



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.9.2000
KOM (2000) 559 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

1. INLEDNING

1. Arbetet med utkastet till stadgan om de grundläggande rättigheterna befinner sig nu i ett avgörande skede. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Feira sägs följande:

"Konventet uppmanas att fortsätta sitt arbete i enlighet med den tidsplan som fastställdes i mandatet från Europeiska rådet i Köln så att ett utkast till dokument skall kunna läggas fram före Europeiska rådets möte i oktober 2000."

2. Konventet har under de senaste månaderna arbetat intensivt med ett nytt utkast till stadga¹.
3. Utkastet följer det tillvägagångssätt som konventet fastställde i början av arbetet, nämligen att utforma förslaget till Europeiska rådet **som om det senare skulle tas in i gemenskapsfördragen** med rättsligt bindande verkan. På inrådan av sin ordförande, Roman Herzog, gjorde konventet bedömningen att metoden var den enda som skulle göra det möjligt för Europeiska rådet att, i överensstämmelse med slutsatserna från Köln, senare kunna bestämma om stadgan skall vara en avsiktsförklaring eller en rättsligt bindande del av fördragen.
4. Under konventets arbete de senaste månaderna har varje ledamot kunnat lämna in **skriftliga ändringsförslag** som bygger på tidigare versioner. Det har kommit in över tusen ändringsförslag som avspeglar alla strömningar som finns representerade inom konventet. Utkastet är ett kompromissförslag från presidiet. Målet är att det skall innehålla alla åsikter och strömningar som kommit till uttryck inom konventet.
5. **Innan konventets arbete avslutas och stadgeutkastet överlämnas till Europeiska rådet i Biarritz** har presidiet uppmanat ledamöterna att lämna in eventuella synpunkter på utkastet före den 1 september. Presidiet har också fastställt dagordningen för konventets två sista sammanträden:
 - 11–12 september. Ledamöterna sammanträder gruppvis och överlämnar sedan sin åsikt om utkastet till konventet den 13 september.
 - 25–26 september. Vid detta sammanträde bör de olika gruppernas åsikter kunna jämkas samman, och ordföranden bör i enlighet med slutsatserna från Köln kunna förklara att enighet uppnåtts och överlämna utkastet till stats- och regeringscheferna.

¹ Detta utkast finns i dokumentet CHARTE 4422/00, CONVENT 45 av den 28 juli 2000 : "Fullständig text till stadgan föreslagen av presidiet" .

6. Syftet med föreliggande meddelande är alltså följande:

- Att i första hand lägga fram kommissionens åsikt om utkastet som ett positivt bidrag till enighet i konventet om innehållet.
- Att även framhålla de politiska och institutionella frågor som enligt kommissionen är av särskild betydelse, framförallt i fråga om stadgans status.

2. STADGANS MÅL

7. Vid Europeiska rådets möte i Köln fastställdes det grundläggande syftet med stadgan: att de grundläggande rättigheternas utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt.

Europeiska rådets uppdrag till konventet bestod följaktligen mer i att tydliggöra än att skapa och mer i att sammanställa än att förnya.

8. Slutsatserna från Köln kom emellertid i ett avgörande skede av unionens utveckling. En stadga om de grundläggande rättigheterna behövs nu eftersom Europeiska unionen har gått in i en ny, mer politisk integrationsfas. Stadgan kommer att bli en mycket viktig milstolpe i det Europa som håller på att utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, som i sin tur är en naturlig följd av unionsmedborgarskapet. Stadgan ger EU nödvändig politisk och moralisk legitimitet gentemot medborgarna och politikerna, medlemsstaternas myndigheter och organ samt de ekonomiska och sociala aktörerna. I stadgan uttrycks de gemensamma värden som utgör grunden för våra demokratiska samhällen.

9. Stadgan bör på bästa möjliga sätt kombinera pragmatisk inställning och målmedvetenhet. Den skulle innebära **ett konkret tillskott** till den stora mängd juridiska och politiska texter som handlar om de mänskliga rättigheterna i Europa.

Stadgan bör bygga på ett **pragmatiskt synsätt**, eftersom man inte bör införa "nyheter för nyheternas egen skull", utan följa de ramar som fastställdes i Köln.

