

Juridiska institutionen
Handelshögskolan
Vid Göteborgs universitet

Tillämpade studier
20 poäng, VT 2001

Europakonventionens status inom EU

Hur individens skydd av Europakonventionen påverkas av
stater medlemskap i EU

Mia Bengtsson

Handledare:
Sara Stendahl

Examinator:
Robert Pålsson

1	Inledning.....	2
1.1	Inledning.....	2
1.2	Syfte.....	3
1.3	Avgränsningar.....	3
1.4	Disposition.....	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	EU:s struktur.....	7
2.2	Europarådet.....	8
2.3	Europakonventionen.....	9
2.4	Europadomstolen.....	11
3	Staternas relation till Europakonventionen.....	14
3.1	Staternas förpliktelser enligt Europakonventionen.....	14
3.2	Övervakning av staternas förpliktelser enligt Europakonventionen.....	16
3.2.1	Klagomål från en konventionsstat.....	19
3.2.2	Klagomål från enskilda individer mot en konventionsstat.....	20
3.2.3	Domstolens domar.....	22
3.3	Sammanfattning.....	22
4	Hur staternas relation till Europakonventionen påverkas av deras medlemskap i EU.....	24
4.1	Hur Europakonventionen i nationell rätt påverkas av staternas medlemskap i EU.....	24
4.2	Hur staternas förpliktelser enligt Europakonventionen påverkas av deras medlemskap i EU.....	29
4.3	Sammanfattning.....	30
5	EU:s förhållande till Europakonventionen.....	31
6	Europakonventionen som en allmän rättsprincip i EU.....	32
6.1	Sammanfattning.....	36
7	Avslutande kommentarer.....	37
7.1	Hur skall individens skydd av Europakonventionen i EU förbättras?.....	39
7.1.1	Gemenskapen ansluter sig till Europakonventionen.....	39
7.1.2	Inkorporering av Europakonventionen.....	44

1 Inledning

1.1 Inledning

Några år efter andra världskriget slut bildades Europarådet för att stärka samarbetet mellan de europeiska länderna och för att minska risken för ett nytt krig. Europarådet är en organisation mellan europeiska länder, och skall verka för samarbete i administrativa, juridiska, kulturella och vetenskapliga frågor. Ett av Europarådets viktigaste arbetsområden är att utveckla och skydda mänskliga rättigheter. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (i det följande kallad Europakonventionen) är en av de mest betydelsefulla konventionerna som utarbetats av Europarådet. Konventionen skall skydda individers grundläggande fri- och rättigheter. För att stärka detta skydd innehåller konventionen ett internationellt övervakningssystem, som innebär att det kan prövas i domstol om stater som anslutit sig har fullgjort sina skyldigheter enligt konventionen.

Alla medlemsstater av Europarådet är skyldiga att ansluta sig till konventionen.

Några år efter det att Europarådet bildats, trädde det fördrag ikraft, som var en början till vad som skulle komma att utvecklas till Europeiska unionen (EU). EU innebär ett mycket närmare samarbete än vad Europarådet gör. Medlemsländerna har överlämnat en inte obetydlig del av sin beslutskompetens till förmån för unionen. Unionen har alltså utvecklats till ett organ som kan fatta beslut som kan röra enskilda individers rättigheter. Inom unionen finns bestämmelser som har karaktären av grundläggande rättigheter. Unionen har också arbetat fram en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen.

De stater som är medlemmar av EU är alla anslutna till Europakonventionen och förpliktigade att följa dess bestämmelser. Dessa stater är alltså bundna av både Europakonventionen och EU:s fördrag, som inom vissa områden berör samma frågor och påverkar varandra.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka vilket skydd en individ i EU har av Europakonventionen. För att nå syftet med uppsatsen skall jag för det första undersöka vilket skydd individen har, på grund av staternas förpliktelser enligt Europakonventionen. Jag skall undersöka hur staterna fullgör sina förpliktelser nationellt och på vilket sätt staternas efterlevnad av konventionen kontrolleras internationellt. För det andra skall jag undersöka hur individens skydd och staternas förpliktelser enligt konventionen påverkas av deras medlemskap i EU. För det tredje skall jag undersöka hur EU som organisation är förpliktigad enligt Europakonventionen och huruvida individen är skyddad av Europakonventionen gentemot EU:s institutioner.

1.3 Avgränsningar

Jag kommer inte att gå in på de materiella skyddsbestämmelserna i konventionen, utan jag skall undersöka vilket skydd individen har av Europakonventionen på det formella planet. De stater som är intressanta för denna uppsats är de, som både är anslutna till Europakonventionen och medlemmar av EU.

1.4 Disposition

Jag kommer i kapitel 2 att ta upp strukturen och bakgrunden till Europakonventionen och EU. I kapitel 3 kommer jag att redogöra för vilket skydd individen har på grund av staternas förpliktelser enligt Europakonventionen, för att i kapitel 4 redogöra för hur dessa förpliktelser påverkas av staternas medlemskap i EU. I kapitel 5 tar jag upp EU:s förhållande till Europakonventionen. I kapitel 6 redogör jag för hur Europakonventionen har kommit att bli en allmän rättsprincip inom EU och på vilket sätt detta skyddar individen. I kapitel 6 kommer jag som avslutande kommentarer att diskutera om det skydd individen har av Europakonventionen i EU är tillräckligt. Jag skall även diskutera på vilka sätt skyddet kan förbättras.

