstol.

Stadgan kommer att innebära en utökad rättssäkerhet i det att EG-domstolen idag är tvungen att använda sig av utbredda och ibland svårförståeliga källor för att tolka de grundläggande rättigheterna, men innehållet i stadgan kommer att kunna tjäna som klara linjer för det arbetet. Det tidigare centrala kvantitativa problemet med vilken skyddsnivå EG-domstolen hade att anta, det vill säga om den skulle välja att skydda alla rättigheter som erkänts i något medlemsland eller endast de som erkänns i samtliga medlemsländer samt Europakonventionen

²⁷⁴ Nergelius (1996) s. 493.

kommer därmed att försvinna. Stadgan dokumenterar på ett klart och tydligt sätt vilka rättigheter som anses vara grundläggande inom unionen. Även om Europakonventionen uttalat är att anse som en minimistandard är fortfarande den kvalitativa skyddsnivån ännu inte klarlagd. Det bör också betonas att stadgan inte kommer att ändra de rättsmedel och den domstolsstruktur som finns i fördragen, eftersom den inte öppnar några nya vägar till gemenskapsdomstolarna.

Stadgans rättsliga status har varit föremål för många diskussioner. Mot bakgrund av att stadgan kan anses innebära en utökad rättssäkerhet även i dess icke-bindande funktion anser jag att det är rimligt att anta att stadgan kommer att få radikala juridiska verkningar oavsett vilken formellt rättslig status den slutligen får. Bindande eller icke-bindande stadga, under alla omständigheter kommer den att tjäna som en politisk avsiktsförklaring. *Därför kommer det inte att spela någon avgörande roll, åtminstone i en del avseenden, huruvida stadgan blir bindande eller ej.*

Nyss nämnda antagande kräver närmare förklaringar. Som tidigare beskrivits värnar redan EG-domstolen i Luxemburg om grundläggande rättigheter genom att karakterisera dem som allmänna rättsprinciper. Således är det redan en del av det vardagliga arbetet i förstainstansrätten och EG-domstolen att laborera med argument till stöd för mänskliga rättigheter i fall där lagligheten av EU:s institutioners handlande ifrågasätts. Beslut fattas sedan med härledning i internationella instrument till skydd för mänskliga rättigheter och i medlemsstaternas författningstraditioner. I praktiken använder sig domstolarna också av Europakonventionen, vilken har fördelen att den är tillämplig i alla medlemsstater och därför erbjuder en gemensam minimistandard. Om man mot bakgrund av hur EG-domstolen arbetar idag försöker föreställa sig vilken funktion stadgan kommer att få i sin icke-bindande form, det vill säga som en politisk deklARATION, är det inte onaturligt att anta att parter involverade i en process rörande grundläggande rättigheter vid EG-domstolen kommer att försöka finna stöd för sin sak i stadgans text. De kanske inte kommer att hävda att stadgan är tillämplig som sådan men de kommer att hänvisa till den som stöd för sina argument. På så sätt kommer domstolarna att bli tvungna att diskutera stadgan. Det är svårt att föreställa sig att domstolarna skulle avvisa en sådan argumentation med skälet att stadgan inte är ett bindande rättsligt instrument och att de därför inte har jurisdiktion att tillämpa den. Detta antagande förefaller särskilt troligt med beaktande av att EG-domstolen fram tills nu har fått kämpa med att utvärdera och definiera vilka rättigheter som är grundläggande rättigheter utan att ha någon som helst vägledning i skriftlig form. Eeckhout anser att det inte utgör något problem att stadgan inte är formellt bindande. Han antar att domstolarna lätt kommer att övervinna denna barriär genom att helt enkelt se stadgan som en bekräftelse för vilka rättigheter som är grundläggande inom unionen i stället för att se den som den legala grunden till avgöranden om grundläggande rättigheter.²⁷⁵ En sådan

²⁷⁵ Eeckhout s. 103f.

tillämpning har vi redan sett praktiska exempel på när generaladvokater vid EG-domstolen hänvisat till stadgan i sina förslag till avgörande.

