

2003:11

Michael Hellner

# Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU

Sieps ●●●

Swedish Institute for European Policy Studies

Michael Hellner

# **Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU**

Rapport nr 11  
Juni 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på  
*info@sieps.su.se*

Den finns även tillgänglig på  
**www.sieps.su.se**

Författaren står själv för analys och slutsatser

*Omslag:* Svensk Information AB

*Tryck:* EO-print AB

Stockholm i juni 2003

ISBN 91-85129-10-0

ISSN 1651-7679

## FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen, dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman  
Kanslichef  
Sieps

## **OM FÖRFATTAREN**

Michael Hellner är sedan 2001 universitetslektor i EU-rätt vid Riga Graduate School of Law i Lettland. Han disputerade år 2000 vid Uppsala universitet på en avhandling om internationell konkurrensrätt. Därefter arbetade han 2000–2001 som ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1 UPPDRAGET</b> .....	7
1.1 Frågeställning, avgränsningar och metod .....	7
1.2 Rapportens disposition .....	8
1.3 Terminologi .....	8
<b>2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATER</b> .....	10
2.1 Sammanfattning .....	10
2.2 Slutsatser .....	12
<b>3 GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER SOM ALLMÄNNA RÄTTSPRINCIPER I EG-RÄTTEN</b> .....	15
3.1 Bakgrund .....	15
3.2 Skyddets räckvidd .....	20
<b>4 PROBLEM MED DEN NUVARANDE ORDNINGEN</b> .....	25
4.1 Den enskildes tillgång till rättvisa .....	25
4.2 Allmänna rättsprinciper är till sin natur oprecisa .....	27
4.3 Motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen .....	28
4.4 EU:s trovärdighet gentemot tredje land .....	32
<b>5 ANSLUTNING TILL EUROPAKONVENTIONEN</b> .....	33
5.1 Debatten fram till framtidskonventet .....	33
5.2 Argument för och emot en anslutning .....	37
Starkt symbolvärde .....	37
Ingen motstridig praxis .....	37
Reell förstärkning av skyddet för mänskliga rättigheter ..	38
Oönskad utvidgning av unionens kompetens .....	39
Hot mot EG-rättens självständighet och företräde .....	40
Unionen är redan de facto-ansluten .....	42
5.3 Presidiets förslag .....	43
5.4 Vissa frågor för framtiden .....	46

<b>6</b>	<b>ATT GÖRA RÄTTIGHETSSTADGAN</b>	
	<b>JURIDISKT BINDANDE</b> .....	49
6.1	Betydelsen av den nya arbetsformen – ett konvent.....	49
6.2	Stadgans innehåll och rättsliga status .....	52
6.3	Införlivande av stadgan i fördraget.....	58
	Frågan om <i>huruvida</i> stadgan skall införlivas .....	58
	Frågan om <i>hur</i> stadgan skall införlivas .....	61

# SKYDDET AV GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER I FRAMTIDENS EU

## 1 UPPDRAGET

### 1.1 Frågeställning, avgränsningar och metod

Syftet med denna rapport är att i ljuset av det (i skrivande stund) pågående arbetet i EU:s framtidskonvent diskutera dels förslaget att införliva EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i ett framtida konstitutionellt fördrag, dels förslaget att EU skall tillträda Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen).<sup>1</sup> Dessa två frågor har också diskuterats i en av konventets arbetsgrupper – arbetsgrupp II<sup>2</sup> – och rapporten kommer att kort redogöra för diskussionen inom arbetsgruppen och konventet. Jag kommer också att analysera arbetsgruppens förslag.<sup>3</sup> Eftersom ett nekande svar på de två frågor som ställs skulle förutsätta att den nuvarande ordningen på något sätt vore bättre har det också varit nödvändigt att ge en bakgrund till det nuvarande skyddet för mänskliga rättigheter i EU och de problem som finns.

Såväl frågan om anslutning till Europakonventionen som införlivande av stadgan ger upphov till en mängd detaljfrågor av juridiskt-teknisk karaktär. Eftersom denna rapport också riktar sig till en publik utan särskilda kunskaper i juridik ligger dock rapportens tyngdpunkt vid de huvudsakligen politiska argument som ligger bakom ett ställningstagande i ena eller andra riktningen. Trots att de frågor som skall besvaras i grunden är politiska används i huvudsak traditionell kvalitativ juridisk metod – dvs. analys av lagtext, rättsfall, doktrin och andra dokument av något rättskällevärde – för att besvara dem. Det

---

<sup>1</sup> Jag har kunnat ta hänsyn till de förslag från konventet som fanns tillgängliga den 9 maj 2003.

<sup>2</sup> Se gruppens mandat i CONV 72/02, 31.5.2002, Mandat för arbetsgruppen för stadgan.

<sup>3</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II.



låter sig göras eftersom den juridiska analysen ändå kan ge svar på vilka effekterna av ett visst alternativ blir.

Analysen av frågorna om anslutning till Europakonventionen och införlivande av stadgan bygger på förutsättningen att innehållet i såväl Europakonventionen som stadgan är gott. I särskilt det senare fallet kan detta dock åtminstone delvis ifrågasättas. Detta antagande leder till en presumtion för en anslutning och ett införlivande om det inte skulle finnas starka skäl av särskilt juridiskt-teknisk karaktär däremot. Läsaren skall alltså vara medveten om att om man ändrar på detta grundläggande antagande kan svaret bli ett annat. Det har dock helt fallit utanför ramen för denna rapport att i materiellt hänseende analysera och värdera innehållet i stadgan och Europakonventionen.

## **1.2 Rapportens disposition**

I rapportens avsnitt två ges en sammanfattning av dess innehåll samt en presentation av de slutsatser som rapportförfattaren drar. Avsnitt tre utgör en beskrivning av skyddet för mänskliga rättigheter inom EU såsom det ser ut idag och avsnitt fyra pekar ut vissa problem som finns med den nuvarande ordningen. Avsnitt fem analyserar frågan om anslutning till Europakonventionen och avsnitt sex slutligen den om införlivande av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i ett framtida konstitutionellt fördrag.

## **1.3 Terminologi**

Distinktionen mellan EG och EU förbigås så långt det är möjligt i denna rapport. Uttrycken EU, EU-rätt, unionen och unionsrätt används genomgående om det inte finns särskild anledning att lyfta fram att det rör sig om den s.k. första pelaren och EG eller om det är frågan om äldre förhållanden då EG och EG-rätt var allt som fanns. Det är inte helt korrekt men intresset av att inte i onödan förvirra den läsare som inte är hemma i alla EG/EU-rättens detaljer har fått väga tyngre än intresset av ett fullständigt korrekt uttryckssätt. Det mesta ty-

der också på att uttrycket EG kommer att utmönstras efter nästa regeringskonferens. Begreppen mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter behandlas också helt synonymt.

EG-domstolen heter just så och kan därför inte kallas inte EU-domstolen. Europeiska konventet får däremot ibland finna sig i att benämnas framtidskonventet eller bara konventet. EG-domstolen har sitt säte i Luxemburg och Europadomstolen är den domstol som har sitt säte i Strasbourg och av Europarådet utsetts att döma i frågor om efterlevnaden av Europakonventionen. Det är frågan om två helt skilda domstolar som inte får förväxlas med varandra.

## 2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATER

### 2.1 Sammanfattning

Under hotet att nationella domstolar skulle ifrågasätta doktrinen om EG-rättens företräde framför nationell rätt utvecklade EG-domstolen ett skydd för mänskliga rättigheter såsom allmänna rättsprinciper. Utan att det finns något rättsligt bindande dokument om skydd för mänskliga rättigheter inom EU har Europakonventionen "bakvägen" kommit att få stor betydelse för rättstillämpningen. På samma sätt har medlemsstaterna blivit bundna av EG-domstolens praxis när de genomför EU-rätt eller agerar inom EU-rättens tillämpningsområde (t.ex. vill göra undantag från reglerna i EU-rätten om fri rörlighet för varor eller tjänster).

Det finns huvudsakligen fyra problem med den nuvarande ordningen. För det första ger ett system som uteslutande bygger på att den enskilde själv skall tillvarata sina rättigheter genom att gå till EG-domstolen ett svagt skydd. Enskildas möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen är dessutom mycket begränsade. Det har därför på många håll dels föreslagits att reglerna om enskildas talerätt skall liberaliseras, dels att EU också skulle föra en mer aktiv politik till skydd för mänskliga rättigheter med exempelvis en övervakningsmyndighet. För det andra är allmänna rättsprinciper till sin natur oprecisa eftersom de är oskrivna. Det leder till dålig förutsebarhet. För det tredje finns det risker med motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen eftersom Europadomstolens avgöranden inte är formellt bindande för EG-domstolen. För det fjärde är det ett trovärdighetsproblem för unionen när den aktivt verkar för mänskliga rättigheter i övriga delar av världen utan att själv ha en bindande rättighetskatalog eller vara ansluten till Europakonventionen.

Av alla dessa skäl har en anslutning till Europakonventionen diskuterats i snart ett kvartssekel. I ett yttrande från 1996 slog dock EG-domstolen fast att detta skulle kräva en ändring av Romfördraget (EG-fördraget) vilket det inte gått att nå enighet om. Den arbetsgrupp i framtidskonventet som hade att disku-

tera denna fråga ställde sig dock enig bakom ett förslag till anslutning och det rådde också nästan total enighet i konventets plenum. Möjligen kan detta starka opinionstryck föranleda medlemsstaterna att ändra uppfattning till nästa konferens år 2004 (eller möjligen redan 2003). En anslutning skulle också lösa i vart fall problemen med bristande förutsebarhet, risken för motstridig praxis och EU:s trovärdighet på området.

De argument som finns mot en anslutning är att det finns risker för att en sådan skulle oönskat utvidga EU:s kompetens till att omfatta även grundläggande fri- och rättigheter och att EG-rättens självständighet skulle hotas. Rapporten visar att dessa farhågor är överdrivna. Möjligen kan man invända att en anslutning rent faktiskt skulle vara onödig om Europadomstolen skulle vara beredd att hålla medlemsstaterna ansvariga för EU:s handlingar på deras territorium. Vissa avgöranden pekar i den riktningen men Europadomstolen har ännu inte tagit steget fullt ut.

Den stadga om de grundläggande rättigheterna som högtidligt proklamerades av rådet, kommissionen och Europaparlamentet den 7 december 2000 är idag inte rättsligt bindande. EG-domstolen har hittills också avhållit sig från att genom praxis göra den det. Om domstolen hade gjort det hade det varit ett allvarligt demokratiskt problem eftersom det hela tiden stått klart för ”lagstiftaren” att frågan om stadgan skall göras rättsligt bindande skall avgöras i annan ordning. Det huvudsakliga argumentet för ett införlivande av stadgan i ett framtida konstitutionellt EU-fördrag är att det skulle ha ett mycket starkt symbolvärde. Eftersom stadgan ursprungligen endast hade till syfte att samla och synliggöra redan existerande rättigheter borde ett införlivande nämligen inte leda till ett stärkt skydd.

Det konvent som arbetade fram stadgan gick dock i vissa avseende utanför sitt mandat och stadgan innehåller vissa nya fri- och rättigheter som inte kan sägas ha ingått i EU-rätten tidigare. Ett införlivande skulle därför kunna medföra ett förstärkt skydd av vissa rättigheter. Stadgan har dock utsatts för

stark kritik för att särskilt vissa sociala rättigheter blivit olyckligt formulerade. Vidare är ett starkt argument emot ett införlivande den dubbling av rättigheter som är följden av att stadgan samlar alla rättigheter som fanns på annat håll – skrivna som oskrivna. Eftersom stadgan inte har använt exakt samma ordalydelse skulle det kunna få till följd att rättigheternas innehåll ändras. Konventets arbetsgrupp har dock lagt ett förslag som torde lösa det problemet. Det finns vidare farhågor om att ett införlivande av stadgan skulle skapa kompetens för EU att lagstifta på området. Även där har konventets arbetsgrupp lagt ett förslag som borde skingra dessa farhågor. Trots det finns det risk för att stadgan skulle grunda kompetens – åtminstone på sikt.

## 2.2 Slutsatser

### Anslutning till Europakonventionen

EU bör ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. De rättsliga problem som finns går att lösa och arbetsgruppens förslag bör följas.

Europeiska konventets arbetsgrupp II har föreslagit att en bestämmelse skall införas i ett framtida konstitutionellt fördrag för EU som gör en anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna möjlig. En anslutning till Europakonventionen skulle ha mycket starkt symbolvärde och skicka en stark politisk signal utåt i världen. Därigenom skulle EU med större trovärdighet kunna fortsätta sitt arbete för mänskliga rättigheter i världen.

En anslutning till Europakonventionen skulle leda till en enhetlig utveckling mellan EG-domstolens och Europadomstolens praxis i frågor som rör mänskliga rättigheter. Det skulle också leda till större tydlighet och rättssäkerhet för enskilda. Det finns dock vissa tekniska problem kring bl.a. hur EU skall vara representerat i Europadomstolen som måste lösas. Europarådet är också positivt till en anslutning.

En anslutning till Europakonventionen hindrar på intet sätt att stadgan införlivas i fördragen utan skall ses som ett komplement. Det skulle leda till en situation som liknar medlemsstaternas där deras konstitutioner (stadgan) skyddar grundläggande fri- och rättigheter medan de också accepterat Europadomstolens kontroll av att det *minimiskydd* som Europakonventionen utgör efterlevs.

### **Införlivande av stadgan**

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bör införlivas i EU:s framtida konstitutionella fördrag. En inkorporering i det framtida fördraget skulle ha ett mycket starkt symbolvärde och arbetsgruppens förslag med den betydelsen bör därför följas.

Ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i ett framtida konstitutionellt fördrag för EU har huvudsakligen symbolvärde och borde inte ha någon egentlig rättslig betydelse. En anslutning till Europakonventionen skulle ha större praktisk betydelse. Värdet av symbolhandlingar skall dock inte underskattas och det kan tänkas att den psykologiska effekt och det tydliggörande av mänskliga rättigheter som ett införlivande skulle få åtminstone på sikt kan få stor praktisk betydelse.

Av de tre huvudalternativ för införlivande som diskuterats: (1) inkorporering; (2) bifogande som protokoll; (3) hänvisning till stadgan i fördragsartikel; är en inkorporering att föredra. De två första alternativen är juridiskt likvärdiga men ett protokoll skulle möjligen inte ge stadgan den framskjutna position den förtjänar. Den tredje lösningen skulle ha för- eller nackdelen – beroende på hur man ser det – att den lämnar EG-domstolen större tolkningsutrymme att fritt utveckla praxis på området mänskliga rättigheter. Eftersom ett införlivande huvudsakligen är en symbolhandling bör också den lösning väljas som har störst symbolvärde.

De tekniska problem som en dubblering av rättigheter skapar kan undvikas genom en s.k. hänskjutandeklausul och arbetsgruppens förslag förefaller adekvat. För att det inte skall råda några tvivel om att även ett införlivande inte leder till en utvidgning av EU:s kompetens till området mänskliga rättigheter (förutsatt att det upplevs som ett problem) vore det säkrast att också formulera om det som idag är stadgans artikel 51.1, som idag talar om att unionen skall "främja tillämpningen" av stadgans rättigheter.

### **Vad som verkligen borde göras om EU menar allvar**

EU bör inrätta en övervakningsmyndighet med syfte att kontrollera och övervaka att de mänskliga rättigheterna efterlevs. Det bör övervägas om inte en post som kommissionär för mänskliga rättigheter skall instiftas.

Såväl en anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna som ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna har huvudsakligen symbolisk effekt. Symbolhandlingar är viktiga och kan få stor betydelse främst på längre sikt men det skulle troligen få större betydelse för skyddet för de mänskliga rättigheterna om EU också bedrev en aktiv politik till skydd för mänskliga rättigheter. De människor som behöver ett starkt skydd för mänskliga rättigheter är ofta inte de som är starka nog att själva ta till vara dem. En övervakningsmyndighet skulle därför kunna fylla en viktig funktion. Möjligen skulle ämbetet som europeisk ombudsman kunna förstärkas i denna riktning.

### 3 GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER SOM ALLMÄNNA RÄTTSPRINCIPER I EG-RÄTTEN

#### 3.1 Bakgrund

Efter andra världskrigets slut grundades tre olika organisationer med syfte att återuppbygga Europa efter den ekonomiska och moraliska bankrutt som var en av krigets följder – OEEC ( sedermera OECD), Europarådet och de Europeiska gemenskaperna (EG). Dessa kom att skapa ett slags informell ansvarsfördelning emellan sig där Europarådet fokuserade på skyddet för de mänskliga rättigheterna<sup>4</sup> och OECD och EG ägnade sig åt den ekonomiska återuppbyggnaden. När EG grundades på 1950-talet<sup>5</sup> diskuterades visserligen frågan om skyddet för de mänskliga rättigheterna men diskussionerna gav aldrig något konkret resultat. Det antogs för det första att Europarådet skulle ansvara för detta skydd och för det andra trodde man inte att den ekonomiska integrationen skulle kunna leda till några inskränkningar av de mänskliga rättigheterna. De tre grundläggande EG-fördragen kom därför aldrig att innehålla några bestämmelser om skydd för mänskliga rättigheter.<sup>6</sup>

EG-domstolen hade inledningsvis ringa intresse för skyddet av mänskliga rättigheter. I ett antal tidiga rättsfall som behandlade förenligheten mellan vissa bestämmelser i den tyska grundlagen och beslut fattade av den Höga myndigheten (föregångaren till kommissionen under Kol- och stålfördraget) uttalade EG-domstolen att den endast hade behörighet att tillämpa EG-

---

<sup>4</sup> Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna undertecknades i Rom den 4 november 1950.