Tillskottet är emellertid **betydande**, bland annat tack vare följande:

- Kodifieringsarbetet som har flera inspirationskällor: Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, gemensamma författningstraditioner, Europeiska sociala stadgan, gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter, gemenskapens primär- och sekundärrätt, internationella konventioner (Europarådet, FN, Internationella arbetsorganisationen) samt praxis från EG-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
- Införandet i stadgan, vid sidan av de traditionella medborgerliga och politiska rättigheterna och medborgarskapsrättigheterna i fördragen, av grundläggande ekonomiska och sociala rättigheter, "*såvida de inte endast motiverar mål för unionens handlande*".
- Fastslåendet av vissa "nya" rättigheter som visserligen redan existerar, men som ännu inte uttryckligen slagits fast som grundläggande rättigheter, trots att

de skyddar viktiga värden. Det gäller bland annat skydd av personuppgifter, bioetiska principer och rätten till god förvaltning.

10. Stadgan skulle, förutom att synliggöra de grundläggande rättigheterna, ge en betydande **rättssäkerhet**. Den går längre än det aktuella systemet som huvudsakligen bygger på domstolsprövning, och ger därmed ett bättre skydd av de grundläggande rättigheterna inom unionen.

I de nu gällande fördragen är det artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen som är normgivande i fråga om grundläggande rättigheter. I första punkten fastställs de principer som unionen bygger på. Att allvarligt och ihållande åsidosätta dessa principer kan leda till de påföljder som anges i artikel 7 i samma fördrag. I artikel 6.2 anges källorna till de grundläggande rättigheterna inom unionen, varav åtminstone en (medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner) är svår att hävda inför domstol. Även om man bortser från dess slutliga rättsliga status skulle stadgan ge ett tydligt innehåll åt de grundläggande rättigheter som avses i artikel 6.2. Det skulle också kunna bli lättare att tolka de principer som anges i artikel 6.1 och de bestämmelser som hör samman med dem (artiklarna 7 och 49 i EU-fördraget).

11. Unionens institutioner och organ samt medlemsstaterna omfattas av stadgans bestämmelser endast i de fall då de agerar inom unionens behörighetsområde. Alla åtgärder som vidtas inom detta område kan alltså bedömas utifrån de rättigheter och friheter som fastställs i stadgan. Den utgör därmed ett hjälpmedel för att kontrollera att unionens institutioner och organ respekterar de grundläggande rättigheterna när de utövar sina fördragsenliga befogenheter.

12. I en tid då unionen utvecklar en verklig gemensam utrikes- och säkerhetspolitik där respekten för de grundläggande rättigheterna intar en central roll, skulle antagandet av en rättighetskatalog utgöra ett **tydligt svar** till dem som anklagar unionen för att följa **en princip inom unionen och en annan utanför**. Genom stadgan får unionen en tydlig rättighetskatalog som den själv måste respektera vid genomförandet av sin inre och yttre politik.

13. Stadgans eventuella konsekvenser för utvidgningen av unionen måste nämnas. **Man måste först och främst skingra alla farhågor kring stadgans följder i detta avseende.** Stadgan kommer inte att innebära att ytterligare villkor uppställs för kandidatländerna. Att godta gemenskapslagstiftningen, t.ex. i fråga om skydd av personuppgifter, innebär redan det att acceptera och respektera stadgans normer och principer. I stadgan förtydligas i själva verket de grundläggande rättigheterna, vilket ger en rättssäkerhet som både kandidatländerna och medborgarna i allmänhet kan dra nytta av. På det sättet är den en mycket viktig milstolpe i Europas utveckling.

14. Om stadgan skall bli ett framgångsrikt projekt bör man inte bara framhålla nyttan och målen med den, utan också klargöra att vissa farhågor som uttryckts inte är befogade:

- a) **Stadgan kommer varken att utvidga eller minska unionens och gemenskapens befogenheter** enligt EU-fördraget och EG-fördraget. Den påverkar inte kompetensfördelningen. Förslag till ändringar av befogenheterna kan endast komma från deltagarna i regeringskonferensen och inte från konventet.

De grundläggande rättigheterna är av sådan art att stadgans neutralitet i förhållande till unionens och gemenskapens behörighet garanteras. Den skall skydda individerna mot eventuellt maktmissbruk från myndigheterna och skall främst vara ett medel för kontroll av hur befogenheterna utövas på en given politisk nivå.

Eftersom de grundläggande rättigheterna även utgör värderingar för gemenskapens och unionens verksamhet måste denna verksamhet naturligtvis utövas inom ramen för gemenskapens och unionens befogenheter och enligt subsidiaritetsprincipen. Detta gäller framförallt för de grundläggande rättigheter som kräver regler för sitt genomförande, i synnerhet sociala rättigheter och principer.

