

**CONV 368/02**

**CONTRIB 128**

**FÖLJENOT**

---

från:	Sekretariatet
till:	Konventet
Ärende:	Bidrag från Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, Klaus HÄNSCH och Andrew DUFF, ledamöter av konventet " Europaparlamentets resolution om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – verkan och framtida status"

---

Konventets generalsekreterare har mottagit åtföljande bidrag från Iñigo MÉNDEZ DE VIGO,  
Klaus HÄNSCH och Andrew DUFF, ledamöter av konventet.

=====

**P5\_TA-PROV(2002)0508**

**Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**

**Europaparlamentets resolution om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – verkan och framtida status (2002/2139(INI))**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av sin resolution av den 16 mars 2000 om utarbetandet av en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionens,<sup>1</sup>
- med beaktande av sitt beslut av den 14 november 2000 om godkännande av utkastet till Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter,<sup>2</sup>
- med beaktande av artikel 163 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för konstitutionella frågor och yttrandena från utskottet för rättsliga frågor och den inre marknaden, utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhetsfrågor och utskottet för framställningar (A5-0332/2002), och av följande skäl:

***Stadgans rättsliga ställning***

- A. Begreppet unionsmedborgarskap infördes först genom Maastrichtfördraget (1992). I artikel 6.2 fastslogs att EU skulle "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 följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner".<sup>3</sup> Under de följande tio åren utvecklades EU:s profil i frågor om mänskliga rättigheter främst genom utrikespolitiken, men även genom Köpenhamnskriterierna för utvidgningen (1993).
- B. Vid Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 beslutade man att upprätta en EU-stadga om de grundläggande rättigheterna "för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt". Man beslutade att när stadgan väl hade proklamerats skulle det "undersökas om och eventuellt på vilket sätt stadgan skulle kunna tas in i fördragen". Stats- och regeringscheferna sammankallade ett tillfälligt organ (som beslutade att kalla sig "konvent") för att utarbeta stadgan. Konventet bestod av representanter för stats- och regeringscheferna och representanter för Europeiska kommissionens ordförande

---

<sup>1</sup> EGT C 377, 29.12.2000, s. 329.

<sup>2</sup> EGT C 223, 8.8.2001, s. 74.

<sup>3</sup> EG-domstolen hade åtminstone sedan 1969 (Stauder mot staden Ulm) redan betraktat de grundläggande rättigheterna som en del av de allmänna principerna för gemenskapsrätten.

samt ledamöter av Europaparlamentet och nationella parlament.

- C. Konventets arbete pågick från den 17 december 1999 till den 2 oktober 2000 under ledning av Roman Herzog, Tysklands tidigare förbundsresident. Europeiska rådet formulerade konventets uppdrag vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999, och i Feira i juni 2000 gjorde man en lägesbedömning av arbetet. Konventet hade ett mycket öppet arbetssätt och hämtade in synpunkter från många olika håll. Trots att stadgans slutliga rättsliga status inte var klar tog konventet det välbekanta beslutet att arbeta som om man utformade en rättsligt bindande text och med den uttalade avsikten att göra texten rättsligt säker. Konventet genomförde det uppdrag man fått från Europeiska rådet, som i sin tur enhälligt godkände förslaget till stadga i Biarritz den 13–14 oktober 2000.
- D. Europaparlamentet gav sitt samtycke den 14 november 2000 och kommissionen den 6 december 2000, och flera nationella parlamentet uttryckte också sitt godkännande. Därefter proklamerades stadgan högtidligt av de tre EU-institutionernas ordförande i Nice den 7 december 2000. Regeringskonferensen sade också att man ett år senare skulle diskutera stadgans framtida status, som ett av fyra specifika områden för ytterligare konstitutionell EU-reform att slutföras i samband med en ny regeringskonferens 2004.
- E. Genom Laekenförklaringen av den 15 december 2001 sammankallade Europeiska rådet ett konstitutionellt konvent, med samma rättsliga ställning som konventet för stadgan. Under ledning av Valéry Giscard d'Estaing, Frankrikes tidigare president, skulle konventet bland annat diskutera huruvida stadgan "skall tas in i grundfördraget och om unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna".
- F. Konventet har inrättat en arbetsgrupp (med kommissionsledamot António Vitorino som ordförande) som skall arbeta med föreskrifter för och följer av stadgans eventuella införlivande i fördraget och EG:s/EU:s eventuella anslutning till Europakonventionen.<sup>1</sup>