<sup>5</sup> Fördraget om upprättande av den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) undertecknades i Paris den 18 april 1951 och trädde i kraft den 25 juli 1952; fördragen om upprättande av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och den Europeiska atomenergigemenskapen undertecknades båda i Rom den 25 mars 1957 och trädde i kraft den 1 januari 1958.

<sup>6</sup> L. Betten & N. Grief, *EU Law and Human Rights*, s. 53.



rätt och således inte kunde vare sig tolka eller tillämpa nationella bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter för att bedöma lagligheten av Höga myndighetens beslut.<sup>7</sup> EG-domstolen uttalade därvid klart att EG-rätten inte innehåller någon allmän rättsprincip, uttrycklig eller implicit, som garanterar skyddet för ”vested rights”.<sup>8</sup>

Avsaknaden av skydd för mänskliga rättigheter i EG-rätten blev svårare att acceptera allteftersom EG-rätten växte i omfång och kom att omfatta allt fler områden av samhällslivet. Enskilda kom därför också att i växande omfattning beröras av EG-rätten.<sup>9</sup> Till detta skall läggas de principer om EG-rättens direkta effekt och företräde framför nationell rätt som EG-domstolen under 1960-talets första hälft slog fast.<sup>10</sup> Det blev därför allt svårare att leva med en EG-rätt utan skydd för mänskliga rättigheter.

I flera fall inför nationella domstolar och EG-domstolen började främst tyska men även andra jurister göra gällande att gemenskapens rättsakter var ogiltiga eftersom de stred mot nationella regler om grundläggande fri- och rättigheter. I fallet *Stauder* från 1969 slog EG-domstolen som ett svar på det ökade trycket också för första gången fast att mänskliga rättigheter hörde till de allmänna rättsprinciper som EG-domstolen värnade om.<sup>11</sup> Ingenting sades dock om vilka dessa rättigheter var och hur de kunde identifieras. Ett år senare i fallet *Inter-*

---

<sup>7</sup> Se målen 1/58 *Stork* [1959] ECR 17 och 36–38 & 40/59 *Geitling* [1960] ECR 423. Bakom besluten kan ha legat en rädsla för att skyddet för mänskliga rättigheter skulle användas till att underordna gemenskapsrätten medlemsstaternas konstitutioner. Se F. Mancini & V. di Bucci, ”Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire”, Collected courses of the Academy of European Law, Vol. 1, 1990, s. 36 och D. McGoldrick, ”The European Union after Amsterdam: An Organisation with General Human Rights Competence?”, i: D. O’Keefe & P. Twomey, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, s. 254.

<sup>8</sup> Mål 36-38 & 40/59 *Geitling* [1960] ECR 423 på s. 439.

<sup>9</sup> G. Lysén, *Europas grundlag*, s. 107.

<sup>10</sup> Se målen 26/62 *van Gend & Loos* REG specialutgåva I s. 161 och 6/64 *Costa mot E.N.E.L.* REG specialutgåva I s. 211.

<sup>11</sup> Mål 29/69 *Stauder* REG specialutgåva I s. 421.

*nationale Handelsgesellschaft* gjorde domstolen klart att den hämtade inspiration från det gemensamma i medlemsstaternas konstitutionella traditioner.<sup>12</sup> I samma mål utvidgade EG-domstolen också företrädesdoktrinen till att omfatta även förhållandet till nationella grundlagar.<sup>13</sup>

Den tyska domstol som hade hänskjutit frågan till förhandsavgörande lät sig inte nöja med EG-domstolens bekännelser till mänskliga rättigheter utan hänsköt frågan till *Bundesverfassungsgericht*, den tyska författningsdomstolen. Denna uttalade i den s.k. *Solange I*-domen att så länge som EG-rätten inte innehöll ett tillfredställande skydd för mänskliga rättigheter skulle gemenskapsrättsakter kunna sättas åt sidan och förklaras icke tillämpliga om de stred mot den tyska grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.<sup>14</sup>

Under hotet att tyska domstolar och domstolar i andra medlemsstater med starkt konstitutionellt skydd skulle börja ifrågasätta doktrinen om EG-rättens företräde fortsatte därför EG-domstolen i en räkka rättsfall att utveckla skyddet för de mänskliga rättigheterna.<sup>15</sup> I *Nold* hänvisade EG-domstolen till att den i tillägg till medlemsstaternas konstitutioner hade att beakta skyddet av mänskliga rättigheter i internationella instrument som medlemsstaterna medverkat eller anslutit sig till.<sup>16</sup> Det viktigaste av dessa instrument var naturligtvis Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna men den nämndes inte vid namn.

I fallet *Rutili* från 1975 hänvisade EG-domstolen för första gången uttryckligen till Europakonventionen.<sup>17</sup> En bidragande

---

<sup>12</sup> Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* REG specialutgåva I s. 503.

<sup>13</sup> Man kan ju naturligtvis hävda att den ända sedan *Costa mot E.N.E.L.* (se ovan not 10) haft denna omfattning men att det tidigare inte funnits anledning för EG-domstolen att uttryckligen påpeka detta.

<sup>14</sup> BVerfGE 37, 271. Översättning till engelska i CMLR 1974 s. 540.

<sup>15</sup> I. Cameron, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, s. 140 f.

<sup>16</sup> Mål 4/73 *Nold* REG specialutgåva II s. 291.

<sup>17</sup> Mål 36/75 *Rutili* REG specialutgåva II s. 485.

orsak torde ha varit att Frankrike till slut, som sista medlemsstat, i mars 1974 hade ratificerat konventionen.<sup>18</sup> År 1986 förklarade den tyska författningsdomstolen också i sin s.k. *Solange II*-dom att rättsutvecklingen medfört att EG-rättens skydd av mänskliga rättigheter i stort motsvarade den tyska grundlagens krav. Därför krävdes det inte längre att gemenskapsrättakter kontrollerades i förhållande till tysk rätt i detta avseende. *Bundesverfassungsgericht* förbehöll sig dock den principiella rätten till överprövning för det fall att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inom EG skulle komma att bli otillräckligt.<sup>19</sup>

EG-domstolens utvecklande av skyddet för de mänskliga rättigheterna välkomnades från många håll och stöddes även av de andra institutionerna. Europaparlamentet, rådet och kommissionen antog 1977 en gemensam förklaring om grundläggande rättigheter.<sup>20</sup> Denna förklaring kom att följas av bl.a. ett uttalande till stöd för de mänskliga rättigheterna i ingressen till den Europeiska enhetsakten från 1986 och en förklaring från Europaparlamentet 1989.<sup>21</sup> Även om dessa dokument inte var rättsligt bindande hade de stort symbolvärde genom att de visade på en stark uppslutning kring skyddet för mänskliga rättigheter. De bidrog i första hand till att ge stöd åt EG-domstolens utveckling av de mänskliga rättigheterna som oskrivna rättsprinciper.<sup>22</sup> I Maastrichtfördraget (EU-fördraget) från 1992

---

<sup>18</sup> Understryks av P. Pescatore, "La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention européenne des droits de l'homme", i: F. Matscher & H. Petzold (Hrsg.), *Protecting human rights: the European dimension: studies in honour of Gérard J. Wiarda*, s. 442 f.

<sup>19</sup> BVerfGE 73, 339. Översättning till engelska i CMLR 1987, 225. I ett avgörande från år 2000 klargjorde *Bundesverfassungsgericht* att den endast kommer kontrollera gemenskapsrättsakter eller deras tillämpning om skyddet för mänskliga rättigheter inte kan anses *generellt* [min kurs.] tillgodosett och att mål där gemenskapsrättsakter klandras för eventuella brister avseende detta skydd tills vidare kommer att avvisas, se BVerfGE 102, 147.

<sup>20</sup> OJ C 103, 27.4.1977, s. 1.

<sup>21</sup> OJ C 120, 16.5.1989, s. 51.

<sup>22</sup> P. Craig & G. de Búrca, *EU Law*, p. 349.

kom så i artikel F.2 (numera art. 6.2 EU) en uttrycklig bestämmelse som stadgade att:

Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Bestämmelsen hade ursprungligen ett begränsat värde eftersom EG-domstolen inte hade behörighet att tolka och tillämpa denna fördragsbestämmelse.<sup>23</sup> I och med Amsterdamfördraget 1997 föreföll medlemsstaterna dock ha kommit över sin rädsla för att EG-domstolen skulle införa en rättighetskatalog bakvägen och domstolen gavs behörighet såvitt avser institutionernas verksamhet och för de fall EG-domstolen redan har behörighet på någon annan grund.<sup>24</sup> Eftersom det är en abstrakt hänvisning till Europakonventionen i dess egenskap av inspirationskälla för allmänna rättsprinciper kan artikel 6.2 EU knappast sägas innebära att konventionen därigenom inkorporerats bakvägen.<sup>25</sup>

Begränsningen av EG-domstolens behörighet till de fall där den redan har det innebär bl.a. att den inte har behörighet beträffande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och endast begränsad behörighet beträffande polissamarbete och straffrättsligt samarbete – där ju frågor om respekt för mänskliga rättigheter i många fall ställs på sin spets – och inte heller behörighet för de fall EU-rätten genomförs av någon annan än EU:s institutioner.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Det följde av artikel L EU-fördraget.

<sup>24</sup> Se J.L. Duvigneau, LIEI 1998 s. 74.

<sup>25</sup> S. Langrish, "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights", ELRev. 1998 s. 3. Se också Förstainstansrättens avgörande i målet T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke* REG 2001 s. II-729.

<sup>26</sup> Se om detta J.L. Duvigneau, LIEI 1998 s. 89 och CONV116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 14 f.

Det kan också tilläggas att Amsterdamfördraget införde en artikel 7 i EU-fördraget. Enligt denna bestämmelse kan en medlemsstats rösträtt i rådet suspenderas om det slås fast att den allvarligt och ihållande åsidosätter respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>27</sup> Vidare är respekten för de mänskliga rättigheterna enligt artikel 49 EU också ett villkor för medlemskap i Europeiska Unionen. Det är två bestämmelser som har stor politisk betydelse för att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna inom EU.<sup>28</sup>

Eftersom allmänna rättsprinciper till sin natur är oskrivna kan de endast definieras av EG-domstolen. Anledningen till detta är att de endast kan uppstå genom auktoritativ tolkning av EU-rätten, vilket EG-domstolen har monopol på. Denna mycket långtgående befogenhet att (upp)finna allmänna rättsprinciper anses allmänt kunna härledas ur artikel 220 EG, enligt vilken "[d]omstolen och förstainstansrätten skall inom ramen för sina respektive behörighetsområden säkerställa att *lag och rätt* [min kurs.] följs vid tolkning och tillämpning av detta fördrag". I uttrycket "lag och rätt" ingår inte enbart skrivna rättskällor utan även allmänna rättsprinciper. Av detta följer också med nödvändighet att allmänna rättsprinciper (och därmed även de mänskliga rättigheterna) går före även själva fördragstexterna.<sup>29</sup>

### 3.2 Skyddets räckvidd

När EU:s egna institutioner utfärdar eller tillämpar EU-rätt är de bundna av kravet på respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Exempelvis på konkurrensrättens område är att

---

<sup>27</sup> Se för debaclet kring sanktioner mot Österrike efter högerpopulistiska FPÖ:s inträde i landets koalitionsregering: M. Merlingen, C. Muddle & U. Sedelmeier, "The Right and the Righteous?: European Norms, Domestic Politics and the Sanctions against Austria", *JCMS* 2001 s. 59–77.

<sup>28</sup> P. Craig & G. de Búrca, *EU Law*, p. 350.

<sup>29</sup> A. Toth, "Human Rights as General Principles of Law, in the Past and in the Future", i: U. Bernitz & J. Nergelius (eds.) *General Principles of European Community Law*, s. 78.

kommissionen vid beslut om böter, undersökningar och bevisupptagning är bunden av detta krav på respekt. Det betyder att det också är fullt möjligt att i enlighet med artikel 230 EG väcka talan vid EG-domstolen och begära att en förordning, ett direktiv eller ett beslut skall ogiltigförklaras därför att den eller det står i strid mot de mänskliga rättigheterna. Det går också att kräva att EG-rätten skall tolkas mot bakgrund av de mänskliga rättigheterna, t.ex. vid en begäran om förhandsavgörande från EG-domstolen enligt artikel 234 EG. Mänskliga rättigheter kan också användas för att fylla ut luckor i EG-rätten.

I fallet *Wachauf* från 1989,<sup>30</sup> som rörde vissa tyska bestämmelser om ersättning för nedlagd mjölkproduktion, slog EG-domstolen fast att mänskliga rättigheter som allmänna rättsprinciper i EG-rätten inte endast kan åberopas gentemot EG:s institutioner utan att även medlemsstaterna är ”bundna av de krav som följer av kraven på skydd för grundläggande rättigheter i gemenskapens rättsordning när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser”.<sup>31</sup> Den tyska staten kunde i fallet sägas ha agerat som ett slags agent för EG och genomförde en EG-förordning på jordbrukspolitikens område.<sup>32</sup> Om medlemsstaterna inte vore bundna av konventionen i dessa fall skulle EU-rätten bidra till att frånta medlemsstaterna deras skyldigheter enligt konventionen.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Mål 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609, punkt 19.

<sup>31</sup> Citatet från målet C-292/97 *Karlsson* REG 2000, s. I-2737 punkt 37.

Se även målet C-2/92 *Bostock* [1994] ECR I-955 punkt 16. Se allmänt J. Temple Lang, ”The Sphere in which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles”, LIEI 1991 s. 23-35; M. Ruffert, ”Die Mitgliedsstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte”, EuGRZ 1995 s. 518-530.

<sup>32</sup> Nämligen Council Regulation (EEC) No 857/84 of 31 March 1984 adopting general rules for the application of the levy referred to in Article 5c of Regulation (EEC) No 804/68 in the milk and milk products, OJ L 90, 1.4.1984, s. 13.

<sup>33</sup> Se generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i målet C-84/95 *Bosphorus* REG 1996 s. I-3953 punkten 53. Se också J. Temple Lang,

Även när medlemsstaterna inte direkt genomför EG-rättsliga bestämmelser kan de sägas agera inom ramen för EG-rätten. EG-domstolen har, efter viss inledande tvekan,<sup>34</sup> förklarat att medlemsstaterna har en skyldighet att respektera skyddet för grundläggande fri- och rättigheter när de agerar inom ”gemenskapsrättens tillämpningsområde”.<sup>35</sup> Det är fråga om fall där medlemsstaterna försöker åberopa någon av undantagsreglerna inom EG-rätten för att rättfärdiga tvingande nationella hänsyn. Exempelvis uttalade EG-domstolen i fallet *Familiapress*, som handlade om ett österrikiskt förbud mot försäljning av tidskrifter som innehåller tävlingar med priser, att nationell lagstiftning med syfte att främja pressmångfald som hindrade den fria rörligheten för varor måste tolkas mot ljuset av (i detta fall) skyddet för yttrandefriheten i artikel 10 Europakonventionen.<sup>36</sup>

Det har höjts många kritiska röster mot vad som uppfattats som ett försök att ta över medlemsstaternas kompetens på området för mänskliga rättigheter och att pådyvla dessa en EU-standard på området.<sup>37</sup> Man kan jämföra med ”the Bill of

---

”The Sphere in which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles”, LIEI 1991 s. 28 f. för inte färre än nio olika skäl för varför medlemsstaterna måste vara bundna av de grundläggande fri- och rättigheterna när de genomför EU-rätt och M. Ruffert, ”Die Mitgliedsstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte, EuGRZ 1995 s. 523–527 för argument för och emot.

<sup>34</sup> Se målen 61-61/84 *Cinétheque* REG specialutgåva VII s. 295 och 12/86 *Demirel* REG specialutgåva IX s. 175.

<sup>35</sup> Se mål C-260/89 *ERT* REG specialutgåva XI s. 209 punkt 42.

<sup>36</sup> Mål C-368/95 *Familiapress* REG 1997 s. I-3689. Se också J.H.H. Weiler, ”The European Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action”, i: F. Capotorti (ed.), *Du Droit International au Droit de l’Intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, s. 839 ff. för en argumentation för varför medlemsstaterna genom EU-rätten bör vara bundna av grundläggande fri- och rättigheter i dessa fall.

<sup>37</sup> Se J. Coppel & A. O’Neill, ”The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?”, CMLRev. 1992 s. 669. Jfr. dock J. Weiler & N. Lockhart, ”‘Taking Rights Seriously’ Seriously?” CMLRev. 1995 s. 51 och 579.