Det går emellertid inte att bortse från att antagandet, att det inte kommer att spela någon roll huruvida stadgan blir bindande eller ej, förutsätter en mycket hög ambitionsnivå hos dem som har att tillämpa stadgan. Om man tänker sig scenariot att domstolarna och de politiska organen *inte* börjar tillämpa och hänvisa till stadgans rättigheter kommer en lucka i rättighetsskyddet återigen att uppstå. Vi befinner oss då i en situation där en anslutning till Europakonventionen fortfarande inte är möjlig och en icke-bindande stadga är utan funktion. Det enda som återstår är då liksom tidigare artikel 6.2 i Fördraget om Europeiska unionen och den allmänna plikt känslan att värna om mänskliga rättigheter såsom allmänna rättsprinciper.

Även om stadgan än så länge inte är formellt bindande vill jag betona att stadgans införlivande i fördragen är flitigt diskuterat och att ett inkorporerande med en bindande stadga som följd stöds av flertalet medlemsstater. Ett inkorporerande av rättighetskatalogen i Fördraget om Europeiska unionen, antingen genom en hänvisning från fördragets artikel 6.2 eller på något annat sätt, skulle med säkerhet också ge stadgan sin fulla effekt. En förutsättning härför är emellertid att unionsmedborgarna samtidigt förses med effektiva medel för att kunna genomdriva sina rättigheter i EG-domstolen eller nationella domstolar. Den enskildes rätt att föra talan inför EG-domstolen är i dagsläget inte effektiv och har i doktrinen till och med ansetts vara icke existerande.

Men stadgan är i sin nuvarande ställning inte undanhållen sin praktiska betydelse. Vi har redan sett trevande försök att i praktiken använda stadgan och tillämpa dess rättigheter. Stadgan kan, även om den inte blir bindande, ge ett tydligt innehåll åt de grundläggande rättigheter som avses i artikel 6.2 samtidigt som den kan bidra till att det blir lättare att tolka de principer som anges i artikel 6.1 och de bestämmelser som hör samman med dem (artiklarna 7 och 49 i Unionsfördraget). Men eftersom stadgan ännu inte är bindande har vi i ett första läge att se fram emot att stadgan blir bindande genom att EG-domstolen tolkar in stadgan som en del av de allmänna rättsprinciperna. I en vidare utblick kan stadgan dessutom komma att konstituera viktiga principer för EU:s relationer med tredje land då skyddet av grundläggande rättigheter är en del av unionens mål för utrikes- och säkerhetspolitik och för det ekonomiska utvecklingsarbetet.

9.2 Avslutande synpunkter

Grundläggande rättigheter omfattar mycket mer än förbud mot tortyr och tvångsarbete. Följaktligen går stadgan också mycket längre än absoluta rättighetskrav i sin omfattning och detta är också nödvändigt vid reglering av grundläggande rättigheter i tekniskt välutvecklade länder som EU:s medlemsstater. Det är i dessa länder som vi är mest utsatta för nya samtida

problem och det är i dessa vi finner behov av skydd av rättigheter som rör bioetik och skydd av personuppgifter. Det finns inte mycket som talar för att det rådande systemet till skydd för grundläggande rättigheter i unionen skulle bli sämre i och med stadgans upprättande. I princip borde stadgans standard till skydd för grundläggande rättigheter vara högre än Europakonventionens, eftersom den bygger på en stor mängd andra dokument till skydd för mänskliga rättigheter. Om stadgan dessutom införlivas i fördraget kommer snarare vissa brister i det nuvarande systemet kanske att kunna avhjälpas. Det i dagsläget rådande systemet ger bara ett indirekt skydd via allmänna gemenskapsrättsliga principer. Detta system bygger ensamt på domstolspraxis och är inte direkt påtagligt eller synligt för medborgarna. Syftet med stadgan var således att se till att de grundläggande rättigheternas utomordentliga betydelse och räckvidd förankras på ett för medborgarna synligt sätt. Ett syfte som också måste anses ha upprätthållits med tanke på att texten är tydlig och kortfattad för att lätt kunna förstås av de personer som den riktar sig till.