### **Innehåll**

- G. Stadgan omfattar de traditionella mänskliga rättigheterna enligt Europakonventionen, såsom de utvecklats i rättspraxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg. Den har emellertid ett mycket bredare tillämpningsområde. För det första är den en uppräknings av rättigheter som uppstått ur EU:s befogenheter enligt fördragen och enligt EG-domstolens rättspraxis. För det andra, vilket är en mycket viktig punkt, bekräftar stadgan de rättigheter och principer som kommer ur medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella fördragsenliga skyldigheter. För det tredje tar stadgan hänsyn till den moderna vetenskapliga och tekniska utvecklingen. För det fjärde reflekterar och respekterar stadgan den europeiska sociala modellen.

---

<sup>1</sup> Arbetsgruppens mandat formuleras i CONV 72/02. En rapport om föreskrifterna finns i CONV 116/02.

- H. I likhet med de rättighetskataloger som förekommer i de flesta av medlemsstaternas konstitutioner, är stadgan en sammanställning av inte bara specifika rättigheter utan också allmänna friheter, värderingar och principer. Till stil, form och detaljerat innehåll är den ett välbekant dokument.
- I. Det var aldrig meningen att stadgan skulle skapa några nya rättigheter, men den lyckades göra de befintliga rättigheterna mer synliga. Genom att skapa en ny och bred enighet runt en ny formulering av rättigheterna, bidrar stadgan till att de framträder tydligare. Den återspeglar moderna europeiska normer för gott styre vad gäller jämlikhet och icke-diskriminering, socialpolitik, ekologi, medborgerliga rättigheter, förvaltning och rättsväsende. Rättigheterna är odelbara; i Europa hör frihet, jämlikhet och solidaritet samman.
- J. Stadgan är en dynamisk text, som i sin ingress talar om strävan efter att "stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna mot bakgrund av samhällsutvecklingen, de sociala framstegen och den vetenskapliga och tekniska utvecklingen". Stadgans syfte är att bistå EU i dess uppgift att vidareutveckla gemensamma värderingar samtidigt som man respekterar de olika nationella identiteterna. Dess formulering möjliggör gemenskapsrättens framtida utveckling.
- K. Stadgan är därför hållbar. Trots oklar rättslig ställning har den tillkommit på ett högst legitimt sätt, och utformningen är mycket långsiktig. Inget sådant konstitutionellt dokument kan vara felfritt, och alla sådana dokument måste vara öppna för ändringar, men att på detta tidiga stadium genomföra förändringar skulle kunna försämra dess integritet och moraliska styrka. Det behövs erfarenhet av hur tillämpningen av en obligatorisk stadga fungerar innan man kan börja fundera på att ändra den. Uppdragsformuleringen i Laekenförklaringen säger hur som helst inget om att det nuvarande konventet skall skriva om stadgan. Det bör fastställas att en sådan översyn i varje fall bara kan göras enligt metoderna för översyn av andra konstitutionella bestämmelser.
- L. Eventuellt måste det ändå göras vissa tekniska ändringar av horisontella klausuler i stadgan om den ska kunna införlivas i fördraget.

### ***Räckvidd***

- M. Stadgan ger inte EU några befogenheter. Tvärtom begränsar den EU-institutionernas maktutövande genom att de måste följa stadgan. Institutionerna är också skyldiga att i enlighet med sina respektive befogenheter främja respekten för bestämmelserna i stadgan.
- N. Stadgan begränsar inte medlemsstaternas fördragsenliga behörigheter. Den ersätter inte medlemsstaternas ordningar för grundläggande rättigheter, utan kompletterar dem.
- O. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ (och byråer) samt till medlemsstaterna närhelst de tillämpar unionsrätten.
- P. Stadgan förutsätter en direkt kontakt mellan å ena sidan medborgaren och å andra sidan en överstatlig myndighet, och därigenom hjälper den EU att respektera subsidiaritetsprincipen. Stadgan bör få genomsyra hela arbetet med konstitutionen.