Rights” i den amerikanska konstitutionen, som ursprungligen endast ansågs vara tillämplig på federala organs åtgärder men som senare av USA:s högsta domstol utsträcktes till att omfatta även delstatsåtgärder.<sup>38</sup> Artikel 51 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna kan dock tolkas som ett steg tillbaka. Enligt denna bestämmelse riktar sig stadgan till medlemsstaterna ”endast när dessa *tillämpar* [min kurs.] unionsrätten”.<sup>39</sup>

I exempelvis artikel 25.1 av Europaparlamentets resolution om de mänskliga rättigheterna från 1989 används en vidare formulering: ”This Declaration shall afford protection for every citizen *in the field of application of* [min kurs.] Community law”.<sup>40</sup> Stadgan kan därför tolkas som om den endast omfattar de fall där medlemsstaterna genomför EG-rätten. I det ovan nämnda *Wachauf*-fallet använde EG-domstolen uttrycket ”implement” på engelska, ”mettent en œvre” på franska och ”bei der Durchführung” på tyska, dvs. samma formulering som i stadgan.<sup>41</sup> I *ERT och Familiapress*-målen, där ju medlemsstaterna i fråga inte direkt genomför EG-rätt används det vidare uttrycket ”inom EG-rättens tillämpningsområde”.<sup>42</sup> Man skulle därför kunna tolka stadgans ordalydelse som om avsikten vore

---

<sup>38</sup> *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925). Enligt denna tolkning skall det 14:e tillägget från 1868 till Förenta Staternas konstitution förstås så att delstaterna inte får inskränka de fri- och rättigheter som de amerikanska medborgarna garanteras av konstitutionen. Justice Cardozo uttalade i *Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319 (1937) på s. 324 f. att ”immunities that are valid as against the federal government by force of the specific pledges of particular amendments have been found to be implicit in the concept of ordered liberty, and thus, through the Fourteenth Amendment, become valid as against the states”. Se för framväxten av denna förståelse av det 14:e tillägget R. Berger, *Government by Judiciary: the Transformation of the Fourteenth Amendment*.

<sup>39</sup> (Tydligare på engelska, franska och tyska: ”implementing”, ”mettent en œvre” och ”bei der Durchführung”).

<sup>40</sup> Se OJ 1989 C 120, 16.5.1989, s. 51.

<sup>41</sup> Mål 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609, punkt 19.

<sup>42</sup> Mål C-260/89 *ERT* REG specialutgåva XI s. 209 och C-368/95 *Familiapress* REG 1997 s. I-3689.



att utesluta dessa situationer.<sup>43</sup> Det är dock värt att notera att den förklarande rapporten till stadgan inte tolkar artikel 51.1 som en begränsning utan uttryckligen hänvisar till ERT-målet.<sup>44</sup>

En fråga som ännu inte besvarats är i vilken utsträckning som skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i EU-rätten även omfattar förhållanden mellan enskilda.<sup>45</sup> Eftersom många bestämmelser inom EU-rätten även har horisontell verkan, dvs. mellan enskilda, kan enskildas handlingar precis som medlemsstaters ju falla inom EG-rättens tillämpningsområde. Frågan har ännu inte avgjorts av EG-domstolen men eftersom denna hittills förklarat sig villig att så långt möjligt följa Europadomstolens för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) avgöranden finns det anledning att anta att den skulle förklara att även enskilda i sina förhållanden med varandra, inom ramen för EG-rättens tillämpningsområde, är bundna av kravet att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna. Europadomstolen slog redan 1981 i fallet *Young, James och Webster* fast att Europakonventionens skydd också omfattar förhållanden mellan enskilda.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Se G. de Búrca, "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", ELRev. 2001 s. 136 f. Välkommande: F.G. Jacobs, "Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice", ELRev. 2001 s. 338 f.

<sup>44</sup> Se CHARTE 4473/00, 11.10.2000, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: Förklaringar till stadgans fullständiga text, s. 73.

<sup>45</sup> Se J.L. Duvigneau, "From Advisory Opinion 2/94 to the Amsterdam Treaty: Human Rights Protection in the European Union", LIEI 1998 s. 71–73.

<sup>46</sup> App. No. 7601/76 & 7806/77, *Young, James and Webster v. The United Kingdom*, 13.8.1981, Series A, No. 44. Se också App. No. 24573/94, *H.L.R. v. France*, 29.4.1997, ECHR 1997-III och App. No. 30240/96, *D. v. the United Kingdom*, 2.5.1997, ECHR 1997-III.

## 4 PROBLEM MED DEN NUVARANDE ORDNINGEN

### 4.1 Den enskildes tillgång till rättvisa

Ett problem med den nuvarande ordningen har ansetts vara att den i allt för hög grad förlitar sig på rättslig kontroll. För den enskilde kan tillgången till i vart fall EG-domstolen i realiteten vara starkt begränsad. Enskilda har enligt artikel 230 EG mycket kringskurna möjligheter att väcka ogiltighetstalan mot rättsakter som institutionerna antagit. Till EU-rättens försvar kan dock sägas att rätten till lagprövning, trots sina begränsningar, är större än i vissa medlemsstater – bl.a. Sverige.

Det har till och med diskuterats om det inte skulle införas ett nytt särskilt rättsmedel, som skulle göra det möjligt för enskilda att väcka direkt talan mot även generella rättsakter, som åsidosätter de grundläggande fri- och rättigheterna – ett slags ”Verfassungsbeschwerde”.<sup>47</sup> Frågan om enskildas bristande rättsskydd har diskuterats inom EU:s framtidskonvent.<sup>48</sup> Arbetsgrupp II, som ägnade sig åt de mänskliga rättigheternas ställning inom EU, konstaterade att frågan låg utanför dess mandat men ville ändå uppmärksamma konventet på att det kunde föreligga ett problem.<sup>49</sup>

Ytterligare en omständighet som begränsar enskildas möjlighet att ta tillvara sina rättigheter är att det inte finns någon möjlighet enligt artikel 234 EG att tvinga en ovillig nationell domstol att begära förhandsavgörande från EG-domstolen.

---

<sup>47</sup> För att endast nämna en ur en hel domkyrkokör av röster kritiska mot den snäva praxis, se N. Reich, *Bürgerrechte in der Europäischen Union*, s. 135. EG-domstolen förefaller dock inte ha tagit något vidare intryck av kritiken. Se mål C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* REG 2002 s. I-6677. Se dock Förstainstansrättens dom i mål T-177/01 *Jégo-Quéré* REG 2002 s. II-2365.

<sup>48</sup> Se CONV116/02 Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 15 f.

<sup>49</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från arbetsgrupp II, s. 15 f.

Mot bakgrund av bland annat de inskränkningar som följer av jurisdiktionsreglerna har det från flera håll föreslagits en mer aktiv politik för mänskliga rättigheter från unionens sida. Kommissionen borde berikas med en kommissionär för mänskliga rättigheter och denna skulle tilldelas ett eget generaldirektorat. Det borde vidare skapas en särskild övervakningsmyndighet som aktivt kunde främja och skydda svaga gruppers mänskliga rättigheter.<sup>50</sup> Författarnas kritik sätter fingret på en viktigt ideologisk skillnad i synen på den roll grundläggande fri- och rättigheter har att spela. Antingen kan mänskliga rättigheter förstås som någonting som anger den normativa inriktningen för ett helt samhälle eller så kan de enbart ses som ett yttersta skydd för individen mot vissa övergrepp.<sup>51</sup>

Ett problem med att inrätta ett generaldirektorat för mänskliga rättigheter är att den med nödvändighet skulle få horisontell kompetens. Mänskliga rättigheter är inte enbart någonting som kan komma till uttryck i en stadga och sedan är det bra med det – de är någonting som måste beaktas i varje lagstiftningsärende. Det skulle rent praktiskt betyda detta generaldirektorat blir beredningsinstans när kommissionen planerar att lägga fram ett förslag till rättsakt. Det skulle naturligtvis kunna för-

---

<sup>50</sup> Se P. Alston & J.H.H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy" EJIL 1998, s. 696 f. och 712 ff.; G. Gaja, "New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe", i: Alston, P. (ed.), *The EU and human rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 799; punkt 19 av "Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000", uptryckt i P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 619-629; J.H.H. Weiler, "Editorial: Does the EU Truly Need a Charter of Rights, ELJ 2000 s. 96 f.. Mycket kritisk dock A. von Bogdandy, "The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union", CMLRev. 2000 s. 1309-1320.

<sup>51</sup> Se A. von Bogdandy, a.a., s. 1334. Denna den första synen på mänskliga rättigheter synes ha delats av "de vise" i rapporten "Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000".

dröja processen i viss utsträckning. Redan idag gör dock kommissionen en analys av om ett förslag till rättsakt överensstämmer med stadgan och denna analys resulterar sedan, liksom en subsidiaritetsanalys, i en särskild ingresspunkt.

Vidare förutsätter nästan inrättandet av ett generaldirektorat att mänskliga rättigheter skrivs in som ett av EU:s mål. Det skulle dock ofelbart föra med sig att EU får kompetens på området, vilket för närvarande inte är någonting som är politiskt genomförbart. Tvärtom framgår av framtidskonventets arbete att det råder samsyn om att det bör undvikas (se s. 39).

## 4.2 Allmänna rättsprinciper är till sin natur oprecisa

Eftersom EG-domstolens skydd för mänskliga rättigheter bygger på att dessa är allmänna rättsprinciper som härleds från medlemsstaternas konstitutioner och internationella instrument som dessa anslutit sig till skapas en stor osäkerhet om den verkliga omfattningen av skyddet.<sup>52</sup> Medlemsstaternas konstitutioner ger inte identiskt skydd för grundläggande fri- och rättigheter<sup>53</sup> och inte heller är de parter till samma internationella instrument.

Alldenstund EG-domstolen accepterade grundläggande fri- och rättigheter huvudsakligen i syfte att övertyga tyska domstolar om att företrädesdoktrinen skulle gälla även i förhållande till den tyska *Grundgesetz* kommer nationella konstitutionella bestämmelser att spela en större roll än när EG-domstolen låter sig påverkas av nationell rätt vid härledandet av allmänna rättsprinciper inom andra områden. Det är dock inte frågan om direkt tillämpning av nationell rätt – domstolen ”låter sig inspireras”. Den fråga som därför uppkommer är i hur många konstitutioner en viss rättighet måste återfinnas för att respekteras av EG-domstolen – alla, en majoritet eller en-

---

<sup>52</sup> Se Lord Goldsmith, ”A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, CMLRev. 2001 s. 1204.

<sup>53</sup> Se för exempel P. Craig & G. De Búrca, *EU Law*, s. 330.

dast en? Även om alla dessa ståndpunkter har hävdats i litteraturen är det snarare fråga om att EG-domstolen har ett ganska stort utrymme att göra skönsmissiga bedömningar.<sup>54</sup>

Till det kommer att även om alla medlemsstater är parter till Europakonventionen är denna inte identiskt tillämplig i förhållande till alla av dem. Exempelvis har flera medlemsstater avgivit såväl reservationer som tolkningsförklaringar till Europakonventionen och inte heller tillträtt alla tilläggsprotokoll.

### 4.3 Motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen

Från flera håll har också pekats på faran med motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen.<sup>55</sup> Eftersom de två domstolarna verkar inom ramen för två olika rättsliga system och har olika bakgrund finns en risk för detta.<sup>56</sup> EG-domstolen har beskyllts för att sätta den inre marknaden i främsta rummet och för att i själva verket hysa ringa intresse för grundläggande fri- och rättigheter.<sup>57</sup> Den har också kritise-

---

<sup>54</sup> Se den tidigare domarens i EG-domstolen Federico Mancini uttalande därom i "Safeguarding Human Rights: The Role of the Court of Justice of the European Communities", Johns Hopkins University, Bologna, Occasional Paper 62, March 1990. Hänvisningen från D.R. Phelan, "Right to Life of the Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union", MLR 1992 s. 674. Se även uttalandet av domaren I EG-domstolen Vassilios Skouris i CONV 295/02 Sammanfattande not från mötet med arbetsgrupp II den 17 september 2002, s. 10.

<sup>55</sup> Se allmänt R. Lawson, "Confusion and Conflict?: Diverging Interpretations of the European Convention on Human rights in Strasbourg and Luxembourg" i: R. Lawson & M. de Blois (eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. III, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1993, s. 219–252; D. Spielmann, "Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities", i: P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, s. 757–780.

<sup>56</sup> J.L. Duvigneau, LIEI 1998 s. 82.

<sup>57</sup> J. Coppel & A. O'Neill, "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?", CMLRev. 1992 s. 669. A. von Bogdandy, "The European

rats för att ha varit alltför undfallande och inte ha ställt nödvändiga krav på medlemsstaterna när dessa agerar inom EU-rättens tillämpningsområde.<sup>58</sup>

Å andra sidan har framhållits att risken för motstridig praxis inte får överdrivas. EG-domstolen hänvisar regelmässigt till Europadomstolens avgöranden och anser sig, om än inte i formell mening, bunden av dess praxis.<sup>59</sup> Det är heller inte så lätt att spåra en eventuell motstridighet eftersom de flesta grundläggande fri- och rättigheter inte är absoluta utan skall vägas mot andra intressen och därför kan komma att begränsas.<sup>60</sup> Det finns dock flera fall där en viss divergens kan skönjas, särskilt från konkurrensrättens område.

I fallet *Hoechst*, vägrade företaget att släppa in kommissionens tjänstemän när dessa knackade på porten för att genomföra en s.k. gryningsråd (ett slags "husrannsakan light").<sup>61</sup> Hoechst förelades vid vite att underkasta sig undersökningen men överklagade detta beslut till EG-domstolen. Företaget hävdade att skyddet för hem och privatliv i Europakonventionens artikel 8.1 krävde att ett beslut om en sådan undersökning åtminstone fattats av domstol. EG-domstolen slog fast att det inte fanns stöd för att artikel 8.1 EKMR kunde anses omfatta även affärslokaler. Senare i *Niemietz* slog dock Europadomstolen fast att just så var fallet.<sup>62</sup> Det bör dock understrykas att vid tidpunkten för EG-domstolens avgörande fanns

---

Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union", CMLRev. 2000 s. 1321 f. finner att "the ECJ is far more sensitive to discrimination issues than to outright freedom issues".

<sup>58</sup> J.H.H. Weiler, "The European Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action" i: F. Capotorti (ed.), *Du Droit International au Droit de l'Intégration, Liber Amicorum Pierre Pescatore*, s. 841.

<sup>59</sup> Se bl.a. från Förstainstansrätten förenade målen T-213/95 & T-18/96 *SCK och FNK* REG 1997 s. II-1739 punkterna 53–57 och C-185/95P *Baustahlgewebe* REG 1998 s. I-8417 punkt 29.

<sup>60</sup> K. Lenaerts, "Fundamental Rights in the European Union", ELRev. 2000 s. 580 ff.

<sup>61</sup> Mål 46/87 *Hoechst* REG specialutgåva X s. 133.

<sup>62</sup> App. No. 13710/88, *Niemietz v. Germany*, 16.12.1992, Series A, No 251.

ingen praxis från Europadomstolen i frågan, vilket EG-domstolen också uttryckligen noterade.<sup>63</sup>

Vid undersökningar av eventuella överträdelser av EU:s konkurrensregler har kommissionen en rätt att begära upplysningar av ett företag. I fallet *Orkem* vägrade företaget att lämna sådana upplysningar och åberopade rätten att inte vittna mot sig själv, som skyddas i Europakonventionens artikel 6.<sup>64</sup> EG-domstolen slog därvid fast att förordning 17 (med procedurreglerna i konkurrensrätten)<sup>65</sup> inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om rätten att vägra uttala sig. Domstolen konstaterade också att även om artikel 6 i Europakonventionen kan åberopas av företag som är föremål för en undersökning på konkurrensrättens område ”följer det varken av bestämmelsens ordalydelse eller av Europadomstolens rättspraxis att denna bestämmelse innebär ett erkännande av rätten att inte vittna mot sig själv”.<sup>66</sup> I det senare avgörandet *Funke*, som handlade om franska tullmyndigheters krav att tillhandahålla vissa dokument, konstaterade dock Europadomstolen att artikel 6 EKMR visst innehåller en sådan rätt.<sup>67</sup>

Det finns dock anledning att inte överdriva betydelsen av dessa skillnader i de två domstolarnas praxis. I båda fallen har EG-domstolen haft att först besvara frågor innan Europadomstolen fått tillfälle att göra det. När EG-domstolen sedan har haft tillfälle att återkomma till en liknande fråga har den beak-

---

<sup>63</sup> Se mål 46/87 *Hoechst* REG specialutgåva X s. 133, punkt 18.

<sup>64</sup> Mål 374/87 *Orkem* REG specialutgåva X s. 217.

<sup>65</sup> Förordning nr 17 Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86, EGT Svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8. Denna förordning ersätts nu av Rådets förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT L 1, 4.1.2003, s. 1, som börjar gälla den 1 maj 2004.

<sup>66</sup> Mål 374/87 *Orkem* REG specialutgåva X s. 217, punkt 30.