2 Bakgrund

I kölvattnet av den skräck, död och ödeläggelse som andra världskriget innebar, framträdde en ny politisk vilja inom världssamfundet, att säkra en bestående fred för mänskligheten och skydda individen från diktatur och förtryck. I Förenta nationernas Stadga, som undertecknades 1945, bekräftade medlemsstaterna på nytt sin tro på de fundamentala mänskliga rättigheterna, vars åsidosättande hade lett till ett barbariskt krig.

Den 10 december 1948 antog Förenta Nationernas Generalförsamling en allmän deklARATION om de mänskliga rättigheterna, som skulle skydda alla folk och alla nationer. Detta historiska dokument erkände, att ett ”inneboende värde hos alla medlemmar av människosläktet och av deras lika och oförytterliga rättigheter är grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen.”¹ Alla människor tillskrevs de rättigheter och friheter som deklarerades i förklaringen ”utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.”² Den allmänna deklARATIONen uppställde en standard som alla nationer och alla folk måste iaktta. Ett problemet var dock att den inte var rättsligt förpliktande och saknade bestämmelser om internationell övervakning.

I västra Europa hade förödelsen efter andra världskriget varit enorm. Ledare och statsmän var eniga om att söka förhindra liknande händelser i framtiden och att ett nytt Europa, som byggde på enighet och förståelse, måste bildas för att minimera risken för diktatur och krig. Den 5 maj 1949 bildades så Europarådet av tio stater: Belgien, Danmark, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige. Syftet var att främja ett samarbete i ekonomiska, kulturella, vetenskapliga, juridiska och administrativa frågor samt i fråga om skyddet för mänskliga rättigheter. Medlemsstaterna förband sig, att ” ”godkänna principen om ett samhällsskick under rättens överhöghet ävensom principen, att alla individer inom medlemmens område skola åtnjuta de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.”³

¹ Preambulen till Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

² Artikel 2, Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

³ Artikel 3, Europarådets Stadga

På grundval av Förenta Nationernas allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, utarbetade rådet en europeisk konvention. För att i Europa ge kraft åt orden i deklarationen, skulle den europeiska konventionen vara rättsligt förpliktande för medlemsstaterna och gemensamma europeiska organ skulle övervaka, att staternas åtaganden respekterades. Den 4 november 1950 undertecknades *den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (Europakonventionen), och den 3 september 1953 trädde konventionen ikraft sedan den ratificerats av de tio medlemsstaterna.⁴

Även EU bildades efter andra världskrigets fasor. För att förhindra framtida krig ansågs det av många länder i västra Europa vara nödvändigt, att Tyskland aldrig mer skulle återfå fulla nationella beslutsbefogenheter. En förutsättning för att nå detta mål var, att andra stater avstod samma nationella beslutsbefogenheter och, att dessa beslutsbefogenheter istället övertogs av en gemensamt europeiskt organisation. Den franske utrikesministern Robert Schuman lade den 9 maj 1950 fram en plan, som gick ut på en sammanslagning av marknaderna för kol- och stålprodukter i Västeuropa. Sammanslagningen skulle gynna kol- och stålindustrierna ekonomiskt. Dessutom skulle sammanslagningen omöjliggöra krig i Europa och den skulle vara första steget till en europeisk union. Den 18 april 1951 undertecknades fördraget om den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) av sex västeuropeiska länder även kallade de Sex. Dessa var Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland. Fördraget trädde i kraft drygt ett år senare, den 25 juli 1952. De sex hade också planer på en europeisk ekonomisk gemenskap, som skulle ha en mycket stor kompetens, som omfattade utrikespolitik, försvar, ekonomisk och social integration och även skydd för mänskliga rättigheter. I denna europeiska gemenskap skulle EKSG och även en europeisk försvarsmakt ingå. Detta förslag blev dock inte verklighet.⁵

Några år senare, nämligen 1957, undertecknade samma länder fördragstexterna till den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Den Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). De tre fördragen, som gemensamt kallas Romfördraget, bildade tillsammans Europeiska gemenskaperna (EG). Genom Fusionsfördraget, även kallat EG-fördraget, gavs EKSG, EEG och Euratom gemensamma

⁴ Lysén, 1994, s 10

⁵ Bernitz, 1999, s 8

institutioner 1967.⁶ I slutet av 1969 slog ”de Sex” fast att de ville utvidga och fördjupa gemenskapen. Planer på fördjupning ledde till två rapporter nämligen Davignonrapporten, om utveckling av det politiskt samarbetet och Wernerrapporten, om upprättandet av en ekonomisk och monetär union. Davignonrapporten ledde till ett Europeiskt politiskt samarbete för en gemensam utrikespolitik. Nästa steg i detta samarbete var inrättandet av Europeiska rådet 1974. Wernerrapporten ledde på grund av oroligheter på valutamarknaden inte till någon ekonomisk och monetär union, utan istället till det Europeiska monetära samarbetet 1979.⁷ Gemenskapen utvidgades genom att fler länder blev medlemmar. 1973 tillträdde Danmark, Irland och Storbritannien. Åtta år senare blev också Grekland medlem och efter ytterligare några år inträdde Portugal och Spanien.⁸

Genom vissa ändringar i grundfördraget kunde Europeiska enhetsakten om upprättandet av den inre marknaden undertecknas 1986, för att träda i kraft ett år senare. I Enhetsakten inrättades former för det Europeiska politiska samarbetet och Europaparlamentets makt stärktes genom att man införde en ny beslutsordning. Majoritetsbeslut vid harmonisering av nationell lagstiftning för den gemensamma inre marknaden infördes (gamla art 100a EGF), samt samarbete inom flera politiska områden som till exempel forskning, utveckling och miljö.