Det bör uppmärksammas att rättigheterna i EG-rätten aldrig har erhållit någon allomfattande, överstatlig karaktär utan är, i likhet med övrig EG-rätt, bindande för medlemsstaterna på de områden som EG-rätten omfattar, men inte bindande för medlemsstaterna i andra sammanhang.²⁷⁶ Fallet *Grogan*²⁷⁷ visar att EG-domstolen endast kan ingripa mot en medlemsstats kränkning av grundläggande rättigheter när situationen faller inom ramen för gemenskapsrätten. Den rättighet som den enskilde åberopar kan bara göras gällande gentemot en medlemsstat om den följer av tillämpningen av en gemenskapsrättslig regel.²⁷⁸ Samma sak kommer att gälla för de grundläggande rättigheter som stadgan räknar upp, vilket framgår av artikel 51 om stadgans räckvidd. Uppmärksammas måste dock att stadgan talar om tillämpning av unionsrätten, vilket innebär att den går längre och är nydanande i avseendet att den omfattar alla tre pelarnas verksamhetsområden. I den omfattning stadgan innehåller rättigheter som grundas på fördragen, skall sådana rättigheter tillämpas inom gränserna för fördragets verksamhetsområden vilket däremot inte gäller rättigheter härledda från medlemsstaternas konstitutionella traditioner eller från andra internationella rättighetsstandarder. De rättigheter som inte grundas på fördragen får bara rättsligt skydd i den utsträckning de kan relateras till unionens institutioner och organ och till medlemsstaternas tillämpning av unionsrätten. Rättigheter som inte faller inom en sådan tillämpning har därför i praktiken huvudsakligen en politisk funktion.²⁷⁹ Denna slutsats kan dras utan svårighet med hänsyn till rättigheter som förbud mot tortyr, slaveri och tvångsarbete eftersom det är svårt att se hur dessa rättigheter annars skulle bli tillämpliga när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

²⁷⁶ Nergelius (1996) s. 495.

²⁷⁷ SPUC mot Grogan [1991] ECR I-4685.

²⁷⁸ Toth s. 86.

²⁷⁹ Lenaerts/De Smijter s. 289.

Europakonventionen har under lång tid varit det främsta juridiska instrumentet till skydd för mänskliga rättigheter i Europa. Det går dock inte att bortse från att det är 50 år sedan Europakonventionen upprättades och att de grundläggande rättigheterna borde få en möjlighet att utvecklas i samma takt som samhällets värderingar förändras. EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna har inneburit en möjlighet att upprätta en för dagsläget aktuell rättighetskatalog. Stadgan är emellertid inte bara aktuell utan även speciell, speciell i den meningen att den är särskilt utformad för att täcka unionens medlemsstaters behov av skydd mot kränkningar av grundläggande rättigheter. Stadgans mest effektiva funktion torde vara att fylla alla de för tillfället existerande luckorna i EU:s skydd för de mänskliga rättigheterna genom både domstolar och institutioner. Eftersom stadgan är speciellt utformad för unionen och dess behov har den också en naturlig effekt för de enskilda individerna bosatta i unionen. De enskildas rättsliga ställning i förhållande till institutionerna och deras handlande kommer att bli tydligare och antagligen också mera förutsebar än när den som tidigare skapats och getts sitt innehåll i enskilda domstolsavgöranden. Även om det inte framgår av syftet med stadgan så innebär den ett avgörande steg i utvecklingen av en europeisk författning eftersom den konstitutionella karaktären förstärks och därmed också samarbetets federala drag. Ett ökat förtroende bland unionsmedborgarna för EU och dess institutioners arbete kommer med hög sannolikhet att leda till att de också får ett förtroende för unionen som helhet. När de kan identifiera sig med rättigheterna och bestämmelserna blir det också lättare att sätta tilltro till unionens federala struktur. Som ett led i den ökade medvetenheten om vilka rättigheter som gäller kommer kanske benägenheten att röra på sig som unionsmedborgare också att öka. Kanske kommer exempelvis benägenheten att flytta till ett annat medlemsland att öka om medborgarna är medvetna om att de har exakt samma grundläggande skydd överallt i Europa. Stadgan har då inneburit ett konkret steg i den europeiska integrationen.

Det oerhörda arbete som lagts ner och det stora intresse som visats för stadgans innehåll visar att det idag inte är rimligt att unionen bara grundas på rent ekonomiska överväganden utan att den även måste grundas på de humanistiska och grundläggande värden som är gemensamma för länderna i Europa. Om medborgarna skall ha förtroende för EU-arbetet är det en förutsättning att de kan identifiera sig med de värderingar som styr unionen. Stadgan kan därför ses som ett uttryck för en förändring av den europeiska integrationen, som ursprungligen främst var av ekonomisk art men som nu får en verkligt politisk dimension. Europeiska unionen har otvivelaktigt gått in i ett nytt och mer resolut politiskt integrationsstadium. Behovet av en rättighetsstadga har tillgodosetts. Några ser stadgan som en första del till en europeisk författning medan andra menar att stadgan bara har ett syfte, att öka skyddet för grundläggande rättigheter inom unionen. Hur som helst så är det ett gediget arbete som ligger bakom medlemsstaternas enande om stadgans materiella innehåll. Det är inte en uppgift utan svårighet att sammanställa rättigheter som är utformade på olika sätt och som