<sup>67</sup> App. No. 10828/84 *Funke v. France*, Series A, 25.2.1993, No. 256-A, punkt 44. Se för betydelsen av avgörande för konkurrensrätten inom EU: W. van Overbeek, ”The Right to Remain Silent in Competition Investigations: The Funke Decision of the Court of Human Rights Makes Revision of the ECJ’s Case Law Necessary”, ECLR 1994 s. 131 ff.

tat praxis från Europadomstolen.<sup>68</sup> Formellt sett är situationen emellertid otillfredsställande. Medlemsstaterna har överlämnat kompetens till EU men är fortfarande ansvariga för att deras myndigheter följer Europakonventionen även när de genomför EU-rätt.<sup>69</sup> De har dock ingen möjlighet att ogiltigförklara eller vägra tillämpa EU-rätt som strider mot Europakonventionen. Det kan endast EG-domstolen göra och den domstolens domslut kan inte föras vidare till Europadomstolen eftersom EU inte är part till Europakonventionen.<sup>70</sup> Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna har vid ett flertal tillfällen förklarat sig obehörig *ratione personae* att ta upp klagomål riktade mot EU.<sup>71</sup>

För att ändå komma tillrätta med problemet med motstridig praxis och bristen på möjlighet att föra vidare mål från EG-domstolen har det föreslagits att för de fall medlemsstaterna genomför EU-rätten (och då medlemsstaternas domstolar ju har behörighet) skall nationella domstolar genom lämpligt nationellt rättsmedel ta upp målet igen och hänskjuta det till EG-domstolen för ett förhandsavgörande. Detta skall avges mot bakgrunden av ny praxis från Europadomstolen. För de fall där EU:s institutioner genomför EU-rätten själva, och ingen nationell domstol har behörighet, föreslås ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen som skulle göra det möjligt för EG-domstolen att begära förhandsavgöranden från Europadomstolen.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Se från Förstainstansrätten målet T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke* REG 2001 s. II-729.

<sup>69</sup> Se Europakommissionens för de mänskliga rättigheterna avgörande I *M. & Co. v. Federal Republic of Germany*, Application No. 13258/87, 6.2.1987. Vidare om detta SOU 1996:16 s. 105.

<sup>70</sup> I. Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, s. 146 med förklarande figur på s. 147.

<sup>71</sup> Se ansökningarna nr. 8030/77 CFDT v. *European Communities*, 10.7.1978 och 13539/88 *C. Dufay v. European Communities*, 19.1.1989.

<sup>72</sup> K. Lenaerts, "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue", *ELRev.* 1991 s. 379 ff. Ett liknande förslag framfördes också av de svenska och danska regeringarna inför 1996 års regeringskonferens, se SOU 1996:16 s. 121.



#### 4.4 EU:s trovärdighet gentemot tredje land

EU (eller rättare sagt EG) har en viss extern kompetens på området mänskliga rättigheter. Enligt artikel 177 EG skall EU:s biståndspolitik bidra till ”att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” och för detta syfte har gemenskapen i artikel 181 EG givits befogenhet att ingå avtal med tredje land. De biståndsavtal med tredje land som gemenskapen ingår innehåller sedan början av 1990-talet också regelmässigt bestämmelser som förpliktar mottagarlandet att garantera respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>73</sup> När EU i sina relationer med tredje länder insisterar på att dessa utvecklar sitt skydd för grundläggande fri- och rättigheter kan avsaknaden av tydlig intern rättighetskatalog eller liknande arrangemang framstå som hycklande.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Se bl.a. F. Hoffmeister, *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft/Human rights and democracy clauses in EC agreements with third states*; B. Brandtner & A. Rosas, ”Human Rights and the External Relations of the EC: An Analysis of Doctrine and Practice”, EJIL 1998 s. 473 ff. samt E. Riedel & M. Will, ”Human Rights Clauses in External Agreements of the EC”, i: P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, s. 723–754.

<sup>74</sup> Se bl.a. A. Williams, ”Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy of Distinction?”, ELRev. 2000 s. 601; L. Gunvén, ”EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en ’själ’”, ERT 2001 s. 26; I. Cameron, ”EU-Stadgan om de grundläggande rättigheterna – för vem och varför?”, ERT 2001 s. 145; G. de Búrca, ”Convergence and Divergence in European Public Law: The Case of Human Rights”, i: P. Beaumont, C. Lyons & N. Walker, *Convergence and Divergence in European Public Law*, s. 140 ff.. I rådets *European Union Annual Report on Human Rights 2000* konstateras på s. 5 att ”[t]he European Union is aware that it must begin by applying to itself the principles for which it stands”. Se också punkten 8 i den rapport *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* som antogs av en ”Comité des sages” 1998.

## 5 ANSLUTNING TILL EUROPAKONVENTIONEN

### 5.1 Debatten fram till framtidskonventet

Frågan om EU (eller EG) skulle tillträda Europakonventionen om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna är inte ny utan har diskuterats i decennier. Frågan togs upp av kommissionen redan 1979 i en promemoria i vilken det för övrigt också förutsattes att ett sådant tillträde skulle åtföljas av ett antagande av en fri- och rättighetskatalog för EG.<sup>75</sup> Flera medlemsstater motsatte sig ett sådant tillträde och det dröjde därför till 1990 innan kommissionen återkom med en begäran till rådet om fullmakt att inleda anslutningsförhandlingar. Europaparlamentet ställde sig också positivt till en anslutning.<sup>76</sup> En smula oortodox svarade inte rådet ja eller nej till denna förfrågan utan bad EG-domstolen avge ett yttrande (enligt art. 300.6 EG) över frågan om en anslutning till Europakonventionen vore förenlig med EG-fördraget. Det kan antas att rådet räknade med ett nej från domstolen och att det genom att förfara på detta sätt såg en möjlighet att undvika att ta ställning i frågan. Den normala ordningen hade annars varit att rådet givit kommissionen i uppdrag att förhandla fram ett anslutningsavtal som sedan underställts EG-domstolen för ett yttrande om dettas förenlighet med EG-fördraget.

Trots den något omvända proceduren förklarade sig EG-domstolen i det yttrande som avgavs den 28 mars 1996 behörig att

---

<sup>75</sup> Bull. EC supp. 2/79 Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights – Commission Memorandum. I en rapport från 1976 hade kommissionen dock ställt sig negativ till en anslutning, se Bull. EC supp. 5/76 Protection of fundamental rights within the European Community.

<sup>76</sup> Se särskilt rapporten från LIBE-utskottet (medborgerliga fri- och rättigheter samt [numera] rättsliga och inrikes frågor) författad av Rinaldo Bontempi, PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights och Europaparlamentets Resolution on Community accession to the European Convention on Human Rights, OJ C 44, 14.2.1994, s. 32.

uttala sig om gemenskapen hade behörighet att ingå ett avtal om anslutning till Europakonventionen. Eftersom det ännu inte fanns något framförhandlat anslutningsfördrag var det dock inte möjligt för domstolen att uttala sig om förenligheten av ett sådant med EG-fördraget.<sup>77</sup> Det fanns huvudsakligen två EU-rättsliga frågetecken som måste rätas ut innan en eventuell anslutning till Europakonventionen kunde bli aktuell. För det första var det inte säkert om det fanns rättslig grund för gemenskapen att ansluta sig. För det andra var det osäkert om det var förenligt med artiklarna 164 (nu 220) och 219 (nu 292) EG-fördraget, vilka ger EG-domstolen ensamrätt att tolka EG-rätten, att gemenskapen underordnar sig en annan internationell domstols beslut.

Eftersom gemenskapen, enligt den s.k. principen om tilldelade befogenheter, endast har de befogenheter som den ges i fördragen, följer att denna alltid måste kunna stödja varje handlande på en viss rättslig grund, dvs. en eller flera fördragsartiklar.<sup>78</sup> Detta följer av artikel 5 EG, enligt vilken "[g]emenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag". Om gemenskapen har fått ett visst bemyndigande att agera internt följer därav att den också har rätt att agera externt.<sup>79</sup>

Eftersom det inte fanns någon uttrycklig bestämmelse som bemyndigade gemenskapen att anta en rättighetskatalog eller ansluta sig till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna aktualiserades om inte artikel 235 (nu 308) EG-fördraget kunde tjäna som rättslig grund för en anslutning. Denna bestämmelse används

---

<sup>77</sup> Yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759, punkterna 18–22.

<sup>78</sup> *Principle of conferred powers/principe de compétence d'attribution/ Prinzip der enumerierten Einzelzuständigkeiten*. Se allmänt om denna princip T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, s. 110 ff.

<sup>79</sup> Mål 22/70 *ERTA* REG specialutgåva I s. 551.

när inte någon annan fördragsartikel berättigar till agerandet och är något av en "slasktratt" som används till s.k. fördragsutfyllnad. Avsikten är att kompensera för att gemenskapernas institutioner inte genom särskilda bestämmelser i fördraget uttryckligen eller underförstått tilldelats de befogenheter som är nödvändiga för att gemenskapen skall kunna sköta sina uppgifter och nå fördragsmålen – som för övrigt är mycket vitt formulerade.

EG-domstolen konstaterade att eftersom en anslutning till Europakonventionen skulle innebära en anslutning till ett system med egna institutioner skulle detta få stora följder för gemenskapens egna institutionella system. Det skulle därför spränga ramarna för vad som är möjligt enligt artikel 235 (nu 308) EG-fördraget och en anslutning kunde endast ske genom att EG-fördraget ändrades.<sup>80</sup>

Man kan dra paralleller med EG-domstolens första yttrande om EES-avtalet.<sup>81</sup> I det yttrandet uttalade EG-domstolen att ingående av internationella avtal med en särskild domstol som är behörig att tolka avtalets bestämmelser i princip inte oförenligt med gemenskrätten.<sup>82</sup> Men eftersom EES-avtalet på väsentliga områden i princip kopierar EG-fördragets regler ansågs det finnas risk att den tilltänkta EES-domstolens praxis skulle påverka EG-domstolens (särskilt som EES-domstolen delvis skulle bestå av domare från EG-domstolen) praxis och därigenom strida mot EG-fördragets artikel 164, som garanterar EG-domstolens monopol att tolka EG-rätten.<sup>83</sup>

Det är oklart om det är samma slags problem som med EES-avtalet som föranledde EG-domstolens underkännande i yttrandet om anslutning till Europakonventionen. Argumentationen har kritiserats eftersom ju EG-domstolen som sagt inte i sig är emot anslutning till internationella avtal med en dom-

---

<sup>80</sup> Yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759, punkt 35.

<sup>81</sup> Yttrande 1/91 *EES-avtalet* REG specialutgåva XI s. I-533.

<sup>82</sup> *Ibid.* punkt 40.

<sup>83</sup> *Ibid.* punkterna 41–52.

stolsmekanism och eftersom den var beredd att acceptera tvistelösningsmekanismen i WTO-avtalet.<sup>84</sup>

Debatten om att ansluta gemenskapen till Europakonventionen var för den skull inte över – det stod bara klart att det skulle kräva en fördragsändring. Frågan var aktuell inför regeringskonferenserna i Amsterdam 1997 och Nice 1999 men stötte på patrull och någon bestämmelse som skulle göra det möjligt för gemenskapen att ansluta sig till Europakonventionen kom aldrig att införas i de fördrag som antogs. Senare under arbetet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se nedan avsnitt 6) stod det klart att anslutningsfrågan, oavsett vilken status stadgan skulle komma att få, fortfarande var aktuell. Det ena har aldrig uteslutit det andra.<sup>85</sup> Om den federala liknelsen tillåts är det inte annorlunda än att en federal stat har både en rättighetskatalog i konstitutionen och är ansluten till internationella konventioner till skydd för mänskliga rättigheter.

Vid Europeiska rådets möte i Laeken den 15 december 2001 antogs också den s.k. Laekenförklaringen i vilken Europeiska rådet uttalade att det måste övervägas om unionen skall ansluta sig till Europakonventionen för mänskliga rättigheter.<sup>86</sup> Vid

---

<sup>84</sup> P. Alston & J.H.H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy" EJIL 1998, s. 686; I. Cameron, "EU-Stadgan om de grundläggande rättigheterna – för vem och varför?", ERT 2001 s. 150. Se också P. Eeckhout, "The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question", CMLRev. 2002 s. 982.

<sup>85</sup> Se bl.a. Europaparlamentets resolution från den 27 april 1979, Resolution sur l' adhesion de la Communauté européenne a la convention européenne des droits de l' homme, OJ C 127, 21.5.1979, s. 69; PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights, s. 9; KOM(2000) 644 slutlig; 11.10.2000, Meddelande från kommissionen om den rättsliga statusen för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, punkt 9 och också CHARTE 4961/00 CONTRIB 356, 13.11.2000, Comments of the Council of Europe observers on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, s. 3.

<sup>86</sup> Bilaga I till Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Laeken 14–15 december 2001, s. 24.

det mötet beslutades också att kalla samman det s.k. framtidskonventet, som under Valéry Giscard d'Estaings ordförandeskap har haft i uppgift att "säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens".<sup>87</sup> Frågan om anslutning till Europakonventionen kom därför att behandlas av framtidskonventet och i arbetsgruppen för stadgan – arbetsgrupp II – tillsammans med frågan om stadgan om de grundläggande rättigheterna skall göras rättsligt bindande.

## 5.2 Argument för och emot en anslutning

### Starkt symbolvärde

Såväl för- och nackdelarna med en anslutning samt de rättsliga problem som måste lösas är tämligen väl kända efter nästan tre årtiondens debatt. Det kanske främsta argumentet för en anslutning har varit dess symbolvärde. Det är svårt att rättfärdiga att unionens medlemsstater är formellt bundna men inte den själv när den utger sig för att vara en demokratisk organisation. Fördelen med en anslutning skulle huvudsakligen vara politisk eftersom en sådan skulle understryka den betydelse som läggs vid respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>88</sup> Vidare har det stor betydelse för hur EU uppfattas utåt och skulle göra det möjligt för unionen att fortsätta sitt arbete för mänskliga rättigheter i kandidatländerna och i andra delar av världen med bibehållen trovärdighet (se ovan avsnitt 4.4).<sup>89</sup>

### Ingen motstridig praxis

Ett annat viktigt argument är att en anslutning till konventionen skulle eliminera risken för motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen för de mänskliga rättigheter-

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Se den danska regeringens inlägg i Yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759 på s. 1776.

<sup>89</sup> Se PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights, s. 10 och SOU 1996:16 s. 120.

na (se ovan avsnitt 4.3).<sup>90</sup> Detta argument har vuxit i praktisk betydelse allteftersom EU-rätten vuxit i omfattning och i ökad utsträckning inbegriper områden där respekten för grundläggande fri- och rättigheter är särskilt viktig. Dataskydd, invandring och asyl samt straffrätt är några få exempel där detta aktualiseras.

### **Reell förstärkning av skyddet för mänskliga rättigheter**

Slutligen har det också gjorts gällande att en anslutning till Europakonventionen skulle innebära en reell förstärkning av skyddet för mänskliga rättigheter eftersom det minimiskydd som Europakonventionen ger då skulle garanteras och Europadomstolens kontroll skulle utsträckas till att omfatta även unionens institutioner.<sup>91</sup> Eftersom det egentligen inte visats på vilket sätt EG-domstolen skulle ha brustit i sitt skydd för mänskliga rättigheter kan det ifrågasättas om en anslutning verkligen skulle få den positiva effekt som gjorts gällande. Som sagts ovan (se avsnitt 4.3) har EG-domstolen visat sig mycket följsam Europadomstolens praxis. En reell förstärkning av skyddet hade såvitt kan bedömas endast åstadkommit i de få fall där en viss rättsfråga först besvarats av EG-domstolen och Europadomstolen senare valt en annan tolkning som ger ett starkare skydd för de mänskliga rättigheterna.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Se PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights, s. 10; SOU 1996:16 s. 120 och CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 18.

<sup>91</sup> SOU 1996:16 s. 119 och CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 18.

<sup>92</sup> Se mål 46/87 *Hoechst* REG specialutgåva X s. 133 jämfört med App. No. 13710/88, *Niemietz v. Germany*, 16.12.1992, Series A, No 251 samt mål 374/87 *Orkem* REG specialutgåva X s. 217 jämfört med App. No. 10828/84 *Funke v. France*, Series A, No. 256-A (avgjort 25.2.1993).

Det finns dock en teoretisk risk att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna urholkas om maktutövning inom ständigt fler och fler områden undandras Europadomstolens kontroll.<sup>93</sup>

### **Oönskad utvidgning av unionens kompetens**

Mot en anslutning till Europakonventionen har, förutom tekniska invändningar, gjorts gällande att en anslutning skulle innebära en oönskad utvidgning av unionens interna kompetens på området mänskliga rättigheter.<sup>94</sup> I sitt yttrande 2/94 om tillträde till Europakonventionen konstaterade EG-domstolen att det *inte* finns någon sådan bestämmelse som ger EG en allmän befogenhet att utfärda regler inom området för mänskliga rättigheter.<sup>95</sup> Oron synes ha sin grund i att eftersom en anslutning kräver en uttrycklig fördragsbestämmelse finns det risk att denna bestämmelse skulle kunna ligga till grund även för intern lagstiftningskompetens.<sup>96</sup>

Möjligen ligger grunden för farhågorna i en rädsla att detta skulle följa av den s.k. ERTA-doktrinen enligt vilken det föreligger parallellitet mellan gemenskapens interna kompetens och dess externa.<sup>97</sup> Mig veterligen har emellertid denna dok-

---

<sup>93</sup> M. Melin & G. Schäder, *EU:s konstitution: Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, s. 124.