Integrationen fördjupades ännu mer när fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992. EU bildades när EU-fördraget trädde i kraft 1993.⁹ Fördraget innehåller dels upprättandet av en europeisk union i artikel 1, och dels ändringar av i redan existerande fördragen EG-fördraget, EKSG-fördraget och Euratom-fördraget. Finland, Sverige och Österrike inträdde som medlemmar i Europeiska unionen 1995.

Det nu gällande fördraget heter Amsterdamfördraget, och trädde ikraft den 1 maj 1999.¹⁰ Fördraget innefattar inte några genomgripande förändringar. Det innefattar dock en förstärkning av EU:s demokratiska och sociala profil och av medborgarnas personliga fria

⁶ Bernitz, 1999, s 12

⁷ Droegge, 1997, s 7

⁸ Bernitz, 1999, s 13

⁹ A a s 15

¹⁰ Ett nytt fördrag antogs i Nice år 2000. Det ha ännu inte trätt ikraft eftersom det först skall ratificeras av alla medlemsstater. I Nice antogs också en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen, men den är inte rättsligt bindande. Se vidare kapitel 6.

rörlighet över EU:s inre gränser. Fördraget innebär också en stärkning av Europaparlamentets ställning och ett visst fördjupat samarbete av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.¹¹

2.1 EU:s struktur

Relationen mellan konventionen och EU är komplicerad. En anledning till detta är EU:s komplexa struktur. Uppdelningen i de tre pelarna och domstolens begränsade jurisdiktion till första pelaren gör att konventionen tillämpas olika inom olika delar av EU. Även det att den offentliga makten utövas av både gemenskapen och medlemsstaterna i första pelaren, och endast av medlemsstaterna i andra pelaren gör relationen svårtolkad. Jag skall i detta avsnitt förklara EU:s uppdelning i tre pelare.

EU kan delas upp i tre pelare där den första pelaren består av EG-fördraget, EKSG-fördraget och Euratom-fördraget. I den andra pelaren finns den Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP)¹² och i den tredje pelaren finns Rättsliga och inrikesfrågor (RIF)¹³. Den första pelaren innehåller de flesta av EU:s politiska befogenheter och är därför den viktigaste. Det är endast i denna pelare som gemenskapen kan utfärda bindande rättsakter i form av förordningar, direktiv och beslut. Det är också endast i den första pelaren som EG-domstolen har behörighet att fatta bindande avgöranden. Det är därför som gemenskapens juridik kallas för EG-rätt.

Av de tre fördragen i första pelaren är EG-fördraget det viktigaste. I detta finns bland annat bestämmelserna om den inre marknaden, konkurrensregler, jordbrukspolitiken samt bestämmelser om den ekonomiska och monetära unionen. EKSG-fördraget och Euratom-fördraget reglerar bara de specifika ämnesområden som nämns i fördragen.

EU lagstiftar inte i andra och tredje pelaren i den meningen att den stiftar lagar som är direkt tillämpliga på staters invånare, utan ingår överenskommelser som, liksom andra traktat, är bindande som internationell rätt för staterna som sådana. För att dessa traktat skall bli bindande för invånarna i medlemsstaterna måste de transformeras till nationell

¹¹ Bernitz, 1999, s 17

¹² Se artikel 11 EUF

¹³ Se artikel 29 EUF

rätt enligt nationella regler angående korporation av traktat. I första pelaren däremot, antar EU lagar som binder invånarna i medlemsländerna utan att särskild transformering eller inkorporering till nationell rätt måste göras. Lagstiftningen i första pelaren sägs därför vara överstatlig, medan lagstiftningen i andra och tredje pelaren sägs vara mellanstatlig.¹⁴

2.2 Europarådet

Europarådet är äldre än den Europeiska unionen och helt fristående från denna. Antalet medlemmar har ökat och Europarådet består nu av 43 länder. Organisationen är mellanstatlig och beslut fattas i huvudsak enhälligt. Organisationen har sitt säte i Strasbourg i Frankrike. För att en stat skall bli medlem i Europarådet måste den uppfylla vissa villkor. Staten måste vara europeisk och ha ett demokratiskt statsskick och viljan och förmågan att respektera de grundläggande fri och rättigheterna. På grund av detta kunde Portugal och Spanien inte bli medlemmar så länge deras styrelseskick var diktatoriskt. Detsamma gällde staterna i Öst- och Centraleuropa. Sedan dessa stater blivit demokratier har Europarådet blivit en organisation av stater i hela Europa.

Europarådet består av en parlamentarisk församling, Ministerkommittén och ett permanent sekretariat, som leds av en generalsekreterare.¹⁵ Den parlamentariska församlingen är ett konsultativt organ. Den består av representanter från medlemsstaternas parlament. Antalet representanter från ett land beror på landets folkmängd. Församlingen har ingen befogenhet att lagstifta, men den kan rekommendera hur ministerkommittén skall agera i olika situationer. Det är församlingen som väljer ut domare till Europakonventionens domstol.