åtnjuter ett skiftande skydd i olika länder. Trots detta har konsensus uppnåtts vad gäller grundläggande principer och värden.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att stadgans betydelse som ett icke bindande dokument kommer i ett första läge att vara beroende av hur och i vilken utsträckning den når ut till unionsmedborgarna, vilka på ett klart och tydligt sätt bör kunna läsa och ta reda på vilka rättigheter de har. Tillämpningen av stadgan kommer således framför allt att vara avhängig domstolarnas och de politiska organens vilja att låta sig inspireras av och hänvisa till den. Även om stadgan inte idag har en rättsligt bindande form kan det förväntas att stadgans rättigheter blir bindande i egenskap av allmänna principer genom EG-domstolens tolkning.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innebär under alla omständigheter ett konkretiserande av grundläggande rättigheter inom EU. Rättigheter som tidigare varit utspridda i olika internationella och nationella instrument har genom stadgan samlats i ett enda dokument, ett dokument som på ett tydligt sätt frambringar stommen i de gemensamma europeiska reglerna för grundläggande rättigheter. Genom stadgan understrykes därmed de gemensamma värderingarna som grund för den europeiska integrationen.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Alber, Siegbert,
Widmaier Ulrich ”Die EU-Charta der Grundrechte und ihre
Auswirkungen auf die Rechtsprechung”,
EuGRZ 2000 s. 497-510.
- Arnulf, Anthony *The European Union and its Court of Justice*,
Oxford 1999
- Betten, Lammy,
Grief, Nicholas *EU law and Human Rights*, Harlow England,
1998
- Von Bogdandy, Armin ”The European union as a human rights organization?
Human Rights and the core of the European union”,
CMLRev. 37: 2000 s. 1307- 1338 [cit. 2000].
- Von Bogdandy, Armin ”Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?“, *JZ*
Nr 4 2001 s. 157-171 [cit. 2001].
- Borchardt, Klaus-Dieter *Gemenskapsrättens ABC*, Femte utgåvan, 1999
- Caliess, Christian ”Die Charta der Grundrechte der Europäischen
Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und
Verbindlichkeit“,
EZW nr 9 2001 s. 261-268.
- Canor, Iris “*Primus inter pares*. Who is the ultimate guardian
of fundamental rights in Europe?“, *ELRev.* 2000 s.
3-21.
- Clapham, Andrew ”On Complementarity: Human Rights in the
European Legal Orders”,
HRLJ 2000 s. 313-323.
- Cooper, Jonathan,
Pillay Róisín “Through the Looking Glass: Making Visible
Rights Real”. I: *The Charter of fundamental
Rights (red.: Kim Feus)* s. 111-128, London 2000
- Craig, Paul,
De Búrca, Gràinne *EU LAW. Text, cases and materials*, andra
upplagan, Oxford 1998

- Von Danwitz, Thomas „Zwischen Symbolismus und Realismus. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union“, *Internationale Politik*, nr. 2, 2001 s. 37-42.
- de Búrca, Gráinne ”The drafting of the European Union Charter of fundamental rights”, *ELRev.* 2001 s. 126-138.
- De Witte, Bruno “The Role of the ECJ in Human Rights”. I: *The EU and Human Rights (red.: Philip Alston)*, Oxford 1999
- Eeckhout, Piet “The Proposed EU Charter of Fundamental Rights: Some Reflections on Its Effects in the Legal System of the EU and of Its Member States”. I: *The EU Charter of Fundamental Rights (red.: Kim Feus)*, London 2000
- Editorial comments ”The EU Charter of Fundamental Rights still under discussion”, *CMLRev.* 38: 2001 s. 1-6.
- Grabenwarter, Christoph “Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union“, *DVB1* 2001 s. 1-13.
- Gunvén, Louise ”EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en själ”, *Europarättslig Tidskrift* 2001 s. 13-27.
- James, Barry ”EU Charter on Rights Heightens Fear of ”Super-State””, *International Herald Tribune* 2000-06-07.
- Kohler-Koch, Beate “En författning för Europa?”. I: *Europaperspektiv 2000, Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statsvetenskap (red.: Bernitz, Ulf, Gustavsson, Sverker, Oxelheim, Lars)*, Stockholm 2000
- Lenaerts, Koen ”Fundamental rights in the European Union”. I: *ELRev.* 2000 s. 575-599.