- b) **Såsom det framgått av diskussionerna inom konventet, kräver stadgan ingen ändring av medlemsstaternas författningar.** Dels ersätter stadgan inte medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser om de grundläggande rättigheterna, dels kommer den huvudsakligen att innehålla rättigheter som redan finns i olika texter och i fördragen.
- c) **Stadgan kommer inte att ändra de rättsmedel och den domstolsstruktur som finns angiven i fördragen.** Stadgan öppnar inte några nya vägar till gemenskapsdomstolarna. Rätten att vända sig till gemenskapsdomstolarna eller medlemsstaternas domstolar förblir oförändrad och kan även i fortsättningen ske genom
 - talan vid EG-domstolen, särskilt enligt artiklarna 230, 232 och 235/288 i EG-fördraget, förutsatt att de respektive villkoren för prövning är uppfyllda, eller
 - en rättegång i nationell domstol som eventuellt leder till en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 i EG-fördraget.
- d) **Stadgan varken innebär eller förhindrar en anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.** Arbetet med stadgan har återigen aktualiserat frågan om gemenskapens eller unionens eventuella anslutning till denna konvention. Av det mandat som konventet fick av Europeiska rådet i Köln framgår tydligt att frågan inte ingår i konventets befogenheter.

Stadgan minskar dock inte fördelarna med en anslutning, som skulle medföra en utomstående kontroll av de grundläggande rättigheterna inom unionen. En anslutning till konventionen innebär inte heller att det blir mindre viktigt att utarbeta en stadga för Europeiska unionen. Frågan är aktuell mot bakgrund av det mål om gemenskapens primärrätt som nyligen avgjordes vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg (framställning nr 24833/94 i målet Matthews mot Förenade kungariket, dom av den 18 februari 1999).

3. UTKASTETS INNEHÅLL

15. Kommissionens allmänna synpunkter på utkastet återfinns nedan.

3.1. Strukturen

16. Utkastet omfattar 52 artiklar, som föregås av en inledande ingress. Förutom de allmänna bestämmelserna i slutet av texten (artiklarna 49–52) har artiklarna delats in i sex grupper, som utgör grundläggande värden: värdighet (artiklarna 1–5), friheter (artiklarna 6–19); jämlikhet (artiklarna 20–24); solidaritet (artiklarna 25–36); medborgarskap (artiklarna 37–44) och rättvisa (artiklarna 45–48).
17. Utkastet åtföljs av en motivering (dokument CONVENT 46 som bifogas föreliggande meddelande) där man preciserar vilka källor stadgans artiklar bygger på (t.ex. gemenskapsfördragen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, andra internationella konventioner och EG-domstolens praxis). Enligt kommissionen kan denna motivering bli ett värdefullt hjälpmedel för kommande tolkningar av stadgan.

3.2. Formen

18. Utkastet har utarbetats på ett så kortfattat och tydligt sätt som möjligt för att följa uppmaningen i slutsatserna från Köln om att utarbeta en stadga om de grundläggande rättigheterna "för att deras utomordentliga betydelse och räckvidd skall förankras på ett för medborgarna synligt sätt".

3.3. Rättighetskatalogen

19. Utkastet omfattar rätten till frihet och jämlikhet samt de grundläggande procedurrättigheter som garanteras i den Europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och som framkommer genom medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner, unionsmedborgarnas grundläggande rättigheter samt de grundläggande ekonomiska och sociala rättigheterna. Detta är i överensstämmelse med slutsatserna från Köln och principen om de grundläggande rättigheternas odelbarhet. Rättigheterna är uppdelade på det sätt som nämns ovan.
20. Jämfört med den förteckning som konventets presidium upprättade som diskussionsunderlag (CHARTÉ 4112/00) har nu även andra rättigheter uttryckligen förts in i utkastet: frihet för forskningen (artikel 13), näringsfrihet (artikel 16), rätt till egendom (artikel 17), rätt till god förvaltning (artikel 39), skydd av barn (artikel 23), tillgång till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 34) samt skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 28). Jämlikhet, som i presidiets utkast endast fanns med i form av ett förbud mot diskriminering, omfattas nu av två särskilda artiklar: likhet inför lagen (artikel 20) och jämställdhet mellan kvinnor och män (artikel 22). I ingressen hänvisas dessutom till varje persons skyldigheter.
21. Vissa av de rättigheter som fanns med i de första diskussionerna har däremot inte tagits med av någon av följande orsaker:
- De har ansetts vara enbart politiska mål som enligt slutsatserna från Köln inte får tas med i stadgan. Detta gäller till exempel rätten till arbete och rätten till skälig lön.
 - De ingår redan underförstått i andra bestämmelser i utkastet. Detta gäller till exempel strejkrätten som täcks av artikel 26 om förhandlingsrätt och rätt till

kollektiva åtgärder eller rätten till en garanterad minimiinkomst som följer av artikel 32 om social trygghet och socialbidrag.