## Effekt

- Q. Även om stadgan inte kan bli föremål för domstolsförhandlingar har den "högtidligt proklamerats", vilket innebär att den som väntat redan har blivit ett viktigt referensdokument. EU:s institutioner rättar sig efter den och den åberopas av såväl medlemsstater som medborgare<sup>1</sup>, i synnerhet genom framställningar till parlamentet och klagomål till Europeiska ombudsmannen. Kommissionen beslutade att betrakta stadgan som bindande för sig själv och har skapat interna förfaranden för att se till att bestämmelserna följs<sup>2</sup>. Kommissionen betraktar stadgan som en allmän princip för gemenskapsrätten. När kommissionen tar fram lagförslag säger den sig systematiskt kontrollera att stadgan respekteras<sup>3</sup>.
- R. Rådet har ännu inte bestämt sig för att betrakta stadgan som bindande, men det har uttryckligen hänvisat till den i fyra beslut och två resolutioner.<sup>4</sup>
- S. Enligt artikel 58 i Europaparlamentets arbetsordning skall parlamentet då det granskar ett förslag till rättsakt särskilt ta hänsyn till att lagstiftningsförslaget överensstämmer med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Europaparlamentet har dessutom använt stadgan som mall för sina årliga granskningar av situationen för de grundläggande rättigheterna i EU. Hänvisningar till stadgan har ofta förekommit i parlamentets betänkanden och beslut samt i ledamöternas skriftliga frågor till kommissionen och rådet.
- T. Tre rättsakter som antagits enligt medbeslutandeförfarandet innehåller också hänvisningar till stadgan (tillgång till handlingar, social utslagning och finansiell säkerhet).<sup>5</sup> Flera andra är under behandling.
- U. Såväl ombudsmannen som utskottet för framställningar har fått väldigt många framställningar och förfrågningar från medborgare som nämner stadgan, men uppenbarligen förekommer det många missuppfattningar om stadgans räckvidd eller skyddsnivå. Utskottet för framställningar och ombudsmannen hör dock till dem som i främsta ledet aktivt har tillämpat stadgan i medborgarnas intresse. De har genomfört undersökningar på grundval av klagomål eller på eget initiativ om diskriminering i EU-institutionernas rekryterings- och anställningspolitik beträffande ålder, kön, ras, yttrandefrihet och föräldraledighet. De använder också systematiskt kodexen för god förvaltningssed för att ge verkan åt bestämmelserna i stadgan. De anser att stadgan bör vara bindande närhelst gemenskapsrätten

---

<sup>1</sup> Se till exempel EG-domstolens dom av den 10 september 2001 i mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet.

<sup>2</sup> Kommissionens meddelande om tillämpning av stadgan, SEK(2001) 380, s. 3, 13 mars 2001.

<sup>3</sup> Lagförslag där artiklar i stadgan omnämns rör konkurrenspolitik, arbetsförhållanden, skydd av personuppgifter, vetenskaplig forskning, asyl- och flyktingpolitik, tobaksannonsering och -sponsring, narkotikasmuggling, föräldraansvar och barnets rättigheter, tillgång till rättslig prövning, arresteringsorder, hälsoskydd, rasism och främlingsfientlighet samt interna tjänsteföreskrifter.

<sup>4</sup> Rådets beslut 2001/903/EG om Europeiska handikappåret 2003, rådets beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet, rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpning av terrorism och rådets rambeslut 2002/584/RIF om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna samt rådets resolution 2002/C50/01 om främjande av språklig mångfald och språkinläring och resolution 2002/C163/01 om livslångt lärande.

<sup>5</sup> Förordning (EG) nr 1049/2001, beslut nr 50/2002/EG och direktiv 2002/47/EG.

tillämpas. Utskottet för framställningar och ombudsmannen, med dennes nätverk av nationella ombudsmän, skulle kunna spela en viktig roll i arbetet för att främja och övervaka stadgans tillämpning, och ombudsmannen skulle kunna ges befogenhet att väcka åtal vid EG-domstolen i viktiga fall som rör de grundläggande rättigheterna.