<sup>94</sup> Kraftfullt förnekande PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights, s. 15.

<sup>95</sup> Yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759 punkt 27. För en diskussion om den interna och externa kompetens på MR-området som EU ändå har se D. McGoldrick, "The European Union after Amsterdam: An Organisation with General Human Rights Competence?", i: D. O'Keefe & P. Twomey, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, s. 249–270.

<sup>96</sup> Se CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följderna av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 22.

<sup>97</sup> Mål 22/70 *ERTA* REG specialutgåva I s. 551. Se om den s.k. parallell-doktrinen, D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, s. 48–66.



trin endast använts för att ge gemenskapen extern kompetens på områden där den har intern kompetens att lagstifta men inte har givits en uttrycklig kompetens att ingå avtal med tredje land och internationella organisationer. I detta fall skulle det bli fråga om ett slags omvänd paralleldoktrin. Det borde dock räcka med att tydligt ange i en eventuell ny fördragsartikel att någon intern befogenhet inte skapas för att dessa farhågor inte skall besannas.<sup>98</sup>

### **Hot mot EG-rättens självständighet och företräde**

Det har också inväntats att en anslutning till Europakonventionen skulle hota principen om EG-rättens självständighet. EG-domstolen skulle, befaras det, genom en anslutning förlora sitt monopol att avgöra giltigheten av gemenskapens rättsakter.<sup>99</sup> Dessa skulle ju efter en anslutning kunna kontrolleras av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Vidare skulle EG-domstolen förlora sitt monopol på tvistelösning mellan medlemsstaterna och mellan dessa och EU:s institutioner eftersom sådana tvister enligt artikel 33 i Europakonventionen kan hänskjutas till Europadomstolen.<sup>100</sup>

Mot det kan invändas att Europadomstolen inte har någon befogenhet att ogiltigförklara rättsakter utan att den endast i det enskilda fallet konstaterar om det föreligger ett brott mot de mänskliga rättigheterna eller inte. Den nationella rätten

---

<sup>98</sup> Se CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 22 och CONV 295/02, 26.9.2002, Sammanfattande not från mötet [med Europeiska konventets arbetsgrupp II] den 17 september 2002 med kommissionsledamot António Vitorino som ordförande, s. 2.

<sup>99</sup> Se mål 314/85 *Foto Frost* REG specialutgåva IX s. 233, särskilt punkten 17.

<sup>100</sup> CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 19 f.

betraktas vid denna granskning som en sakfråga och inte som en rättsfråga. Europadomstolen skulle därmed inte kunna betraktas som en högre instans utan som en specialdomstol för ett visst regelverk (liksom EG-domstolens förhållande till nationella domstolar vid förhandsavgöranden). EG-domstolen har också vid ett flertal tillfällen tidigare (åtminstone i princip) godkänt att gemenskapen underkastar sig kontroll från en domstol som upprättats för att granska efterlevnaden av ett visst internationellt avtal.<sup>101</sup> För att undvika tvister mellan medlemsstaterna och mellan dessa och EU:s institutioner inför Europadomstolen kan man tänka sig att unionen och medlemsstaterna i ett eventuellt anslutningsavtal avstår från sin rättighet att väcka talan vid Europadomstolen i dessa fall.<sup>102</sup>

Vidare kan man hävda att en anslutning till Europakonventionen skulle innebära ett hot mot principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Europakonventionens artikel 53 (skydd för befintliga mänskliga rättigheter) lyder i svensk översättning:

Ingenting i denna konvention får tolkas som en begränsning av eller en avvikelse från någon av de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som kan vara skyddade i de höga fördragsslutande parternas lagar eller i någon annan konvention till vilken de är parter.

Denna bestämmelse innebär helt enkelt att de rättigheter som återfinns i Europakonventionen är minimirättigheter och att i händelse av en konflikt mellan nationella regler och Europakonventionen om en viss rättighet har den enskilde rätt att

---

<sup>101</sup> Se yttrandena 1/76 *Europeiska uppläggningsfonden för sjöfart på inre vattendrag* REG specialutgåva III s. 345; 1/91 EES-avtalet REG specialutgåva XI s. I-533 och 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759.

<sup>102</sup> CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 20 f.

åberopa den regel som ger det mest långtgående skyddet.<sup>103</sup> Men man kan också tolka bestämmelsen så att om en viss rättighet i EU-rätten garanterar ett tillräckligt skydd enligt Europakonventionen men inte enligt nationell rätt innebär artikel 53 att den EU-rättsliga bestämmelsen måste vika för den starkare nationella bestämmelsen.<sup>104</sup> Denna tolkning förefaller dock väl extensiv.

### **Unionen är redan de facto-ansluten**

En omständighet som kan anses tala såväl för som emot en anslutning är att EU kan sägas redan vara de facto-ansluten till konventionen. Efter lång tvekan förefaller det nu som om Europadomstolen är beredd att hålla medlemsstaterna ansvariga för de handlingar som begås av internationella organisationer som de är medlemmar av.<sup>105</sup> I *Cantoni*-fallet från 1996 åtalades en fransk handlare för att ha sålt läkemedel, vilket endast fick säljas på apotek.<sup>106</sup> Käranden gjorde gällande att fransk lag, som var en i stort sett ordagrann implementering av ett EG-direktiv, stred mot Europakonventionens artikel 7 (inget straff utan lag) eftersom den franska lagen ifråga var alltför oförutsebar för att uppfylla konventionens krav. Europadomstolen uttalade att det faktum att nationell lagstiftning i fråga tjänar till att genomföra ett direktiv inte undantar den från konventionens tillämpningsområde.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> J. de Meyer, "Brève réflexions a propos de l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme", i: F. Matscher & H. Petzold (eds.), *Protecting human rights: the European dimension: studies in honour of Gérard J. Wiarda/Protection des droits de l'homme: la dimension européenne : Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, s. 125–129

<sup>104</sup> L.F.M. Besselink, "Entrapped by the Maximum Standard: on Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union", *CMLRev.* 1998 s. 666.

<sup>105</sup> R. Harmsen, "National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate", *EPL* 2001 s. 627.

<sup>106</sup> App. No. 17862/91, *Cantoni v. France*, 22.10.1996.

<sup>107</sup> *Ibid.* punkt 30.

I *Matthews*-fallet från 1999 slog Europadomstolen fast att medlemsstaterna är ansvariga även för de fall kompetensen helt ligger hos EU.<sup>108</sup> Fallet handlade om att invånarna på Gibraltar saknar rätt att delta i valen till Europaparlamentet, vilket strider mot artikel 3 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Den brittiska regeringen hade emellertid ingen möjlighet att ensidigt ge Gibraltarborna rösträtt eftersom den frågan regleras i bilaga II till akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet – ett EU-rättsligt instrument. En ändring skulle kräva bl.a. samtycke från Spanien som bestrider brittisk överhöghet över området. Europadomstolen höll trots det Storbritannien ansvarigt för rättighetsinskränkningen eftersom den var följden av ett internationellt avtal som ingåtts efter anslutningen till det första tilläggsprotokollet.<sup>109</sup>

I ett antal konkurrensrättsliga mål har talan nu väckts i Europadomstolen mot samtliga 15 medlemsstater samtidigt för handlingar som utförts av EU:s institutioner.<sup>110</sup> Det är ett försök att undgå att målen avvisas, vilket hitintills hänt när någon av EU:s institutioner stämts. Om Europadomstolen skulle ta upp dessa mål till prövning kan man tala om en de facto-anslutning. Å ena sidan kan det synas onödigt att formellt ansluta EU till konventionen när den företräds av sina medlemsstater. Å andra sidan kommer unionen att sakna möjlighet att företräda sig själv inför Europadomstolen och dess rättssystem kommer heller inte att företrädas av en domare i domstolen.

### 5.3 Presidiets förslag

Samtliga medlemmar i konventets arbetsgrupp II stödde ett konstitutionellt bemyndigande som skulle göra det möjligt för

---

<sup>108</sup> App. No. 24833/94, *Matthews v. UK*, 18.1999.

<sup>109</sup> *Ibid.*, punkt 34. Se också App. No. 43844/98 *T.I. v. UK*, 7.3.2000 om Dublinkonventionen.

<sup>110</sup> I App. No. 51717/99, *Société Guérin Automobiles contre les 15 Etats de l'Union Européenne*, 4.7.2000 behövde Europadomstolen aldrig ta ställning till frågan om den var behörig *ratione personae* eftersom talan skulle avvisas på annan grund. App. No. 56672/00 *DSR-Senator Lines GmbH v. 15 EU Member States* har ännu ej avgjorts.

EU att ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. De huvudsakliga argument som gruppen stödde sig på var dels att en anslutning till konventionen skulle skicka en stark politisk signal utåt, dels att en anslutning skulle garantera en enhetlig utveckling av rättspraxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen.<sup>111</sup>

I det förslag till konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen (eller vad den nu kommer att heta – förslaget artikel 1 lämnar den frågan öppen) som framtidskonventets presidium upprättade efter att ha tagit del av arbetsgruppernas slutrapporter, ingår en artikel 5.2 som möjliggör en anslutning till Europakonventionen:<sup>112</sup>

Unionen skall kunna ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En anslutning till denna konvention skall inte ändra unionens befogenheter såsom de definieras i denna konstitution.

Konventet kom med sammanlagt 63 ändringsförslag på hela artikel 5, som också omfattar ett ställningstagande för att göra stadgan rättsligt bindande (art. 5.1) och en bekräftelse av att de mänskliga rättigheterna ingår i EU-rätten som allmänna rättsprinciper (art. 5.3). Den konservative brittiske parlamentsledamoten David Heathcoat-Amory var den ende som var negativ till en anslutning till Europakonventionen eftersom det skulle kunna skapa oklarheter i förhållandet mellan EG-domstolen och Europadomstolen.<sup>113</sup> I övrigt var alla andra förslag positiva till en anslutning.

Många förslagsställare ville skapa en möjlighet för EU att ansluta sig också till andra internationella instrument för skyddet av de mänskliga rättigheterna (11 förslag med sammanlagt 23 undertecknare, däribland observatören och europeiska om-

---

<sup>111</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II, s. 11 f.

<sup>112</sup> Se CONV 528/03, 6.2.2003, Utkast till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget, s. 3.

<sup>113</sup> Samma person ställde sig också bakom ett förslag som var positivt till en anslutning.

budsmannen Jacob Söderman). Många förslag syftade också till att åstadkomma ett starkare åtagande från unionens sida att verkligen ansluta sig till konventionen. De föreslog att ”skall kunna” skulle bytas ut mot ”skall” eller liknande skarpare uttryck. Bakom dessa förslag stod bl.a. företrädare för den svenska regeringen och riksdagen samt Europaparlamentsledamöter från EPP-gruppen.

Några förslagsställare (bl.a. Europaparlamentets tidigare ordförande Klaus Hänsch) ville stryka artikel 5.2 men inte för att de motsatte sig en anslutning till konventionen utan därför att de ansåg att artikel 4, som ger unionen juridisk personlighet, gör bestämmelsen onödig. En kvalifikation på den motiveringen är att artikel 4 i kombination med en inkorporering av stadgan gör bestämmelsen onödig.

Eftersom framtidskonventet i skrivande stund ännu inte är avslutat finns det inget slutligt förslag från detta att ta ställning till men mot bakgrund av den debatt som förts finns det all anledning att anta att konventet kommer att lägga fram ett förslag till bestämmelse som gör det möjligt eller förpliktar unionen att ansluta sig till Europakonventionen och möjligen vissa andra internationella instrument för skyddet av mänskliga rättigheter. Det återstår att se om medlemsstaternas regeringar vid nästa regeringskonferens tar intryck av konventets mycket starka ställningstagande.

Som jag visat ovan (se avsnitt 5.2) är de starkaste argumenten för en anslutning till Europakonventionen huvudsakligen av symbolkaraktär. Det gör dem inte mindre viktiga. Ett mindre viktigt argument för en anslutning av i första hand juridisk-teknisk karaktär är att faran för motstridig praxis mellan EG-domstolen och Europadomstolen skulle elimineras. Motargumentet att en anslutning skulle kunna skapa ny kompetens för EU tas också väl om hand av presidietts förslag till artikel 5.2. Det finns därför ingen anledning för den svenska regeringen att överge sin hittillsvarande positiva inställning i denna fråga.

Jag har svårt att se att det skulle spela någon större praktisk roll om det i artikel 5.2 står att unionen ”skall kunna” ansluta

sig till Europakonventionen eller det mer förpliktande ”skall”. Om denna bestämmelse överlever en framtida regeringskonferens blir det mycket svårt för en medlemsstat att senare i rådet motsätta sig en anslutning. Eftersom denna analys endast omfattat frågan om en anslutning till Europakonventionen avstår jag från att lämna någon rekommendation beträffande förslagen att det också borde göras möjligt för unionen att ansluta sig till andra internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna.

Jag ställer mig däremot frågande till de förslag som vill stryka artikel 5.2 eftersom unionen ges rättspersonlighet i artikel 4. Det torde stå klart efter EG-domstolens yttrande 2/94 att endast rättspersonlighet inte är tillräckligt för en anslutning.<sup>114</sup> Däremot torde det vara riktigt att rättspersonlighet i kombination med någon form av införlivande av stadgan enligt den s.k. paralleldoktrinen skulle leda till att unionen även skulle få extern kompetens inom området mänskliga rättigheter.<sup>115</sup> En sådan extern kompetens skulle naturligtvis möjliggöra en anslutning till Europakonventionen.<sup>116</sup> Trots det förordar jag att ett uttryckligt bemyndigande skrivs in i ett framtida konstitutionellt fördrag eftersom det innebär ett starkare åtagande till en framtida anslutning och större tydlighet.

## 5.4 Vissa frågor för framtiden

Alla rättsliga problem förknippade med en anslutning till Europakonventionen är nu inte lösta genom att unionens grundfördrag ändras så att en anslutning blir möjlig. Det krävs för det första att Europarådets övriga medlemmar ställer sig

---

<sup>114</sup> Se yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759. EG, som det då var fråga om att ansluta till konventionen, har alltid haft rättspersonlighet. Se artikel 281 EG.

<sup>115</sup> Mål 22/70 *ERTA* REG specialutgåva I s. 551. Se om den s.k. paralleldoktrinen, D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, s. 48–66.

<sup>116</sup> Kompetensen skulle rimligen vara delad med medlemsstaterna och inte vara exklusiv. Det skulle med andra ord inte bli aktuellt att unionen trädde i medlemsstaternas ställe som part till Europakonventionen.

positiva till en anslutning (Europarådet har 45 medlemsstater) samt också vissa anpassningar av Europakonventionen och eventuellt Europarådets stadga. För tillfället är Europakonventionen enligt sin artikel 59.1 endast öppen för anslutning av Europarådets medlemmar. Därför behöver antingen Europakonventionen ändras så att även EU kan ansluta sig eller så måste Europarådets stadga ändras så att EU kan bli medlem av Europarådet. Enligt artikel 4 kan nämligen endast stater bli medlemmar.

Det faller utom ramen för denna undersökning att analysera lämpliga ändringar av Europarådsinstrumenten men jag vill ändå peka på att Europarådet har välkomnat att EU ansluter sig till stadgan<sup>117</sup> och även har utrett lämpliga tekniska lösningar för en sådan anslutning.<sup>118</sup> Den arbetsgrupp som utrett frågan föreslog antingen ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen<sup>119</sup> eller ett särskilt anslutningsfördrag till konventionen – dvs. inte ett medlemskap för EU i Europarådet. Vissa bestämmelser i Europakonventionen som använder uttryck som ”stat” och ”nationell säkerhet” m.m. bör ändras och frågan om EU:s deltagande i processer och eventuell domare från EU måste regleras. Vidare diskuteras om det inte vore tillrådligt att införa ett specialförfarande varigenom EG-domstolen ges möjlighet att begära förhandsavgöranden från Europadomstolen.

Slutligen uppkommer också vissa gränsdragningsproblem i fall där såväl nationell rätt som EU-rätt är tillämplig. Exem-

---

<sup>117</sup> Doc. 9666, 21.1.2003, “Contribution of the Council of Europe to the Constitution-making process of the European Union”, report adopted by the Political Affairs Committee of the European Council. Se också Europadomstolens ordförande Luzius Wildhaber i ”A Constitutional Future for the European Court of Human Right”, HRLJ 2002 s. 165.

<sup>118</sup> Se “Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention of Human Rights”, Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25–28 June 2002).

<sup>119</sup> EG är redan idag part till flera olika Europarådskonventioner så tekniken är beprövad.



pelvis vid nationellt genomförande av EU-rätt sker detta genom en tillämpning av såväl den relevanta EU-rätten som nationell process- eller förvaltningsrätt. Det är inte säkert att det alltid går att isolera den rättsregel eller aktör som är ansvarig för kränkningen i fråga. Man kan eventuellt tänka sig ett gemensamt ansvar.<sup>120</sup> Om man kan tänka sig ett gemensamt ansvar kan man också ställa sig frågan om det inte är ett problem att medlemsstaterna inte gjort identiska reservationer och att alla medlemsstater inte heller anslutit sig till samtliga tilläggsprotokoll. Möjligen är problemet endast akademiskt men jag är inte helt övertygad.