- Lenaerts, Koen,
Smijter, Eddy, Eddy “A “Bill of rights” for the European Union”, *De CMLRev.* 38: 273-300, 2001.
- Meehan, Michael ”(Un) Chartered Waters: The Legal Background to Fundamental Rights Protection in the EU”. I: *The EU Charter of Fundamental Rights (red.: Kim Feus)*, London 2000
- Melin, Mats,
Schäder, Göran *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, fjärde upplagan, Stockholm 1999
- Miller, Vaughne ”Human Rights in the EU: the Charter of Fundamental Rights”. House of Commons library. International affairs and defence section. Research paper 00/32. 20 march 2000.
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2000/rp2000.htm>
- Nergelius, Joakim *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Stockholm 1998 [cit. 1998]
- Nergelius, Joakim *Konstitutionellt rättighetskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Stockholm 1996 [cit. 1996]
- Sevón, Leif “De mänskliga rättigheterna i EU”, *Europarättslig Tidskrift* Nr. 3 2000 s. 393-406.
- Spielman, Dean ”Comparing ECJ and ECHR Case Law”. I: *The EU and Human Rights (red.: Philip Alston)*, 1999
- Steinbeis, Maximilian “Justiz macht zunehmend von EU-Grundrechtecharta Gebrauch”, *Handelsblatt* 2001-03-05
- Szczekalla, Peter “Grundrechte für Europa – Die Europäische Union nach Nizza”, *DVBl* 2001 nr 5 s. 345-352.
- Tarschys, Daniel “Europarådet, EU och de mänskliga rättigheterna“, *JT* 2000-01 nr 3. S. 511-525.
- Tettinger, Peter J „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union“,

NJW 2001 s. 1010-1015 (Heft 14).

- Toth, A.G. "Human Rights as General Principles of Law, in the Past and the Future". I: *General Principles of European Community Law* (red.: Bernitz, Ulf, Nergelius, Joakim), Kluwer Law International 2000
- Weber, Albrecht "Die Europäische Grundrechtscharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung", NJW 2000 s. 537-544 (Heft 8).
- Weber, Albrecht "The European Charter of Fundamental Rights", *Europarättslig Tidskrift* 2000 s. 447-453.
- Weiler, J.H.H. *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999 [cit. 1999]
- Weiler, J.H.H. Editorial: "Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?", *ELRev.* 2000 s. 95-97 [cit. 2000]
- Zuleeg, Manfred "Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte. Funktionen einer EU-Charta der Grundrechte", *EuGRZ* 2000 s. 511-517.

Bulletin Quotidien Europé

- Bulletin Quotidien Europé No. 7619, 21/12/1999.
No. 7802, 20/09/2000.
No. 7810, 30/09/2000.
No. 7813, 05/10/2000.
No. 7818, 12/10/2000.
No. 7846, 22/11/2000.

Offentligt tryck

Mellanstatliga överenskommelser

- Förenta nationernas allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter (1948)
Europarådets Europeiska sociala stadga (1961)

Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950) med tilläggsprotokoll (1998)
The International Covenant on Civil and Political Rights (1966)
Konventionen om mänskliga rättigheter och biomedicin (1977)

Fördrag

Romfördraget
Maastrichtfördraget
Amsterdamfördraget
Nicefördraget (EGT 2001 C80/01)

Direktiv

Direktiv 93/104/EG av den 23 november 1993 om arbetstidens förlängning i vissa avseenden (arbetsdirektivet).

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

EGT 1977, C103/1.
EGT 2000, C54/93.
EGT 2000, C367/08.
EGT 2000, C364/01.
EGT 2001, C80/01.

Övrigt

Kommissionen

Meddelande från kommissionen, om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Bryssel den 13.9.2000, KOM (2000) 559 slutlig.

Meddelande från kommissionen, Om den rättsliga statusen för europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Bryssel den 11.10.2000, KOM (2000) 644 slutlig.

Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter (ordförande Spiros Simitis), ”Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen: Dags att agera”, Europeiska kommissionen, Bryssel i februari 1999.