Ministerkommittén är Europarådets högsta beslutande och exekutiva organ. Den övervakar att Europadomstolens domar efterlevs. Ministerkommittén består av medlemsstaternas utrikesministrar. Den kan fatta beslut i form av rekommendationer, resolutioner eller konventioner. Europarådet har antagit över 170 konventioner som

¹⁴ Droege, 1997, s 23

¹⁵ Cameron, 1998, s 25

behandlar varierande frågor. Den viktigaste av dessa konventioner är Europakonventionen.¹⁶

2.3 Europakonventionen

Inom Europarådet har det sedan dess bildande pågått ett arbete med att utveckla och stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom öppningen mot Öst- och Centraleuropa har dessa frågor fått förnyad aktualitet, och arbetet med de mänskliga rättigheterna är det mest framträdande inom organisationen.

Europakonventionen är den viktigaste av de konventioner som organisationen arbetat fram. Europakonventionen är en så kallad sluten konvention. Det innebär att den inte kan tillträdas av vilket land som helst utan endast av stater som är medlemmar av Europarådet. Med åren har det blivit accepterat att ett villkor för att bli medlem av Europarådet är, att en ny stat efter en relativt kort övergångstid ratificerar Europakonventionen. Följden av detta är att alla medlemmar av Europarådet nu är bundna av Europakonventionen.¹⁷

Europakonventionen inleds med en artikel som stadgar att de anslutna staterna är skyldiga att följa bestämmelserna i konventionen. Därefter är konventionen indelad i tre avdelningar. I avdelning ett finns de materiella rättigheterna. I avdelning två finns bestämmelser om domstolens uppsättning, jurisdiktion och procedurregler. I avdelning tre finns övriga bestämmelser bland annat rörande staters möjlighet att göra reservationer. Från det att konventionen utarbetades har ändringar och tillägg till de materiella rättigheterna gjorts i form av protokoll. I och med en stor reform av Europakonventionen 1998¹⁸ inkorporerades de ändringar som gjorts i konventionen genom protokoll 11. Protokollet trädde ikraft den 1 november 1998. Tilläggs- och ändringsprotokoll är traktater skilda från Europakonventionen, och måste därför ratificeras för sig för att bli bindande för staterna. Inte alla konventionsstater har ratificerat dessa tilläggsprotokoll.¹⁹

Europakonventionen med tilläggsprotokoll utgör internationella fördrag enligt vilka medlemsstaterna åtar sig vissa förpliktelser. Konventionen skall sätta en europeisk

¹⁶ Cameron, 1998, s 26

¹⁷ Danelius, 1997, s 21

¹⁸ Se nedan kapitel 3.2.

¹⁹ Cameron, 1998, s 26

minimistandard för skydd för mänskliga rättigheter. Det betyder att ingen stat får underskrida den miniminivån. Regeringarna i de anslutna staterna är skyldiga att se till att de i konventionen upptagna fri- och rättigheterna respekteras. Det innebär bland annat att staternas nationella lagstiftning och rättstillämpning måste stämma överens med de krav som konventionen ställer. En stat som tillträder Europakonventionen kan dock under vissa förutsättningar göra reservationer. Enligt artikel 57 kan reservation göras med avseende på någon speciell bestämmelse i konventionen, i den utsträckning bestämmelsen ifråga inte stämmer överens med nationell lag som var gällande vid tiden för statens tillträde av konventionen. Reservationen skall innehålla en kort redogörelse för ifrågavarande nationella lag. Reservationer av allmän karaktär är otillåtna.

En viktig princip i konventionen är att inte bara medborgarna i ett land utan alla som bor eller vistas där eller på annat sätt berörs av ett beslut som fattas av statens myndighet är skyddad av konventionen och kan utnyttja möjligheten att klaga hos Europadomstolen. Enligt art 1 Europakonventionen har medlemsstaterna förpliktat sig att de ”skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion”, de fri- och rättigheter som skyddas av konventionen. I artikel 14 stadgas vidare, att ”åtnjutandet av de fri- och rättigheter, som angivas i denna konvention, skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt”. Konventionen skyddar alltså inte bara personer av en viss nationalitet utan alla som befinner sig inom en konventionsstats territorium.

De flesta artiklarna i Europakonventionen är allmänt formulerade och kan därför tolkas på olika sätt. Vissa principer har utarbetats för att uppnå en enhetlig tolkning. Allmänna principer för tolkning av traktater finns i Wienkonventionen om traktaträtt. Formellt gäller konventionen enligt artikel 1 bara för undertecknande stater men den ger även i stora delar uttryck för gällande sedvanerätt.²⁰ Enligt artikel 31 framgår att en traktat först och främst skall tolkas efter dess ordalydelse. Räcker inte det för en heltäckande tolkning skall man enligt artikel 32 Wienkonventionen tolka orden i sitt sammanhang och efter traktatens syfte. När man tolkar Europakonventionen skall man se på syftet med hela konventionen. Det betyder att tolkningen av en bestämmelse inte får stå i strid med någon

²⁰ Droege, 1997, s 121

annan bestämmelse i konventionen. De olika bestämmelserna bör tolkas så att hela konventionen får en rimlig innebörd.