- V. Vid ett flertal tillfällen har man åberopat stadgan vid förhandlingar i EG:s domstolar. Generaladvokater hänvisar allt oftare till stadgan i sina uttalanden, och den har blivit en viktig källa till vägledning för domarna.<sup>1</sup> Förstainstansrätten har fastställt att stadgan bekräftar rätten till rättslig prövning som en allmän princip för gemenskapsrätten.<sup>2</sup> I ett annat fall försökte samma domstol, med hänvisning till stadgan, vidga tillgången till effektiva rättsmedel för en part som berördes direkt men inte personligen.<sup>3</sup> Sedan dess har dock EG-domstolen gått emot denna tolkning eftersom domstolarna inom gemenskapen därmed skulle överskrida sina befogenheter<sup>4</sup> men samtidigt har domstolen emellertid rekommenderat en motsvarande ändring av fördraget<sup>5</sup>. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har också börjat hänvisa till stadgan.<sup>6</sup>
- W. Inte bara Europaparlamentet och kommissionen<sup>7</sup> utan även Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén har begärt att stadgan skall bli rättsligt bindande. Nyligen slöt också konventets forum för det civila samhället och ungdomskonventet upp bakom detta tunga krav.

### ***Förenlighet med Europakonventionen***

- X. Det har befarats att stadgan skulle vara ett hot mot trovärdigheten för Europakonventionen och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, men så har inte blivit fallet. Strasbourghemdomstolens jurisdiktion omfattar extern övervakning och upprätthållande av miniminormer för de mänskliga rättigheterna i Europarådets 44 stater. Luxembourghemdomstolens jurisdiktion omfattar intern kontroll av och upprätthållande av en hög nivå på de mänskliga rättigheterna inom EU:s rättsliga område. Stadgans betydelse är att den ger ett mer omfattande rättighetsbaserat system inom EU.
- Y. Europaparlamentet och Europarådets parlamentariska församling har flera gånger sagt att det bästa sättet att säkerställa förenlighet mellan Europakonventionen och EU:s lagstiftning om de mänskliga rättigheterna är att EU ansluter sig till Europakonventionen. Det är viktigt att undanröja missförhållandet att EU, som tilldelats befogenheter av sina medlemsstater, inte är avtalspart till Europakonventionen tillsammans med sina medlemsstater. Om EU undertecknade Europakonventionen, skulle EU omfattas av samma externa kontroll av de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna. Stadgans existens innebär inte att EU:s anslutning till Europakonventionen blir onödig eller irrelevant. Anslutningen är önskvärd för

---

<sup>1</sup> Se till exempel generaladvokat Tizzanos yttrande i mål C-173/99, BECTU och generaladvokat Légers yttrande i mål C-353/99, Hautala.

<sup>2</sup> Dom av den 30 januari 2002 i mål T-54/99, max.mobil mot kommissionen.

<sup>3</sup> Dom av den 3 maj 2002 i mål T-177/01, Jégo-Quéré mot kommissionen.

<sup>4</sup> Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punkt 44.

<sup>5</sup> Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punkt 45.

<sup>6</sup> ECHR 25680/94, dom av den 11 juli 2002.

<sup>7</sup> KOM(2000) 644.

sin egen skull, oberoende av stadgans ställning. Inte heller innebär en anslutning till Europakonventionen att det blir onödigt eller irrelevant att införliva stadgan i fördraget. En sådan anslutning är ett första steg mot att EU ansluter sig till andra internationella instrument för skydd av grundläggande mänskliga rättigheter.