Det har föreslagits att EU skulle ansluta sig ”gradvis” och börja med själva Europakonventionen och tilläggsprotokoll 1 och 6, vilka alla medlemsstater anslutit sig till.<sup>121</sup> Om man bortser från eventuella problem med delat ansvar finns det egentligen bara politiska skäl till en sådan försiktighet eftersom EU:s tillträde till konventionen endast skulle ske i den utsträckning unionen har kompetens. Det möter inga juridiska problem att EU inom ramen för sitt kompetensområde, åtar sig ett större ansvar för grundläggande fri- och rättigheter än vissa medlemsstater – förutsatt att det går att dela upp svaret.

De tekniska frågor kring en anslutning som måste lösas är fler än dessa och det skulle kräva en egen studie att identifiera och försöka besvara alla. Men det går – om viljan finns.

---

<sup>120</sup> På så vis är ju dagens situation där endast medlemsstaterna är ansvarig när de genomför EU-rätt enklare. Se App. No. 17862/91, *Cantoni v. France*, 22.10.1996.

<sup>121</sup> Se WG II WD 015, 12.9.2002, Document by Mr. Ingvar Svensson and Mrs. Lena Hjelm-Wallén: Proposals for Accession of the EU to the European Convention on Human Rights, s. 7.

## 6 ATT GÖRA RÄTTIGHETSSTADGAN JURIDISKT BINDANDE

### 6.1 Betydelsen av den nya arbetsformen – ett konvent

Tankar på en ”Bill of Rights” för EU har funnits länge och levt parallellt med tanken på en anslutning av EU till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Eftersom denna konvention endast utgör ett minimiskydd har en parallell egen rättighetskatalog för EU ansetts vara ett nödvändigt komplement.<sup>122</sup> I samband med femtioårsjubileet för FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna 1998<sup>123</sup> hölls en mängd konferenser och seminarier om mänskliga rättigheter. Till dessa konferenser och seminarier skrevs också en mängd rapporter, bland dessa några som beställts av EU.<sup>124</sup> Dessa rapporter krävde (föga förvånande) genomgående förstärkningar av EU:s politik för mänskliga rättigheter.

På FN-deklarationens 50-årsdag den 10 december 1998 antog Europeiska unionen en resolution om de mänskliga rättigheterna<sup>125</sup> och dagen efter vid Europeiska rådets möte i Wien den 11–12 december 1998 uppmanades institutionerna till ytterligare åtgärder för förstärkande av de mänskliga rättigheterna.<sup>126</sup> Det kom dock att dröja till Europeiska rådets möte i Köln den 3–4 juni 1999 och innan några konkreta åtgärder beslutades.

---

<sup>122</sup> Se kommissionens ståndpunkt i Bull. EC supp. 2/79.

<sup>123</sup> The Universal Declaration of Human Rights antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1948.

<sup>124</sup> Se bl.a. ”For a Europe of Civic and Social Rights” (den s.k. Pintalsigorapporten) presenterad i mars 1997, ”Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000” från oktober 1998 som återfinns som bilaga till P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 619-629 och ”Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act” (den s.k. Simitis-rapporten) från februari 1999, se [http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/publicat/fundamri/simitis\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_en.pdf).

<sup>125</sup> Bull. EU 12/98.

<sup>126</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Wien den 11–12 december 1998, punkt 5.

Det tyska ordförandeskapet hade då nappat på de förslag om en rättighetskatalog – en ”Bill of rights” – som hade föreslagits i flera av de beställda rapporterna. Det var frågan om en önskan att framstå som handlingskraftigt på området utan att för den skull egentligen ändra på någonting i materiellt hänseende.<sup>127</sup> Europeiska rådet beslutade att ”de på unionsnivå gällande grundläggande rättigheterna [...] bör sammanfattas i en stadga och därigenom göras synligare”.<sup>128</sup>

Även om det inte var meningen att stadgan skulle vara någonting annat än ett symboldokument utan rättslig substans kom det sätt den arbetades fram på att ge den en helt annan tyngd än som ursprungligen var tänkt. På Europeiska rådet i Köln beslutades att ”en sådan stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen bör utarbetas av ett organ bestående av företrädare för stats- och regeringscheferna och för ordföranden i Europeiska kommissionen samt av ledamöter av Europaparlamentet och de nationella parlamenten”.<sup>129</sup> Sammansättningen formaliserades vid Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999<sup>130</sup> och arbetet kunde påbörjas under våren 2000.

Detta organ, under ledning av förre tyske förbundspresidenten och professorn i konstitutionell rätt Roman Herzog, tog sig namnet ”konvent”<sup>131</sup> (ett namn med viss konstitutionell klang) och dess storlek och sammansättning garanterade att det inte enbart skulle bli ytterligare en expertgrupp som producerade ett diskussionsdokument. Konventet kom att bestå av 15 företrädare för medlemsstaternas regeringar,<sup>132</sup> en företrädare för

<sup>127</sup> G. de Búrca, ”The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights”, *ELRev.* 2001 s. 129.

<sup>128</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999, punkt 44.

<sup>129</sup> *Ibid.*, bilaga IV.

<sup>130</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, bilaga.

<sup>131</sup> Allra först kallade sig gruppen dock ”l’Enceinte” – ”den havande”. Se L. Gunvén, ”EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en ’själ’”, *ERT* 2001 s. 17 not 7.

<sup>132</sup> Den svenska regeringen representerades av Daniel Tarschys.

kommissionen, 16 ledamöter från Europaparlamentet<sup>133</sup> och 30 ledamöter från de nationella parlamenten<sup>134</sup> – sammantaget 62 medlemmar. Till det kom två observatörer var för EG-domstolen och Europarådet (varav en från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna).<sup>135</sup>

Den form som arbetet med att skriva stadgan kom att ta var nog så viktig som dess innehåll – kanske viktigare. Konventets representativa sammansättning med ett dominerande inslag av parlamentariker och det öppna arbetssättet skilde sig radikalt från den arbetsmetod som tidigare använts vid regeringskonferenser, vilken ådragit sig mycket kritik för sin slutenhet.<sup>136</sup> Det hölls öppna möten dit allmänheten och företrädare för människorättsorganisationer hade tillträde. Allmänheten inbjöds också att komma med bidrag och kommentarer, vilket de också hörsammade.<sup>137</sup> De dokument som konventet producerade hölls också nästan omedelbart tillgängliga på Internet. Det var en lysande kombination av representativ och mer direkta former av demokrati.<sup>138</sup>

Enligt de instruktioner som gavs av Europeiska rådet i Köln skulle konventet utarbeta en stadga ”för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt”.<sup>139</sup> Syftet var inte att skriva en rättsligt bindande text. Men eftersom det från början ställdes i utsikt att stadgan i en framtid skulle kunna komma att tas in i för-

---

<sup>133</sup> Svensk deltagare var Charlotte Cederschiöld (m) som representerade EPP.

<sup>134</sup> Den svenska riksdagen representerades av Göran Magnusson (s) och Lars Tobisson (m).

<sup>135</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, bilaga.

<sup>136</sup> G. de Búrca, ”The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights”, *ELRev.* 2001 s. 131 f.

<sup>137</sup> L. Gunvén, ”EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en ’själ’”, *ERT* 2001 s. 18.

<sup>138</sup> Mycket positiv till processen: Editorial Comments, ”The EU Charter of Fundamental Rights Still under Discussion”, *CMLRev.* 2000 s. 6.

<sup>139</sup> Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999, bilaga IV.

dragen<sup>140</sup> skrevs den som om den vore det.<sup>141</sup> Man kan säga att konventet agerade efter Kants kategoriska imperativ, som om dess handlingar skulle upphöjas till lag. Oavsett vilket syftet var kom processen för dess framtagande att garantera att slutresultatet blev ett dokument som måste tas på högsta allvar.<sup>142</sup>

Arbetsformen var så lyckad att flera förespråkade att den traditionella metoden med regeringskonferenser för fördragsändringar skulle ersättas med denna konventsform.<sup>143</sup> Så blev nu inte fallet men vid Europeiska rådets möte i Laeken den 14–15 december 2001 beslöts att sammankalla ett framtidskonvent i syfte ”att säkerställa en så bred och öppen förberedelse som möjligt av nästa regeringskonferens”. Bland de frågor som skulle diskuteras var också den om ”stadgan om de grundläggande rättigheterna skall tas in i grundfördraget”.<sup>144</sup>

## 6.2 Stadgans innehåll och rättsliga status

Stadgan skulle enligt Europeiska rådets uppfattning innehålla de klassiska ”negativa” friheter som garanteras i Europakonventionen och medlemsstaternas konstitutioner, de rättigheter som unionsmedborgarskapet ger och slutligen vissa ekonomiska och sociala rättigheter.<sup>145</sup> Konventet arbetade snabbt och

---

<sup>140</sup> Ibid.: ”Därefter skall det undersökas om och eventuellt på vilket sätt stadgan skulle kunna tas in i fördragen”.

<sup>141</sup> Se tal av Gabriel Cisneros och Roman Herzog vid konventets första möte CHARTE 4105/00, 13.1.2000, Record of the first meeting of the body to draw up a draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (held in Brussels, 17 December 1999), s. 4 respektive 9.

<sup>142</sup> G. de Búrca, ”The Drafting of the European Charter of Fundamental Rights”, ELRev. 2001 s. 132.

<sup>143</sup> S. Hobe ”Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents”, EuR 2003 s. 10 f. talar om en milsten i europeisk konstitutionell utveckling. Kritisk dock Lord Goldsmith, ”A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, CMLRev. 2001 s. 1208 och även D. Chalmers, ”The Reconstitution of European Public Spheres”, ELJ 2003 s. 128.

<sup>144</sup> Ordförandeskapet slutsatser från Europeiska rådet i Laeken den 14–15 december 2001, bilaga I ”Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid”, s. 25.

<sup>145</sup> Ibid.

kunde på mindre än ett år enas om en stadga. Arbetet avslutades högtidligen den 2 oktober 2000 och den 7 december kunde Europeiska rådets möte i Nice inledas med att stadgan gemensamt proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen.<sup>146</sup> Stadgan innehåller sju kapitel bestående av 54 artiklar. De första sex kapitlen benämns: I Värdighet, II Friheter, III Jämlikhet, IV Solidaritet, V Medborgarnas rättigheter och VI Rättskipning. Det sjunde kapitlet innehåller vissa allmänna bestämmelser.

I det första kapitlet om värdighet återfinns vissa ”klassiska” friheter såsom rätten till liv (art. 2); rätten till integritet (art. 3); förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (art. 4); förbud mot slaveri och tvångsarbete (art. 5). Eftersom stadgan riktar sig till EU och dess medlemsstater när dessa genomför EU-rätten (art. 51.1)<sup>147</sup> kan dessa friheter synas aningen märkliga då EU:s hittillsvarande kompetens att inkräkta på dem varit obefintlig. Emellertid kan det det växande polis- och straffrättsliga samarbetet i framtiden göra att dessa bestämmelser får lättare att försvara sin plats. Oavsett den praktiska betydelsen hade det sett märkligt ut med en rättighetsstadga som inte inkluderade dessa rättigheter.<sup>148</sup> Dessa fri- och rättigheter motsvaras i stort sett av liknande bestämmelser i Europakonventionen men bestämmelserna har moderniserats i jämförelse med denna. Exempelvis lägger artikel 5 om förbud mot slaveri och tvångsarbete till ett förbud mot människohandel – ”trafficking” och skyddet för personuppgifter garanteras av artikel 8.

Det andra kapitlet om frihet innehåller rätten till frihet och säkerhet (art. 6); respekt för privatlivet och familjelivet (art. 7); skydd av personuppgifter (art. 8); rätt att ingå äktenskap och

---

<sup>146</sup> EGT C 364, 18.12.2000, s. 1.

<sup>147</sup> Se ovan s. 23 för en diskussion om den eventuella inskränkningen jämfört med gällande rätt.

<sup>148</sup> J. Schwarze, ”A German View on the European Charter of Fundamental Rights: Effect on the Bundesverfassungsgericht”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2001 s. 420 ser inget problem med rättigheter som i praktiken kommer att spela en mycket begränsad roll.

bilda familj (art. 9); tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (art. 10); yttrandefrihet och informationsfrihet (art. 11); mötes- och föreningsfrihet (art. 12); frihet för konsten och vetenskapen (art. 13); rätten till utbildning (art. 14); fritt yrkesval och rätt att arbeta (art. 15); näringsfrihet (art. 16); rätt till egendom (art. 17); rätt till asyl (art. 18); skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (art. 19). Som synes innehåller kapitlet en blandning av ”klassiska” fri- och rättigheter och vissa grundläggande sociala rättigheter som rätt till utbildning och asyl. Vissa av bestämmelserna har sin motsvarighet i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll medan vissa såsom exempelvis rätten att arbeta och rätten till asyl redan garanteras i EG-fördraget.<sup>149</sup>

Det tredje kapitlet om jämlikhet består av rätten till likhet inför lagen (art. 20); förbud mot diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg etc. (art. 21); rätten till kulturell, religiös och språklig mångfald (art. 22); jämställdhet mellan kvinnor och män (art. 23); barnets rättigheter (art. 24); äldres rättigheter (art. 25); rätten för personer med funktionshinder till integration (art. 26). De flesta av dessa rättigheter har motsvarigheter i EG-fördraget.

Det fjärde kapitlet om solidaritet innehåller många omstridda s.k. sociala rättigheter,<sup>150</sup> nämligen arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget (art. 27); förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder (art. 28); rätt till tillgång till arbetsförmedlingar (art. 29); skydd mot uppsägning utan saklig grund (art. 30); rätt till rättvisa arbetsförhållanden (art. 31); förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet (art. 32); rätten till familjeliv och yrkesliv (art. 33); rätten till

---

<sup>149</sup> För en jämförande tabell över vilka av stadgans bestämmelser som har motsvarigheter i EG-fördraget och var, se G. de Búrca, ”Fundamental Rights and Citizenship”, i: B. de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, s. 29–44.

<sup>150</sup> Ändå skall många rättigheter såsom rätt till arbete, skälig lön, detaljerade bestämmelser om föräldraledighet m.m. ha strukits. Se L. Gunvén, ”EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en ‘själ’”, ERT 2001 s. 20.

social trygghet och socialbidrag (art. 34); rätten till sjukvård (art. 35); säkerställande av rätten till tjänster av allmänt och ekonomiskt intresse (art. 36); rätten till miljöskydd (art. 37); rätten till konsumentskydd (art. 38). Vissa av bestämmelserna har sin motsvarighet i EG-fördraget medan vissa andra inte har det.

Det femte kapitlet om medborgarnas rättigheter, dvs. rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet (art. 39); rösträtt och valbarhet i kommunala val (art. 40); rätten till god förvaltning (art. 41); rätten till tillgång till handlingar (art. 42); den europeiska ombudsmannen (art. 43); petitionsrätt till Europaparlamentet (art. 44); rörelse- och uppehållsfrihet (art. 45); rätt till diplomatiskt och konsulärt skydd (art. 46) motsvaras i princip av EG-fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet.

Det sjätte kapitlet om rättsskipning innehåller bestämmelser om rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol (art. 47); rätt till försvar (art. 48); legalitet och proportionalitet inom straffrätten (art. 49) och rätten att inte bli dömd två gånger för samma brott (art. 50). Motsvarande regler finns i Europakonventionen.

Efter en genomläsning står det klart att konventet gick utanför sitt mandat att inte skapa några nya rättigheter. Stadgan innehåller vissa nyheter, t.ex. förbudet i artikel 3 mot reproduktiv kloning av människor. För att bara nämna ett ytterligare exempel skapar artikel 28 en strejkrätt som strider mot artikel 137.5 EG som uttryckligen avstår från det. Inte helt korrekt slår dock stadgans artikel 51.2 fast att ”denna stadga [...] ändrar heller inte de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen”.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Starkt tvivlande G. de Búrca, ”Human Rights: The Charter and Beyond”, i: *The Future of the EU Charter of Human Rights*, Jean Monnet Working Paper 10/01, s. 11 f.; R. Alonso Garcia, ”The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Jean Monnet Working Paper 4/02*, s. 5 f. P. Eeckhout, ”The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, *CMLRev.* 2002 s. 981 talar om ”a near schizophrenic constitutional attitude towards the expansion of European powers”.