Av artikel 32 i Wienkonventionen framgår att förarbeten till traktater endast utgör en sekundär rättskälla. Detta stämmer med Europadomstolens praxis. Förarbetena till konventionen är i och för sig publicerade, och det finns exempel på att de har åberopats i domstolens avgöranden. Det är dock ovanligt att domstolen åberopar förarbetena i sina domar. När det gäller Europadomstolen finns det en särskild anledning till detta. Europadomstolen har nämligen ofta betonat att konventionen bör tolkas dynamiskt, det vill säga i ljuset av samhällsutvecklingen och förändringar i rättsuppfattningen i konventionsstaterna. Detta innebär att den tolkning av en konventionsbestämmelse som var den rätta vid bestämmelsens tillkomst kan förändras med tiden. Samhället har utvecklats på många områden, och det är därför mindre intressant att genom att studera förarbetena fastställa hur konventionens upphovsmän för femtio år sedan tyckte att den skulle tolkas i olika hänseenden.²¹

För att på ett effektivt sätt säkra att medlemsländerna fullgör sina förpliktelser enligt konventionen så att individers rättigheter säkras, innehåller konventionen ett internationellt övervakningssystem. Medlemsstaternas förpliktelser enligt Europakonventionen kan prövas av en oberoende domstol, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), vars avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten. I praxis har det ställt höga krav på staterna vad gäller efterlevnad av konventionen.²² Europakonventionen etablerar Europadomstolen i artikel 19.

2.4 Europadomstolen

1998 infördes ett nytt system för prövning av klagomål enligt Europakonventionen. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen) och den europeiska domstolen (Europadomstolen) avskaffades och ersattes av en ny domstol med samma namn som den gamla.²³ Den nya domstolen har heltidsarbetande ledamöter till

²¹ Danelius, 1997, s 58

²² Ehrenkrona, 1999, s 5

²³ Se vidare kapitel 3.2

skillnad från den gamla. Denna ändring gjordes för att öka effektiviteten och för att snabbare kunna handlägga det stora antalet klagomål som domstolen får in.

Handläggningen är inledningsvis skriftlig. När skriftväxlingen avslutats skall domstolen ta ställning till, om målet skall tas upp till prövning i sak eller avvisas. I konventionen anges på vilka grunder ett mål skall avvisas. Beslut om målet skall tas upp till prövning i sak fattas oftast på handlingarna, men domstolen kan hålla en muntlig förhandling innan den avgör denna fråga. Prövningen görs av en av domstolens kommittéer bestående av tre ledamöter. Ett beslut om att ett mål skall avvisas kan inte överklagas utan är slutgiltigt.²⁴

När ett mål tagits upp till prövning skall den avdelning i domstolen i vilken kommittén som fattat beslutet finns, utreda de faktiska omständigheter som ännu inte blivit utredda. Den skall enligt artikel 38 Europakonventionen stå till parternas förfogande för att försöka nå en förlikning som grundar sig på respekten för de mänskliga rättigheterna så som de uttrycks i konventionen och dess tilläggsprotokoll. En förlikning kan till exempel innebära att klaganden får ekonomisk ersättning.²⁵

Om parterna förlikas avskrivs målet enligt artikel 39 Europakonventionen, genom ett beslut som innehåller en kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och för den lösning som är nådd. Om parterna inte kan enas genom förlikning avgör domstolen målet genom dom. Vanligtvis avgörs målet efter en muntlig förhandling där klaganden får närvara, men det förekommer också att mål avgörs efter enbart skriftlig handläggning.

Det normala är att målet avgörs av en av domstolarnas avdelningar, men det kan också förekomma att målet avgörs av domstolen i stor sammansättning antingen efter det att avdelningen lämnat målet vidare dit, eller om en av parterna begär omprövning sedan en avdelning dömt i målet. En begäran om omprövning måste göras inom tre månader från det att en avdelning meddelat dom i målet. Begäran prövas av en särskild prövningstillståndspanel, bestående av fem domare, som beslutar huruvida målet får omprövas. Tillstånd till omprövning medges endast undantagsvis och under förutsättningar att det i målet kommer upp en allvarlig fråga om tillämpning eller tolkning av konventionen eller någon annan allmänt viktig fråga. En avdelnings dom är alltså i de

²⁴ Ehrenkrona, 1999, s 15

²⁵ A a s 16

allra flesta fall domstolens avgörande dom. Domen blir dock verkställbar först när tremånadersfristen löpt ut eller då parterna förklarar att de inte tänker begära omprövning.

Om tillstånd till omprövning ges får de domare som tidigare varit med och dömt i målet inte vara med och döma igen. Detta gäller dock inte den domare som varit president i kammaren vid den första prövningen samt för domaren från det land som är part i målet. Dessa två dömer alltså på nytt i samma mål.²⁶

²⁶ Danelius, 1997, s 29

3 Staternas relation till Europakonventionen

I detta kapitel skall jag redogöra för hur stater är förpliktigade gentemot den enskilda individen, till följd av sin anslutning till Europakonventionen. Jag skall undersöka vem som har ansvar för att konventionen efterlevs, så att rättigheterna enligt konventionen kommer individerna tillgodo. Jag skall också undersöka hur övervakningen av konventionens efterlevnad är uppbyggd. Jag kommer i detta avsnitt inte att diskutera hur medlemskap i EU påverkar statens förpliktelser enligt Europakonventionen.