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/sv/9906/i1064.htm>

Parlamentet

Resolution om utarbetande av stadgan om de grundläggande rättigheterna, B5-0110/1999, EGT 2000 C54/93.

http://www.europarl.eu.int/charter/docs/pdf/b5_0110_1999_sv_sv.pdf

Europaparlamentets resolution om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, A5-0064/2000.

http://www.europarl.eu.int/charter/docs/pdf/a5_0064_00_sv_sv.pdf

Europaparlamentets resolution om stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, Protokoll av den 3 oktober 2000, B5-0767/2000.

Europaparlamentets beslut om godkännande av utkastet till Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, Protokoll av den 14 november, A5-0325/2000.

Europaparlamentets resolution om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, Protokoll av den 5 juli 2001, A5-0223/2001.

Working paper from European parliament, Fundamental social rights in Europe, november 1999.

http://www.europarl.eu.int/workingpapers/soci/pdf/104_en.pdf

Rådet

Europeiska rådets beslut om att upprätta en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, Ordförandeskapets slutsatser från den 4 juni 1999 i Köln, bilaga IV. *HRLJ* 1999 s. 503, *EuGRZ* 1999 s. 354-364.

Slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 15 oktober 1999, Bilaga – Organ för utarbetande av ett utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna enligt slutsatserna från Köln: sammansättning, arbetssätt och praktiska arrangemang. *HRLJ* 1999 s. 503-504, *EuGRZ* s. 615.

Kommittéer

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om ”Mot en stadga om grundläggande rättigheter i EU”, EGT C 2000 367/08.

Konventet

Konventets dokument CHARTE 4487/00. Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EGT 2000, C 364/1.

<http://www.ue.eu.int/df/default.asp?lang=sv>

Konventets dokument CHARTE 4473/00. Förklaringar till stadgans fullständiga text enligt doc. 4487/00 CONVENT 50.

http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/04473_sv.pdf

Källor från internet

http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/rights.html

http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_sv.htm#bilIV

http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/faq.html

<http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>

Rättsfallsförteckning

EG-domstolen

Domar

Mål 29/69, Stauder v. City of Ulm, [1969], ECR 419

Mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125

Mål 4/73, Nold v. Kommissionen, ECR [1974] 491

Mål 36/75, Rutili v. Minister of Interior, [1975] ECR 1219

Mål 5/88, Wachauf v. Germany, [1989] ECR 2609

Mål 46/87 och 227/88, Hoechst v. Commission, [1989] ECR 2859.

Mål C-260/89, ERT v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas, [1991] ECR I-2925

Mål 159/90, SPUC v. Grogan, [1991] ECR I 4685

Mål 13/94, P v. S and Cornwall County Council [1996] ECR I-2943.

Mål C-292/97, Karlsson m.fl., domstolens dom den 13 april 2000.

Mål C-340/99, TNT Traco SpA v. Poste Italiane SpA sowie Michele Carbone, Raffaele Ciriolo und Clemente Marino. Förslag till avgörande av generaladvokat Siegbert Alber föredraget den 1 februari 2001.

Mål C-173/99, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) v. Secretary of State for Trade and Industry. Förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano föredraget den 8 februari 2001.

Mål C-270/99, Z mot Europaparlamentet. Förslag till avgörande av generaladvokat Francis G. Jacobs föredraget den 22 mars 2001.

Mål C-340/99, TNT Traco SpA v. Poste Italiane SpA m.fl., domstolens dom den 17 maj 2001.

Mål C-173/99, Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU) v. Secretary of State for Trade and Industry, domstolens dom den 26 juni 2001.

Yttrande

Yttrande 2/94, Europeiska gemenskapernas anslutning till Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna [1996] REG I-1759

Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna

Europakommissionens beslut den 9 februari 1990 i målet M. & Co. v. Germany, Mål 13258/87.

Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna

Domar

Open Door and Dublin Well Woman Center v. Ireland, Series A No 246, dom 29 oktober 1992.

Loizidou v. Turkey, ECHR 9 1995, Series A, Vol. 310 Appl. Nr . 15318/89, dom den 23 mars 1995.

Matthews v. United Kingdom, Appl. Nr. 24833/94, dom den 18 februari 1999.

Beslut

Senator Lines v. The 15 Member States of the European Union, decision of 4 July 2000, Appl. No. 56672/00. *HRLJ* 2000 s. 112-128.