22. Konventets svåraste uppgift har självfallet varit att fastställa vilka ekonomiska och sociala rättigheter som skall tas med i utkastet. Det är fallet med kapitel IV om solidaritet (artiklarna 25–36) eller artikel 15 (fritt yrkesval), artikel 22 (jämslällhet mellan kvinnor och män) och artikel 24 (integrering av personer med funktionshinder). Dessa rättigheter kommer sannolikt att bli den största stötestenen när det gäller att uppnå enighet inom konventet.
23. Allmänt sett anser kommissionen att de rättigheter som tagits med i utkastet utgör en väl avvägd helhet, såväl i fråga om medborgerliga och politiska rättigheter som om unionsmedborgarrättigheter och ekonomiska och sociala rättigheter. Visserligen skulle kommissionen ha föredragit att vissa rättigheter givits ett tydligare uttryck (som exempelvis strejkrätten som omfattas av artikel 26 om förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, de fackliga rättigheterna som ingår i artikel 12 eller den europeiska dimensionen i utövandet av dessa rättigheter) eller en kraftfullare formulering i vissa fall (till exempel av miljöskyddet i artikel 35). Kommissionen bedömer trots detta att utkastet utgör en god grund för enighet inom konventet.

3.4. Rättighetsinnehavarna

24. Denna från början komplicerade fråga har lösts på ett pragmatiskt sätt: det finns ett svar för varje rättighet som tagits med i utkastet. Det råder stor enighet om denna form, som kommissionen helt ansluter sig till.
25. I enlighet med principen om rättigheternas universella karaktär gäller de flesta rättigheterna i utkastet var och en.

Vissa rättigheter ges emellertid åt särskilda grupper:

- Barn (artikel 23).
- Arbetstagare när det gäller vissa av de sociala rättigheterna.
- Unionsmedborgare: rätten att arbeta, söka arbete, etablera sig samt tillhandahålla och ta emot tjänster i samtliga medlemsstater (artikel 15.2), rätten till samma sociala trygghet och socialbidrag i en annan medlemsstat (artikel 32.2), rätten att delta i val till Europaparlamentet (artikel 37) och kommunala val (artikel 38), rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 43.1) samt diplomatiskt och konsulärt skydd (artikel 44).
- Unionsmedborgare och personer som är bosatta i unionen: rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (artikel 40), rätten att vända sig till unionens ombudsman (artikel 41) samt rätten att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 42).

Man bör notera att vissa av unionsmedborgarnas rättigheter också kan ges till medborgare i tredje land, som till exempel rätten att röra sig fritt (artikel 43.2).

Vissa bestämmelser innehåller inte subjektiva rättigheter som enskilda direkt kan hänvisa till, utan snarare principer som kan åberopas mot gemenskapens eller

medlemsstaternas myndigheter när de utövar sin lagstiftande eller verkställande makt. Det gäller exempelvis tillgången till social trygghet (artikel 32.1), tillgången till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 34), miljöskydd (artikel 35) och konsumentskydd (artikel 36).

3.5. Räckvidd och begränsningar för rättigheterna

26. Rättigheterna får med vissa undantag begränsas i sin utövning för att andra legitima intressen skall tillgodoses. Det kan gälla såväl allmänintressen som brottsbekämpning eller privata intressen, framförallt när andra människors rättigheter och friheter hotas.

Kommissionen stödjer införandet av en övergripande artikel (artikel 50.1) som kan tillämpas på nästan alla rättigheter. Denna lösning har nu också ett brett stöd inom konventet. I stället för att för varje rättighet räkna upp vilka begränsningar som kan finnas är detta en bättre metod, eftersom man kan undvika upprepningar som tynger texten men ändå ge de nödvändiga garantierna för ett effektivt skydd av rättigheterna. Begränsningarna kan bara gälla utövandet av rättigheten och inte själva innehållet. De måste dessutom föreskrivas av den behöriga lagstiftande myndigheten i medlemsstaten eller i gemenskapen och vara nödvändiga för mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas av unionen, andra legitima intressen i ett demokratiskt samhälle eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Man skall också beakta proportionalitetsprincipen.

27. När det gäller de rättigheter som ingår i fördragen föreskrivs att de skall utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa (artikel 50.2).

3.6. Skyddsnivån

28. Kommissionen delar till fullo den uppfattning som kommer till uttryck i artikel 51. Artikel 51 syftar till att hindra att bestämmelserna i stadgan tolkas som att de inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområden erkänns i de texter som är giltiga inom unionen.