Stadgan publicerades i C-delen av *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* tillsammans med övriga tillkännagivanden av icke rättsligt bindande karaktär. Den proklamerades visserligen högtidligt av rådet, kommissionen och Europaparlamentet men har inte ratificerats av medlemsstaterna. Att stadgan får betraktas som ”soft law” betyder emellertid inte att den är utan rättslig verkan.<sup>152</sup> Även om stadgan inte är formellt bindande är den de facto en rättskälla.<sup>153</sup> Flera generaladvokater har hänvisat till den i sina yttranden och även om de erkänt att stadgan inte är formellt bindande har de tagit fasta på dess bekräftande natur.<sup>154</sup> De har helt enkelt presumerat att det som sägs i stadgan är uttryck för vad som sedan tidigare gäller. Generaladvokaten Tizzano sammanfattar det i sitt förslag till avgörande i *BECTU*-målet:

Jag vill visserligen inte ge mig in i den omfattande debatt som redan pågår om den verkan i andra former och på andra sätt som stadgan ändå kan ha, men faktum kvarstår dock att stadgan innehåller formuleringar som till stor del förefaller innebära erkännande av rättigheter som redan har stadfästas i andra rättsakter. [...] Jag tror följaktligen att man i ett mål som avser en grundläggande rättighets art och omfattning inte kan bortse från

---

<sup>152</sup> Generaladvokaten Francis Jacobs citerar dock en brittisk minister som liknat stadgans juridiska värde inför en domstol med en serietidnings. Se F.G. Jacobs, ”Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice”, *ELRev.* 2001 s. 340.

<sup>153</sup> I. Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, s. 149. Den belgiske domaren vid EG-domstolen Melchior Wathelet har jämfört stadgan vid ett interinstitutionellt avtal. Se M. Wathelet, ”Editorial: La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue”, *CDE* 2000 s. 591. Kommissionen uttalade i KOM(2000) 644 slutlig, 11.10.2000, Meddelande från kommissionen om den rättsliga statusen för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, punkt 10 att ”[m]an kan förvänta sig att stadgans bestämmelser under alla omständigheter blir bindande såsom generella principer för gemenskapsrätten genom EG-domstolens tolkning”.

<sup>154</sup> Se P. Eeckhout, ”The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, *CMLRev.* 2002 s. 947 not 10 för en uppräknig av förslag till avgöranden.

de relevanta uttalandena i stadgan. Framför allt kan man inte heller 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. I detta avseende anser jag således att stadgan innebär den mest kvalificerade och definitiva bekräftelsen av [rättigheten i fråga].<sup>155</sup>

EG-domstolen själv har hittills inte hänvisat till stadgan, vilket dock Förstainstansrätten gjort vid ett antal tillfällen. I *max. mobil Telekommunikation*-fallet hänvisar rätten till artikel 41(1) om rätten till god förvaltning – dock utan att vidare reflektera över stadgans juridiska status.<sup>156</sup> Den kanske viktigaste hänvisningen till stadgan hittills görs av Förstainstansrätten i *Jégo-Quééré*-fallet, som handlade om enskildas rätt att föra talan om ogiltighet av en gemenskapsförordning.<sup>157</sup> Förstainstansrätten vidgade där enskildas talerätt och stödde sig på medlemsstaternas konstitutionella traditioner, artiklarna 6 och 13 Europakonventionen och artikel 47 i stadgan.<sup>158</sup> I *Unión de Pequeños Agricultores* tog EG-domstolen dock inte fasta på den bestämmelsen trots att generaladvokaten Jacobs kraftfullt argumenterat för att utvidga enskildas talerätt med hänvisning till bl.a. artikel 47.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> Mål C-173/99 *The Queen mot Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)* REG 2001 s. I-4881, punkterna 27–28.

<sup>156</sup> Mål T-54/99 *max.mobil Telekommunikation Service* REG 2002 s. II-313, punkt 48.

<sup>157</sup> Mål T-177/01 *Jégo-Quééré* REG 2002 s. II-2365.

<sup>158</sup> *Ibid.*, punkterna 46–47.

<sup>159</sup> Mål C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* REG 2002 s. I-6677. J.H.H. Weiler, "A Constitution for Europe: Some Hard Choices", *JCMS* 2002 s. 575 ser det som rätt och riktigt. Något annat vore demokratiskt tvivelaktigt.

### 6.3 Införlivande av stadgan i fördraget

Såväl Europaparlamentet<sup>160</sup> som kommissionen<sup>161</sup> har uttalat sig för att stadgan skall integreras i fördraget. Efter den häftiga debatt om rättslig status som följde på kungörandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna förvånar det mycket starka stödet i framtidskonventets arbetsgrupp II och i konventets plenum för att ge stadgan primärrättslig status.<sup>162</sup> Diskussionen har mer handlat om *hur* stadgan skall införlivas i grundfördragen än *om* den överhuvudtaget skall göras rättsligt bindande.

#### Frågan om *huruvida* stadgan skall införlivas

I den juridiska doktrinen har också rått relativt stor enighet om att stadgan bör göras juridiskt bindande. En tänkbar förklaring är naturligtvis att de som skriver i ämnet också brinner för det och därför tenderar att se positivt på en sådan åtgärd. Med risk att utsätta mig för samma kritik måste jag dock hålla med. Det finns två tungt vägande fördelar med att på något sätt införliva stadgan i fördragen. Den första fördelen är att det skulle leda till ökad rättssäkerhet. En skriven stadga är alltid tydligare än allmänna rättsprinciper (se kritiken mot den nuvarande ordningen under avsnitt 4.2). Visserligen bidrar stadgans blotta existens till ökad tydlighet men så länge som den inte är formellt bindande kommer detta alltid att vara ett

---

<sup>160</sup> Europaparlamentets resolution av den 16 mars 2000 om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, EGT C 377, 29.12.2000, s. 329 och Europaparlamentets resolution av den 3 oktober 2000 om stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, EGT C 178, 22.6.2001, s. 65.

<sup>161</sup> KOM(2000) 644 slutlig, 11.10.2000, Meddelande från kommissionen om den rättsliga statusen för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, punkt 11.

<sup>162</sup> Se CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II och alla ändringsförslag till artikel 5 i fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa på konventets webbplats <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=5&lang=SV>.

problem.<sup>163</sup> Den bör också ges primärrättslig status eftersom den annars inte skulle få automatiskt företräde framför motstridig lagstiftning.<sup>164</sup>

För det andra skulle det ha ett starkt politiskt symbolvärde om stadgan införlivades i grundfördraget. Den skulle så att säga balansera euron och något bidra till att tvätta bort den stämpel av ekonomisk klubb för de rika som vidhäftar unionen. Det är vidare mycket troligt att stadgan, trots det motsatta stadgandet i artikel 51.2, skulle ligga till grund för kompetens och skapa politisk vilja till en mer aktiv politik för EU på området<sup>165</sup> – vilket naturligtvis också kan ses som ett argument mot ett införlivande. Det är helt enkelt inte särskilt trovärdigt att stadgan inte skulle skapa viss ytterligare kompetens när artikel 51.1 om att unionen skall ”främja tillämpningen” av stadgans rättigheter när många av dessa rättigheter – särskilt de sociala – enbart är vaga och svepande.<sup>166</sup> Flera av dessa rättigheter ligger också långt utanför EU:s nuvarande kompetens.

Det har också föreslagits att man borde ta tillfället i akt och nu skriva in i grundfördraget att främjandet av de mänskliga rättigheterna är ett av EU:s mål – och därigenom skapa åtminstone s.k. implicit lagstiftningskompetens.<sup>167</sup> I det allra se-

---

<sup>163</sup> Se KOM(2000) 644 slutlig, 11.10.2000, Meddelande från kommissionen om den rättsliga statusen för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, punkt 9.

<sup>164</sup> Se argument för och emot rättighetskataloger med sekundärrättslig status M. Darrow & P. Alston, ”Bills of Rights in Comparative Perspective”, i: P. Alston (ed.), *Promoting Human Rights through Bills of Rights: Comparative Perspectives*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 482 ff. Se också CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II, s. 3.

<sup>165</sup> Se P. Eeckhout, ”The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, CMLRev. 2002 s. 990.

<sup>166</sup> G. de Búrca, ”Human Rights: The Charter and Beyond”, i: *The Future of the EU Charter of Human Rights*, Jean Monnet Working Paper 10/01, s. 11.

<sup>167</sup> J.H.H. Weiler, ”A Constitution for Europé: Some Hard Choices”, JCMS 2002 s. 577 f. och G. de Búrca, ”Fundamental Rights and Citizenship”, i: B. de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, s. 27.

naste förslaget till fördrag innehåller artikel I-3.4 också ”skydd för mänskliga rättigheter” som ett av unionens mål – möjligen dock med begränsningen att detta endast gäller i förhållandet till tredje land.<sup>168</sup> Man behöver inte vara alltför konspiratoriskt lagd för att misstänka bl.a. Europaparlamentet för att driva stadgans införlivande i federaliseringssyfte. En generell EU-kompetens på området mänskliga rättigheter kan ses som ett slags motvikt mot det s.k. demokratiska underskottet och vore ett stort steg i federal riktning.

Kritiken mot en införlivande riktar huvudsakligen in sig på de sociala rättigheterna. De flesta av dessa såsom exempelvis rätten till social trygghet och socialbidrag i artikel 34 och rätten till sjukvård i artikel 35 är antingen rättsligt helt betydelselösa eller så krävs att de konkretiseras. Den intresseavvägning som måste göras vid en sådan konkretisering görs – eftersom det är fråga om rättigheter som kostar pengar är det en fråga om ekonomisk politik – lämpligen inte av en domstol vars ledamöter helt saknar demokratisk legitimitet.<sup>169</sup>

Vidare är det ibland svårt att begripa varför vissa sociala föråmånar skall lyftas fram och betraktas som mänskliga rättigheter. Enligt artikel 29 har var och en rätt till kostnadsfri arbetsförmedling. Det är en rättighet som följt med från artikel 1.3 i Europarådets sociala stadga från 1961<sup>170</sup> och från punkt 13 i den sociala stadgan.<sup>171</sup> Det kan mycket väl tyckas att det är väl

---

<sup>168</sup> Se CONV 724/03, 24.5.2003, Utkast till konvention Volym I. Här görs ett undantag från huvudregeln att rapporten endast kunnat beakta material fram till 9 maj 2003.

<sup>169</sup> Se bl.a. Lord Goldsmith, ”A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, CMLRev. 2001 s. 1212; förre domaren P. Pescatore, ”Guest Editorial”, CMLRev. 2001 s. 268 och P. Beaumont, ”Human Rights: Some Recent Developments and Their Impact on Convergence and Divergence of Law in Europe”, i: P. Beaumont, C. Lyons & N. Walker (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, s. 154 f.

<sup>170</sup> Som ratificerats av samtliga 15 av EU:s nuvarande medlemsstater men inte av samtliga ansökarländer.

<sup>171</sup> Stadgan om arbetstagnarnas grundläggande sociala rättigheter från 1989 antogs som en förklaring av alla medlemsstaterna förutom Storbritannien 1989.

använda skattemedel att tillhandahålla fri arbetsförmedling – men är det en mänsklig rättighet? Kan man verkligen säga att den stat som gör andra prioriteringar, t.ex. maxtaxa på dagis eller satsningar på miljöskydd, gör sig skyldig till ett människorättsbrott?

Det har från flera håll också gjorts gällande att stadgan åtminstone till vissa delar måste skrivas om innan den kan införlivas i fördraget. Även om den skrevs för att kunna antas som bindande lagtext saknar den nödvändig exakthet.<sup>172</sup> Särskilt de ekonomiska och sociala rättigheterna behöver konkretiseras.<sup>173</sup> Det ligger en hel del i denna kritik men det faller utanför ramen för denna undersökning att närmare gå in på detaljer och komma med konkreta förslag. Framtidskonventets arbetsgrupp II valde att överhuvudtaget inte debattera den frågan utan tog som utgångspunkt den konsensus som uppnåddes vid det förra konventet.<sup>174</sup>

### Frågan om *hur* stadgan skall införlivas

Arbetsgruppen om stadgans införlivande (arbetsgrupp II) avstod från att lämna något konkret förslag till form för detta eftersom den ännu inte hade en tillräckligt klar bild över vilken struktur det konstitutionella fördraget skulle komma att få. Den ville därför inte begränsa det fortsatta arbetet genom att föreslå en viss teknik utan stannade vid att rekommendera tre alternativ:<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Lord Goldsmith, a.a., s. 1215.

<sup>173</sup> Se J. Schwarze, "Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004", EPL 2002 s. 248 m.v.h.

<sup>174</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II, s.4.

<sup>175</sup> Arbetsgruppen diskuterade också några andra alternativ som jag inte går in närmare på här. Se CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, s. 7 f.

1. Stadgans artiklar infogas i början av det konstitutionella fördraget, eller
2. en hänvisning till stadgan görs i det konstitutionella fördraget och kombineras eventuellt med att stadgan fogas till det i form av en bilaga eller ett protokoll,<sup>176</sup> eller
3. en indirekt hänvisning enligt det mönster som används i artikel 6.2 EU (t.ex. med uttryck som ”såsom de garanteras i stadgan”) används för att göra den rättsligt bindande utan att ge den konstitutionell status. Denna mening företrädes endast av en medlem av arbetsgruppen.

En majoritet av arbetsgruppens medlemmar föredrog att stadgans artiklar skulle inkorporeras i det konstitutionella fördraget och att stadgans ingress, eventuellt med vissa nödvändiga kompletteringar, bör utgöra ingress till detta fördrag. Det är troligtvis det starka symbolvärde en inkorporering skulle ha som influerat gruppen.<sup>177</sup>

En inkorporering för dock med sig vissa problem eftersom stadgan ursprungligen skrevs för att vara ett fristående dokument och inte för att utgöra en del av ett fördrag. Eftersom stadgan skrevs för att vara en fullständig rättighetskatalog finns det därför artiklar som upprepar rättigheter som återfinns på annat håll. För att göra stadgan tydligare och underlätta läsbarheten kortades och omformulerades dessa bestämmelser dock ofta jämfört med motsvarande fördragsbestämmelser. Om man inkorporerar stadgan skulle det därför vara önskvärt att gå igenom och rensa ut onödiga dubbleringar med rättigheter som också ges i andra fördrag – t.ex. reglerna om unionsmedborgarskap.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> En hänvisning torde inte vara strikt nödvändig om stadgan får status av protokoll eftersom sådana har samma rättsliga status som fördragstext. Den kan eventuellt ha ett visst pedagogiskt värde.

<sup>177</sup> Se G. de Búrca, ”Fundamental Rights and Citizenship”, i: B. de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, s. 16.

<sup>178</sup> Se WG II WD 09, 18.7.2002, Possible drafting adjustments of Article 51(2) and of Article 52(2) Charter; the question of “replication” in the Charter, s. 3 för en genomgång.

Arbetsgruppen diskuterade också denna fråga om ”dédoublements” och ansåg inte att den bästa lösningen vore att rensa ut alla dubbleringar. Ibland kan det vara nödvändigt med mer fylliga formuleringar om framtida utveckling och rättslig grund för antagande av rättsakter – sådant som stadgan inte innehåller.<sup>179</sup> Arbetsgruppen ansåg därför att en viss dubblering är omöjlig att undvika och att den bästa lösningen är en ”vattentät” s.k. hänskjutandeklausul, dvs. en klausul som slår fast att stadgan i händelse av dubblering endast bekräftar de redan existerande rättigheterna och inte utvidgar dessa eller grundar nya.<sup>180</sup> I artikel 52.2 i stadgan som den ser ut i dag slås fast att:

De rättigheter som erkänns i denna stadga och grundar sig på gemenskapsfördragen eller på Fördraget om Europeiska unionen skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

Den artikeln skulle enligt arbetsgruppen få redigeras något och att hänvisningen till andra fördrag istället borde avse andra delar av det konstitutionella fördraget. Arbetsgruppen lämnade inte något konkret förslag eftersom det hade förutsatt att den hade haft information om den kommande övergripande fördragsstrukturen.<sup>181</sup> Av samma anledning gör inte jag heller det.

Det är ingen större juridisk skillnad mellan alternativ ett och två. Protokoll och bilagor har samma rättsliga status som fördraget och själva placeringen spelar ingen roll. Problem med dubblering och hänskjutandeklausul gör sig lika starkt gällande oavsett vilken metod som väljs. Den omedelbara fördelen

---

<sup>179</sup> Ibid., s. 5.

<sup>180</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II, s. 6.

<sup>181</sup> Ibid., s. 6. Kommissionen har gjort en genomförbarhetsstudie över en konstitution för EU som av någon anledning kallas ”the Penelope Draft”. I denna ingår stadgan som del II – dvs. fullt inkorporerad. Del I utgörs av principer och del III av politikområden. I studien finns en hänskjutandeklausul som artikel II-52.2. Se [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf).



vore att man skulle slippa förstöra ”flytet” i ett fördrag med över femtio artiklar om enbart mänskliga rättigheter i form av en text som dessutom skrivits för att utgöra ett fristående dokument. Det är också den huvudsakliga invändning som gjorts mot en inkorporering. Nackdelen är att en del av det symbolvärde som en inkorporering (företrädesvis i början) i ett framtida konstitutionellt fördrag har skulle gå förlorad.<sup>182</sup>

Ett ytterligare argument mot en inkorporering som framförts är att en placering före en tredje del om politikområden skulle kunna tolkas som om stadgan skapar en rättslig grund för unionen.<sup>183</sup> Ett protokoll skulle därför vara att föredra. Den lydelse av artikel 51.2 som arbetsgruppen föreslagit torde dock ta om hand detta problem.