- Z. Även efter EU:s eventuella anslutning till Europakonventionen skulle EG-domstolen förbli sista rättsliga instans för gemenskapsrätten. Dess förhållande till Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna skulle bli exakt samma som för en nationell högsta domstol eller författningsdomstol som erkänner Europadomstolens roll att kontrollera enhetlighet och förenlighet med de europeiska normerna för mänskliga rättigheter. Europeiska unionen, när den väl blivit en internationell juridisk person, skulle kunna företrädas direkt inför Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, vilket skulle stärka auktoriteten och självständigheten för såväl EG-domstolen som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.
1. Europaparlamentet konstaterar att stadgan redan fått stor auktoritet, tack vare det förfarande enligt vilket den tillkom i förening med det faktum att institutionerna, domstolarna och medborgarna redan använt den i stor utsträckning. Parlamentet anser att stadgans verkan skulle stärkas kraftigt om de rättigheter som ingår i stadgan kunde bli föremål för domstolsprövning enligt EU:s lagstiftning.
  2. Europaparlamentet uppmanar konventet att öka rättssäkerheten och sätta stopp för den politiska förvirringen om stadgans räckvidd och skyddsnivå genom att ge den ställning som primärlagstiftning, vilket skulle göra den till en central referenspunkt för EG-domstolen och nationella domstolar. Parlamentet betonar att man därför bör införliva stadgan i EU:s författningsrätt.
  3. Europaparlamentet varnar för riskerna med att inte göra stadgan obligatorisk för alla EU:s institutioner, organ och byråer samt för alla medlemsstater närhelst de tillämpar EU:s lagar och genomför EU:s politik. Det skulle vara att svika EU-medborgarna i deras förväntningar.
  4. Europaparlamentet upprepar att det i samband med utvidgningen är i högsta grad önskvärt att stärka stadgans ställning, eftersom den kommer att bidra till att ett system som bygger på de grundläggande rättigheterna ges en central plats i den europeiska integrationsprocessen. Detta skulle skapa tillförsikt hos såväl gamla som nya och potentiella medlemsstater.
  5. Europaparlamentet understryker att en bindande stadga kommer att innebära att man inleder en ny fas i utvecklingen av unionsmedborgarskapet och att man måste skapa rättsmedel för att skydda medborgarna mot eventuellt missbruk från EU:s sida av de utökade befogenheterna.
  6. Europaparlamentet föreslår därför att konventet, i nära samråd med domstolarna, utarbetar åtgärder för att förbättra möjligheterna till direkt tillgång till förstainstansrätten (med rätt att överklaga till EG-domstolen) i syfte att öka det rättsliga skyddet för enskilda personer. Parlamentet anser att medlemsstaternas och kandidatländernas nationella domstolar måste göras fullt medvetna om sin plikt att tillämpa stadgan å medborgarnas vägnar.
  7. Europaparlamentet anser att det är otänkbart med en modern EU-konstitution utan rättighetskatalog och anser att den nödvändiga och önskade konstitutionella verkan kommer att utebli om konventet formulerar ett nytt fördrag utan stadgan.
  8. Europaparlamentet anser att man bör införliva stadgan i det nya konstitutionella fördraget utan att göra några som helst ändringar i bestämmelserna.

9. Europaparlamentet konstaterar att stadgan, när den väl införlivats i fördraget, endast bör vara öppen för förändringar i enlighet med de mest högtidliga konstitutionella bestämmelserna. Eventuell vidareutveckling av stadgan måste göras av ett nytt särskilt konvent, som skall upprättas senare.
10. Europaparlamentet utgår från att ett sådant konvent skulle bli könsjämnt sammansatt och arbeta för att stärka principen om jämlikhet mellan könen.
11. Europaparlamentet noterar att det redan råder ett gott samarbete mellan EG-domstolen och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Parlamentet upprepar sitt stöd för att inleda förhandlingar om att göra EU till en hög avtalsslutande part till Europakonventionen och andra internationella människorättsinstrument.
12. Europaparlamentet påminner om att EU:s anslutning till Europakonventionen inte ersätter utan kompletterar stadgans införlivande i EU:s lagstiftning. Båda åtgärderna är nödvändiga och lägliga.
13. Europaparlamentet uppmanar sin delegation till konventet att lägga fram denna resolution som ett formellt bidrag till konventet.
14. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, medlemsstaternas och kandidatländernas regeringar och parlament, EG-domstolen samt Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.

=====