3.1 Staternas förpliktelser enligt Europakonventionen

Enligt artikel 1 Europakonventionen förpliktigar sig staterna att ”garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges” i konventionen. Alla stater som anslutit sig till konventionen är alltså förpliktigade att se till att konventionens fri- och rättigheter kommer den enskilde individen tillgodo.

Hur staterna fullgör sina förpliktelser enligt konventionen är upp till varje stat. På grund av de enskilda staternas ansvar för efterlevnad av konventionen, är det av stort intresse huruvida staterna har ett monistiskt eller dualistiskt rättssystem. I en stat med ett monistiskt rättssystem, är internationella traktater och nationell rätt olika delar i ett och samma rättssystem. Vid en konflikt mellan nationell och internationell rätt, anser de flesta stater med ett monistiskt rättssystem att den internationella rätten har företräde, och att nationell rätt måste stämma överens med internationell rätt för att vara giltig.²⁷ I vissa stater utgör traktater grundlag, medan de i andra stater inte är grundlag, men har högre status än nationell lag. I en stat med ett sådant rättssystem ingår Europakonventionen i det nationella rättssystemet från det, att staten ansluter sig till konventionen. Den nationella rätten måste överensstämja med konventionen, för att vara giltig.

I en stat med ett dualistiskt rättssystem ses internationell rätt och nationell rätt som två skilda rättssystem. Den internationella rätten ingår inte i det nationella rättssystemet och skall därför inte tillämpas nationellt. Den internationella rätten skapar bara folkrättsliga förpliktelser för stater med dualistiskt rättssystem, och det är staten som har ansvaret för att nationell rätt stämmer överens med internationella förpliktelser. Den internationella

²⁷ Wallace, 1997, s 36

rätten kan inte tillämpas av nationella domstolar förrän den på något sätt införlivas i det nationella rättssystemet.²⁸ I stater med dualistiskt rättssystem betraktas alltså Europakonventionen och den nationella rätten som två olika rättssystem. Konventionen måste införlivas i den nationella rätten för att kunna tillämpas där. De flesta länder som anslutit sig till konventionen har dock införlivat den i den nationella rättsordningen.²⁹ Vilken status konventionen får i det nationella rättssystemet beror på vilken status den ges vid införlivandet. I Tyskland och Italien, som båda har dualistiska rättssystem, införlivades konventionen genom lag, och fick samma status som varje annan nationell lag. Detta innebär att konventionen inte alltid skall ges företräde framför andra lagar. Konflikter mellan Europakonventionens regler och annan nationell rätt får lösas med vanliga lagtolkningsmetoder, som innebär att speciallag har prioritet framför en mer allmän lag och, att en senare tillkommen lag går före äldre lag. Det är möjligt att Europakonventionen prioriteras på grund av att den skall skydda rättigheter med ytterst stor betydelse för individen. Konflikter mellan Europakonventionen och nationell lag är dock inte vanliga, bland annat på grund av strävan efter att tolka den inhemska lagen så, att kraven i konventionen uppfylls.³⁰ I alla EU:s medlemsstater gäller Europakonventionen som nationell rätt.

Många av bestämmelserna i Europakonventionen är formulerade som förbud för staten att göra ingrepp i den enskilda människans rättigheter. Konventionen skall skydda den enskilda individen från den offentliga makten som staten utövar, det vill säga de normgivande organen samt de verkställande organen, domstolarna, regeringen, och förvaltningsmyndigheterna. Staten skall avhålla sig från handlingar som inskränker en persons grundläggande rättigheter, utom i de fall det finns stöd för ett sådant handlande i konventionen. Den enskilda individen skall alltså ha en privat sfär där den skyddas mot ingrepp från myndigheternas sida. Den primära skyldigheten för staten är alltså en negativ skyldighet att inte handla på ett visst sätt. I vissa fall är till denna negativa skyldighet kopplad till en sekundär plikt till positivt handlande, för att se till att den enskilda människan innehar dessa rättigheter också i förhållande till andra rättssubjekt. Denna skyldighet kan innebära att stifta lagar som ger ett grundläggande skydd och att inrätta offentliga organ som ingriper när en enskild individs rättigheter kränks. Rätten till liv, kan

²⁸ Wallace, 1997, s 36

²⁹ Danelius, 1997, s 38

³⁰ A a s 38

till exempel innebära en skyldighet för staten att utreda dödsfall som inte har gått naturligt till. Rätten till skydd för yttrandefriheten, kan till exempel medföra att staten ingriper om någon försöker hindra utgivningen av en tidning.³¹

Hur staterna fullgör sina skyldigheter enligt Europakonventionen varierar från stat till stat. I stater med en stark parlamentarisk tradition, som till exempel Storbritannien, sker den största kontrollen parlamentariskt. Genom lagstiftning ser staterna till att Europakonventionens bestämmelser efterlevs. I Sverige har Europakonventionens regler blivit svensk lag³² och skall tillämpas som övrig svensk lagstiftning, och enligt 2 kapitlet 23 § regeringsformen får lag eller föreskrift inte meddelas som står i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. I stater där parlamentet har en mindre framträdande roll har domstolarna större betydelse vid utförandet av kontrollen. Domstolen och andra verkställande organ prövar då genom någon form av lagprövning huruvida gällande rätt stämmer överens med grundläggande fri- och rättigheter.³³

3.2 Övervakning av staternas förpliktelser enligt Europakonventionen

Det huvudsakliga ansvaret åvilar medlemsstaterna, som åtagit sig förpliktelserna genom att ansluta sig till konventionen. Det internationella övervakningssystemet av att rättigheterna i Europakonventionen respekteras och efterlevs av konventionsstaterna är viktigt, men endast sekundärt. Det är först om en medlemsstat inte vill eller inte kan efterleva sina förpliktelser enligt konventionen som konventionens internationella rättsskipning står till förfogande.