Denna stadga utvidgar inte unionsrättens tillämpningsområde utöver unionens befogenheter och medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för [gemenskapen och] unionen och ändrar inte heller de befogenheter och uppgifter som fastställs i de andra [kapitlen/delarna] i [detta fördrag/det konstitutionella fördraget].<sup>184</sup>

Den tredje varianten slutligen, med en indirekt hänvisning enligt mönster från artikel 6.2 EU, fann mycket litet stöd såväl i arbetsgruppen som i konventets plenum. Den skulle innebära att stadgan vore en inspirationskälla bland andra för EG-domstolen när den härleder allmänna rättsprinciper. En fördel med denna lösning är att den skulle lämna större frihet åt EG-domstolen och inte låsa fast den vid en viss text som kan bli för-

---

<sup>182</sup> Av denna anledning starkt för en inkorporering G. de Búrca, ”Fundamental Rights and Citizenship”, i: B. de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, s. 18.

<sup>183</sup> Denna invändning restes av Lena Hjelm-Wallén och Sven-Olof Petersson för den svenska regeringen och Sören Lekberg, Göran Lenmarker och Kenneth Kvist för riksdagen.

<sup>184</sup> CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II, s. 17. Klammerparenteserna markerar i detta fall inte mina egna tillägg utan finns i originalet för att markera alternativa formuleringar. Samtliga förslag till ändringar av presidietts förslag till artikel 5 finns tillgängliga på <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=5&lang=SV>.

åldrad och fungera begränsande. Den stora och omedelbara nackdelen är naturligtvis att den inte skulle ge bestämmelserna om mänskliga rättigheter en lika central placering i EU-rätten. En annan nackdel är att det skapar större otydlighet.

Det är inte säkert att det skulle spela någon större roll för den faktiska rättstillämpningen vilket av alternativen som väljs. I den amerikanska konstitutionen lades rättighetskatalogen – ”the Bill of Rights” – till först efter två år i form av tillägg, vilket inte hindrat den från att spela en utomordentligt viktig roll. Troligen skulle inrättandet av en övervakningsmyndighet och eventuellt ett generaldirektorat för mänskliga rättigheter ha större betydelse än om stadgan står först, sist, som protokoll eller enbart hänvisas till i en framtida konstitution för unionen. Det är dock inte en fråga som är aktuell för närvarande och därför förordar jag på grund av dess symbolvärde i likhet med arbetsgruppen ändå en inkorporering.

## KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

### Rättsfall

#### EG-domstolen

Mål 1/58 *Stork* [1959] ECR 17

Mål 36–38 & 40/59 *Geitling* [1960] ECR 423

Mål 26/62 *van Gend & Loos* REG specialutgåva I s. 161

Mål 6/64 *Costa mot E.N.E.L.* REG specialutgåva I s. 211

Mål 29/69 *Stauder* REG specialutgåva I s. 421

Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* REG specialutgåva I s. 503

Mål 22/70 *ERTA* REG specialutgåva I s. 551.

Mål 4/73 *Nold* REG specialutgåva II s. 291

Mål 36/75 *Rutili* REG specialutgåva II s. 485

Yttrande 1/76 *Europeiska uppläggningsfonden för sjöfart på inre vattenvägar* REG specialutgåva III s. 345

Mål 61-61/84 *Cinétheque* REG specialutgåva VII s. 295

Mål 314/85 *Foto Frost* REG specialutgåva IX s. 233

Mål 12/86 *Demirel* REG specialutgåva IX s. 175

Mål 46/87 *Hoechst* REG specialutgåva X s. 133

Mål 374/87 *Orkem* REG specialutgåva X s. 217

Mål 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609

Mål C-260/89 *ERT* REG specialutgåva XI s. 209

Yttrande 1/91 *EES-avtalet* REG specialutgåva XI s. I-533

Yttrande 2/94 *Anslutning till Europakonventionen* REG 1996 I-1759

Mål C-84/95 *Bosphorus* REG 1996 s. I-3953

Mål C-368/95 *Familiapress* REG 1997 s. I-3689

Mål C-185/95P *Baustahlgewebe* REG 1998 s. I-8417

Mål C-173/99 *The Queen mot Secretary of State for Trade and Industry, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)* REG 2001 s. I-4881

Mål C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* REG 2002 s. I-6677

### **Förstainstansrätten**

Mål T-213/95 & T-18/96 *SCK och FNK* REG 1997 s. II-1739

Mål T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke* REG 2001 s. II-729

Mål T-54/99 *max.mobil Telekommunikation Service* REG 2002 s. II-313

Mål T-177/01 *Jégo-Quéré* REG 2002 s. II-2365

### **Europadomstolen samt Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna**

App. No. 7601/76 & 7806/77, *Young, James and Webster v. The United Kingdom*, 13.8.1981, Series A, No. 44

App. No. 8030/77, *CFDT v. European Communities*, 10.7.1978

App. No. 10828/84, *Funke v. France*, 25.2.1993, Series A, No. 256-A

App. No. 13258/87, *M. & Co. v. Federal Republic of Germany*, 6.2.1987

App. No. 13539/88, *C. Dufay v. European Communities*, 19.1.1989

App. No. 13710/88, *Niemietz v. Germany*, 16.12.1992, Series A, No 251-B

App. No. 17862/91, *Cantoni v. France*, 22.10.1996, ECHR 1996-V

App. No. 24573/94, *H.L.R. v. France*, 29.4.1997, ECHR 1997-III

App. No. 24833/94, *Matthews v. UK*, 18.2.1999, ECHR 1999-I

App. No. 30240/96, *D. v. the United Kingdom*, 2.5.1997, ECHR 1997-III

### **Bundesverfassungsgericht**

BverfGE 37, 271

BverfGE 73, 339

BVerfGE 102, 147

### **Supreme Court of the United States**

*Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652 (1925)

*Palko v. Connecticut*, 302 U.S. 319 (1937)

### **Offentligt tryck**

#### **EU**

Bull. EC supp. 5/76 Protection of fundamental rights within the European Community

Bull. EC supp. 2/79 Accession of the Communities to the European Convention on Human Rights – Commission Memorandum

CHARTE 4105/00, 13.1.2000, Record of the first meeting of the body to draw up a draft Charter of Fundamental Rights of the European Union (held in Brussels, 17 December 1999)

CHARTE 4473/00, 11.10.2000, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: Förklaringar till stadgans fullständiga text

CHARTE 4961/00, 13.11.2000, Comments of the Council of Europe observers on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union

CONV 72/02, 31.5.2002, Mandat för arbetsgruppen för stadgan

CONV 116/02, 18.6.2002, Föreskrifter för och följer av ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i fördragen samt gemenskapens/unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

CONV 295/02, 26.9.2002, Sammanfattande not från mötet [med Europeiska konventets arbetsgrupp II] den 17 september 2002 med kommissionsledamot António Vitorino som ordförande

CONV 354/02, 22.10.2002, Slutrapport från [Europeiska konventets] arbetsgrupp II

CONV 528/03, 6.2.2003, Utkast till artiklarna 1-16 i det konstitutionella fördraget

CONV 724/03, 24.5.2003, Utkast till konvention Volym I Feasability Study: Contribution to a preliminary draft Constitution of the European Union

European Union Annual Report on Human Rights 2000

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

Ordförandeskapets slutsatser [från] Europeiska rådet i Wien den 11–12 december 1998

Ordförandeskapets slutsatser [från] Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999.

Ordförandeskapets slutsatser [från] Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999

Ordförandeskapets slutsatser [från] Europeiska rådet i Laeken 14–15 december 2001

PE 205.398 final, 8.12.1993, Report of the Committee on Legal Affairs and Citizens' Rights on Community accession to the European Convention on Human Rights

WG II WD 09, 18.7.2002, Possible drafting adjustments of Article 51(2) and of Article 52(2) Charter; the question of "replication" in the Charter

WG II WD 015, 12.9.2002, Document by Mr. Ingvar Svensson and Mrs. Lena Hjelm-Wallén: Proposals for Accession of the EU to the European Convention on Human Rights

### **Europarådet**

"Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention of Human Rights", Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25–28 June 2002)

Doc. 9666, 21.1.2003, "Contribution of the Council of Europe to the Constitution-making process of the European Union", report adopted by the Political Affairs Committee of the European Council

### **Sverige**

SOU 1996:16 Fyra expertrappporter till EU96-kommittén. Förankring och rättigheter: om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU

### **Litteratur**

Alonso Garcia, R. "The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *Jean Monnet Working Paper 4/02*. Tillgänglig på <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020401.pdf>

Alston, P. & Weiler, J.H.H. "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy", *EJIL* 1998 s. 659–723. En såvitt jag kan bedöma identisk version tillgänglig som *Harvard Jean Monnet Working Paper 1/99* på <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990101.rtf>

Beaumont, P., "Human Rights: Some Recent Developments and Their Impact on Convergence and Divergence of Law in Europe", i: Beaumont, P., Lyons, C. & Walker, N. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, s. 151–175.

Berger, R., *Government by Judiciary: the Transformation of the Fourteenth Amendment*, 2<sup>nd</sup> ed., Liberty Fund, Indianapolis 1997.

Besselink, L.F.M., "Entrapped by the Maximum Standard: on Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union", CMLRev. 1998 s. 629–680.

Betten, L. & Grief, N., *EU Law and Human Rights*, Longman, London [etc.], 1998.

von Bogdandy, A., "The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union", CMLRev. 2000 s. 1307–1338.

Brandtner, B. & Rosas, A., "Human Rights and the External Relations of the EC: An Analysis of Doctrine and Practice", EJIL 1998 s. 468–490.

de Búrca, G., "The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", ELRev. 2001 s. 126–138.

- "Human Rights: The Charter and Beyond", i: *The Future of the EU Charter of Human Rights, Jean Monnet Working Paper 10/01*, tillgänglig på <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html>.
- "Convergence and Divergence in European Public Law: The Case of Human Rights", i: P. Beaumont, C. Lyons & N. Walker, *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford [etc.] 2002, s. 131–150.
- "Fundamental Rights and Citizenship", i: B. de Witte (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Florens 2003 [e-bok], s. 11–44.



Böckenförde, E.-W., *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991.

Cameron, I., "EU-Stadgan om de grundläggande rättigheterna – för vem och varför?", ERT 2001 s. 143–150.

– *An introduction to the European Convention on Human Rights*, 4:e uppl., Iustus, Uppsala 2002.

Chalmers, D., "The Reconstitution of European Public Spheres", ELJ 2003 s. 127–189.

Coppel, J. & O'Neill, A., "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?", CMLRev. 1992 s. 669–692.

Craig, P. & de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3d ed., Oxford University Press, Oxford 2003.

Darrow, M., & Alston, P., "Bills of Rights in Comparative Perspective", i: Alston, P., (ed.), *Promoting Human Rights through Bills of Rights: Comparative Perspectives*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 465–524.

Duvigneau, J.L., "From Advisory Opinion 2/94 to the Amsterdam Treaty: Human Rights Protection in the European Union", LIEI 1998, s. 61–91.

Editorial Comments, "The EU Charter of Fundamental Rights Still under Discussion", CMLRev. 2000 s. 1–6.

Eeckhout, P., "The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question", CMLRev. 2002 s. 945–994.

Gaja, G., "New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe", i: Alston, P. (ed.), *The EU and human rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 781–800.

Lord Goldsmith, "A Charter of Rights, Freedoms and Principles", CMLRev. 2001 s. 1201–1216.

Gunvén, L., "EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – arbetet med att ge EU en 'själ'", ERT 2001 s. 13–27.

- Harmsen, R., "National Responsibility for European Community Acts under the European Convention on Human Rights: Recasting the Accession Debate", *EPL* 2001 s. 625–649.
- Hartley, T.C., *The Foundations of European Community Law*, 4<sup>th</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Hobe, S., "Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents", *EuR* 2003 s. 1–16.
- Hoffmeister, F., *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Springer, Berlin 1998.
- Jacobs, F.G., "Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice", *ELRev.* 2001 s. 331–341.
- Langrish, S., "The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights", *ELRev.* 1998 s. 3–19.
- Lawson, R., "Confusion and Conflict?: Diverging Interpretations of the European Convention on Human rights in Strasbourg and Luxembourg" i: Lawson, R. & de Blois, M. (eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. III*, Martinus Nijhoff, Dordrecht 1993, s. 219–252.
- Lenaerts, K., "Fundamental Rights to be Included in a Community Catalogue, *ELRev.* 1991 s. 367–390.
- "Fundamental Rights in the European Union", *ELRev.* 2000 s. 575–600.
- Lysén, G., *Europas grundlag: Europakonventionen om mänskliga rättigheter*, 2:a uppl., Iustus, Uppsala 1994.
- Mancini, F. & di Bucci, V., "Le développement des droits fondamentaux en tant que partie du droit communautaire", *Collected courses of the Academy of European Law, Vol. 1*, 1990, s. 31–52.

McGoldrick, D., *International Relations Law of the European Union*, Longman, London [etc.] 1997.

- "The European Union after Amsterdam: An Organisation with General Human Rights Competence?", i: O'Keefe, D. & Twomey, P., *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart Publishing, Oxford 1999, s. 249–270.

Melin, M. & Schäder, G., *EU:s konstitution: Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, 5:e uppl., Norstedts juridik, Stockholm 2001.

Merlingen, M., Muddle C. & Sedelmeier, U., "The Right and the Righteous?: European Norms, Domestic Politics and the Sanctions against Austria", *JCMS* 2001 s. 59–77.

de Meyer, J., "Brève réflexions a propos de l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme", i: Matscher, F. & Petzold, H. (eds.), *Protecting human rights: the European dimension: studies in honour of Gérard J. Wiarda/Protection des droits de l'homme: la dimension européenne : Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, Carl Heymanns Verlag, Köln [etc.] 1988, s. 125–129.

van Overbeek, W., "The Right to Remain Silent in Competition Investigations: The Funke Decision of the Court of Human Rights Makes Revision of the ECJ's Case Law Necessary", *ECLR* 1994 s. 127–133.

Pescatore, P., "La Cour de Justice des Communautés européennes et la Convention européenne des Droits de l'Homme", i: Matscher, F. & Petzold, H. (eds.), *Protecting human rights: the European dimension: studies in honour of Gérard J. Wiarda/Protection des droits de l'homme: la dimension européenne : Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, Carl Heymanns Verlag, Köln [etc.] 1988, s. 441–455.

- "Guest Editorial: Nice – Aftermath", *CMLRev.* 2001 s. 265–271.

Phelan, D.R., "Right to Life of the Unborn v. Promotion of Trade in Services: The European Court of Justice and the Normative Shaping of the European Union", *MLR* 1992 s. 670–689.

Reich, N., *Bürgerrechte in der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden 1999.

Riedel, E. & Will, M., "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", i: Alston, P. (ed.), *The EU and human rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 723–754.

Ruffert, M. "Die Mitgliedsstaaten der EG als Verpflichtete der Gemeinschaftsgrundrechte", *EuGRZ* 1995 s. 518–530.

Schwarze, J., "A German View on the European Charter of Fundamental Rights: Effect on the Bundesverfassungsgericht", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 2001 s. 417–423.

– "Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004", *EPL* 2002 s. 241–254.

Spielmann, D., "Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities", i: Alston, P. (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, s. 757–780.

Temple Lang, J., "The Sphere in which Member States are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles", *LIEI* 1991 s. 23–35.

Toth, A., "Human Rights as General Principles of Law, in the Past and in the Future", i: Bernitz, U. & Nergelius, J. (eds.) *General Principles of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague [etc.] 2000, s. 73–92.

Wathelet, M., "Editorial: La Charte des droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue", CDE 2000 s. 585–593

Weiler, J.H.H., "The European Court at a Crossroads: Community Human Rights and Member State Action" i: Capotorti, F. (ed.), *Du Droit International au Droit de l'Intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden 1987, s. 821–842.

– "Editorial: Does the EU Truly Need a Charter of Rights", ELJ 2000 s. 95–97.

– "A Constitution for Europe: Some Hard Choices", JCMS 2002 s. 563–580.

Weiler, J.H.H. & Lockhart, N., "Taking Rights Seriously? Seriously?" CMLRev. 1995 s. 51–94 och 579–627.

Wildhaber, L., "A Constitutional Future for the European Court of Human Rights", HRLJ 2002 s. 161–165.

Williams, A., "Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A Policy of Distinction?", ELRev. 2000 s. 601–617.

## Övrigt

"Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act" (den s.k. Simitis-rapporten) från februari 1999, tillgänglig på

[http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/publicat/fundamri/simitis\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_en.pdf).

Europeiska kommissionen, *For a Europe of civic and social rights. Report by the Comité des sages*, EUR-OP, Luxembourg 1996 (den s.k. Pintalsigo-rapporten).

"Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000", som bilaga i Alston, P. (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 619–629.

Sieps ●●●

Swedish Institute for European Policy Studies

Universitetsvägen 10 F  
106 91 Stockholm  
Stockholms universitet,  
Frescati, Hus F, plan 6  
Tel: 08-16 46 00  
Fax: 08-16 46 66  
E-post: [info@sieps.su.se](mailto:info@sieps.su.se)  
[www.sieps.su.se](http://www.sieps.su.se)