29. Kommissionen är också angelägen att förhindra att det utvecklas skilda uppfattningar om de grundläggande rättigheterna i Europa om unionen, tvärtemot kommissionens upprepade önskemål, inte skulle kunna ansluta sig till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Därför stödjer kommissionen artikel 50.3 i utkastet som syftar till att garantera en överensstämmelse mellan tolkningen av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och motsvarande bestämmelser i stadgan, med beaktande av gemenskapsrättens självständighet.

3.7. De myndigheter som skall följa stadgan

30. Kommissionen stödjer helt lösningen i artikel 49.1 som innebär att bestämmelserna i stadgan endast riktar sig till unionens institutioner och organ när de tillämpar unionsrätten. På så sätt omfattar stadgans tillämpningsområde på ett enhetligt sätt hela den verksamhet som bedrivs av unionens institutioner och organ samt de nationella myndigheterna inom unionens tre pelare. Detta täcker naturligtvis de

särskilt känsliga områdena i samband med att upprätthålla och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Juridiskt sett ligger denna lösning i linje med EG-domstolens fasta praxis. Domstolen har vid flera tillfällen påmint om medlemsstaternas skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna vid tillämpningen av gemenskapsrätten.

31. Som tidigare nämnts är det klart att arbetet med stadgan inte på något sätt påverkar unionens behörighet eller subsidiaritetsprincipen. Artikel 49 i utkastet tjänar tillsammans med ingressen som förklaring för att skingra alla eventuella missförstånd på denna punkt. Stadgan innebär inte någon utvidgning av unionens befogenheter. Eftersom den är summan av de gemensamma värderingar som erkänts inom unionen kommer den i stället att bli ett tydligt verktyg för att garantera att dessa befogenheter utövas på det sätt som föreskrivs i fördragen.

4. STADGANS RÄTTSLIGA STATUS

32. I detta skede av arbetet, och tills utkastet är klart, bör man framförallt koncentrera sig på stadgans innehåll. Frågan om stadgans rättsliga status och införande i fördraget är endast viktig om en hög ambitionsnivå kan garanteras.

33. Frågan har tagits upp av stats- och regeringscheferna. I slutsatserna från Köln anges vad som skall hända efter det att stadgan proklamerats gemensamt av Europaparlamentet, rådet och kommissionen: "*Därefter skall det undersökas om och eventuellt på vilket sätt stadgan skulle kunna tas in i fördragen.*"

Det är också därför konventet redan från början inriktat sitt arbete på ett utkast till stadga vars innehåll senare skulle kunna införas i fördraget.

34. Kommissionen noterar att Europaparlamentet i sin resolution från mars 2000 och flera av medlemsstaternas regeringar tydligt har tagit ställning för att ta in stadgan i fördragen. Detsamma gäller för många icke-statliga organisationer.

35. Eftersom såväl unionens som medlemsstaternas samtliga lagstiftande och verkställande organ deltar i arbetet med stadgan anser kommissionen att den kommer att tjäna som en politisk avsiktsförklaring oavsett vilken formell rättslig status den får. Förutsättningen för detta är naturligtvis en hög ambitionsnivå.

Såsom utkastet är utformat anser kommissionen dock att vissa brister i det nuvarande systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna i unionen skulle kunna avhjälpas om stadgan tas in i fördraget. Systemet ger ett indirekt skydd via allmänna gemenskapsrättsliga principer. Det bygger på domstolspraxis och skyddet är inte direkt synligt för dem som berörs.

36. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Köln behandlas som påpekats ovan frågan om hur stadgan skulle kunna tas in i fördraget. Om Europeiska rådet finner det lämpligt att göra stadgan bindande och ta in den i fördraget får detta självfallet betydande konsekvenser för den politiska dynamiken i unionen. Det skulle särskilt bli viktigt att finna tekniska medel att föra in stadgan i fördraget i framtiden, i enlighet med de särskilda regler som gäller för fördragsändringar.

37. **Kommissionen kommer således att lägga fram ett meddelande om stadgans rättsliga status så snart utkastet färdigställts och med beaktande av dess utveckling.**

5. **SLUTSATSER**

38. Kommissionens slutsatser är följande :

- a) Kommissionen ger sitt principiella stöd till det stadgeutkast som finns i dokumentet CONVENT 45 av den 28 juli. Den inser emellertid att synpunkterna från konventets ledamöter kan leda till nya ändringar i utkastet och förbehåller sig därför rätten att åter granska texten i ett senare skede.
- b) Kommissionen kommer att lägga fram ett meddelande om stadgans rättsliga status när utkastet färdigställts.