För att förstå Europakonventionens övervakningssystem fungerar, är det nödvändigt att se hur det har fått denna utformning. Redan under utarbetningen av konventionen var frågan hur det internationella övervakningssystemet skulle vara uppbyggt en central fråga. Från början sågs skyddet av individens rättigheter som en stats nationella angelägenhet, och andra stater fick inte intervensera, det vill säga lägga sig i, hur denna uppgift fullgjordes. Det var en stats egen angelägenhet enligt suveränitetsprincipen. Utvecklingen under mellankrigstiden och under andra världskriget visade dock att de enskilda individerna inte

³¹ Danelius, 1997, s 62

³² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³³ SOU 1996:16, s 101

skyddades tillräckligt när detta ansvar låg på de enskilda staterna. För att motverka övergrepp mot individer och deras mänskliga rättigheter krävdes att skyddet av de mänskliga rättigheterna sågs som en gemensam angelägenhet för alla stater. Plikten att se till att dessa rättigheter skyddades måste ses som en folkrättslig skyldighet gentemot andra stater och gentemot enskilda individer. På grund av detta ansåg Europarådet att det borde finnas en internationell övervakning mot stater som bröt mot sina förpliktelser enligt konventionen. Denna kontroll skulle vara rättslig och därför skulle det vara en domstol som övervakade staternas efterlevnad av konventionen. För att göra systemet effektivt var det också nödvändigt att individer, vars rättigheter hade blivit kränkta, kunde föra talan internationellt.³⁴

Många stater motsatte sig dock detta, eftersom de fick avstå en del av sin suveränitet till förmån för denna internationella domstol. Domstolen skulle offentligt pröva principiellt viktiga och politiskt känsliga frågor. Staterna ville dessutom inte bli anklagade av enskilda individer, och befarade att klagosystemet skulle missbrukas och användas för att utöva politiska påtryckningar. På grund av de olika åsikterna om hur övervakningssystemet skulle vara utformat, blev resultatet kompromissartat. Staterna enades om att enskilda personer som fick sina rättigheter enligt konventionen kränkta och som inte fick rättelse nationellt, skulle få klaga till ett internationellt organ. Detta organ skulle dock inte vara en domstol, utan istället inrättades den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen) dit individer fick lämna in klagomål. Europakommissionen fick i uppgift att granska inkommande mål, och vid behov utreda fakta i målet. Om målet inte avvisades låg kommissionens rapport till grund för det slutliga avgörandet. Det slutliga avgörandet kunde under vissa förutsättningar fattas av den internationella domstol som inrättades, nämligen den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). De mål som inte avgjordes där skulle avgöras av Europarådets ministerkommitté. Det blev därför två skilda organ som skulle svara för kontrollen enligt Europakonventionen nämligen Europakommissionen och Europadomstolen.³⁵

På grund av att det fanns stater som var tveksamma till att enskilda kunde få sin rätt prövad av ett internationellt organ, gjordes individers rätt till att klaga och

³⁴ Danelius, 1997, s 19

³⁵ Cameron, 1998, s 27

Europadomstolens jurisdiktion till fakultativa bestämmelser. Staterna kunde alltså tillträda konventionen utan att gå med på enskildas klagorätt och Europadomstolens jurisdiktion. De stater som ville medverka fullt ut i systemet kunde dock genom att avge en särskild förklaring erkänna den enskildas klagorätt och Europadomstolens jurisdiktion. Staternas förpliktelser varierade alltså, och detta försvagade effektiviteten av den internationella kontrollen. Under en lång tid var det många stater som inte erkände den enskildas klagorätt och Europadomstolens jurisdiktion. Med tiden blev systemet dock mer allmänt accepterat och nu har istället alla stater erkänt både den enskildas klagorätt och Europadomstolens jurisdiktion.

Antalet mål till kommissionen och domstolen har successivt ökat, de senaste decennierna i snabb takt. Det finns flera anledningar till detta. En är att systemet blivit mer känt och etablerat. En annan är att antalet konventionsstater har ökat, främst då de tidigare kommuniststaterna i Öst- och Centraleuropa, främst Ryssland med en mycket stor befolkning, blivit medlemmar av Europarådet och tillträtt konventionen. Varken kommissionen eller domstolen var heltidsarbetande institutioner. De sammanträdde under vissa perioder, och deras medlemmar ägnar sig ofta åt någon annan verksamhet utanför uppdraget. På grund av detta var deras möjlighet att ta emot de ökade antal målen begränsad. Många mål drog ut på tiden och har inte kunnat avgöras inom rimliga tidsmarginaler.

Detta gjorde en reform nödvändig. Det fanns olika idéer om hur denna reform skulle se ut, men det var främst två som kom att diskuteras. Den ena var att kommissionen skulle förvandlas till en förstainstansdomstol som skulle avgöra de allra flesta mål slutligt. Domstolen skulle finnas kvar som en appellationsdomstol, men möjligheten att överklaga dit skulle vara starkt begränsad. Den andra idén var att kommissionens och domstolens verksamhet skulle koncentreras till en heltidsarbetande domstol, som skulle avgöra alla mål som första och sista instans.

Den slutliga lösningen blev en kompromiss mellan de båda idéerna. Man införde ett eninstanssystem. I det elfte tilläggsprotokollet har Europakommissionen och Europadomstolen efter 1998 slagits ihop till en ny heltidsarbetande domstol som svarar för hela prövningen av målen. Möjlighet till omprövning av målet finns, men den sker av samma domstol som först dömt målet. Denna domstol skall då pröva målet i en större

sammansättning än vid den första prövningen. Ministerkommittén har inte längre någon befattning med målen, utan övervakar att staterna följer domstolens domar. Erkännandet av den enskildas klagorätt och den nya domstolens jurisdiktion är inte längre fakultativ utan obligatorisk och måste göras av alla konventionsstater.³⁶

Två typer av mål kan anhängiggöras vid Europadomstolen, nämligen klagomål från en konventionsstat mot en annan konventionsstat, och klagomål från enskilda individer mot en konventionsstat. Första förutsättningen för att domstolen skall kunna ta emot ett klagomål är, att den stat som anses kränka någon fri- eller rättighet är ansluten till konventionen eller det aktuella tilläggsprotokoll som staten anses bryta mot. Endast de stater som anslutit sig till konventionen och till respektive tilläggsprotokoll är bundna av innehållet. En stat som har gjort en enligt konventionen tillåten reservation är inte bunden i förhållande till bestämmelsen den reserverat sig mot.

3.2.1 Klagomål från en konventionsstat

Domstolen kan pröva mellanstatliga klagomål, det vill säga klagomål från en konventionsstat att en annan konventionsstat brutit mot sina förpliktelser enligt konventionen. Den stat som anhängiggör talan behöver inte direkt beröras av överträdelsen av konventionen. Som nämnts i kapitel 3.2 ansågs det efter andra världskriget nödvändigt, att göra brott mot mänskliga rättigheter till en internationell angelägenhet. Till följd av det anses varje brott mot konventionen vara alla konventionsstaters intresse. Varje konventionsstat är därför behörig att väcka talan mot varje annan konventionsstat med påståendet, att denna brutit mot sina skyldigheter enligt konventionen. Det är dock endast i undantagsfall som en stat väcker talan mot en annan stat utan att direkt beröras av överträdelsen av konventionen. Det vanliga är att mellanstatlig talan väcks endast när konventionsbrottet på något sätt berör den kränkta statens intressen. I sällsynta fall kan det dock hända att det brott som en stat begår mot de mänskliga rättigheterna som skyddas av konventionen, är så grovt att en annan stat känner sig manad att ingripa trots att dess egna intressen inte berörs.³⁷

³⁶ Danelius, 1997, s 21

³⁷ A a s 24

Det är dock endast i undantagsfall som en stat väcker talan mot en annan stat, för brott mot Europakonventionen överhuvudtaget. Staterna verkar sätta sina politiska, ekonomiska och säkerhetsintressen före sina intressen att skydda mänskliga rättigheter. På grund av att detta är det viktigt för konventionens efterlevnad, att en enskild person vars rättigheter blivit kränkta själv kan ta tillvara sin rätt och klaga inför ett internationellt forum. I de flesta fall när en stat har väckt talan mot en annan stat, har den senare staten inte erkänt individens rätt att väcka talan. Nu när det har blivit obligatoriskt att erkänna denna rätt, kommer antagligen mellanstatliga klagomål bli mycket sällsynt.³⁸

3.2.2 Klagomål från enskilda individer mot en konventionsstat

Domstolen får enligt artikel 34 Europakonventionen ta emot klagomål från enskilda eller grupper av enskilda personer och organisationer som inte är statliga, som påstår att någon av deras fri- och rättigheter som skyddas av konventionen eller av något av dess tilläggsprotokoll, kränkts av någon konventionsstat.

Den som lämnar in ett klagomål måste vara kränkt personligen och klagomålet måste röra en rättighet som skyddas av konventionen eller något av tilläggsprotokollen. Klagomålet får inte rikta sig mot någon enskild person utan måste rikta sig mot en stat. Handlingen som anses ha kränkt någon individs fri – och rättigheter måste dessutom kunna tillskrivas staten. Till exempel är en stats domstolars och myndigheters handläggning av ärenden handlingar som kan göra en stat ansvarig. För att vara berättigad att lämna in klagomål till domstolen behöver man inte vara medborgare i det land mot vilket klagomålet riktar sig. Den klagande individen behöver heller inte vara medborgare i någon annan konventionsstat. Konventionen skall skydda alla som finner sig inom någon medlemsstats territorium. För att domstolen skall behandla ett klagomål som lämnas in till den krävs dock enligt artikel 35 punkt 1 Europakonventionen, att alla inhemska rättsmedel först är uttömda. Detta betyder att den klagande måste ha utnyttjat de rättsmedel som finns att tillgå i ett land. De rättsmedel som måste uttömmas är sådana som kan ge klaganden ”en effektiv och tillräcklig möjlighet att vinna rättelse”. Rättsmedlen skall uttömmas så som föreskrivs i nationell rätt, det vill säga med iakttagande av tidsfrister och förekommande förföreskrifter. Klagande måste ha utnyttjat möjligheten till att överklaga domstolar och

³⁸ Cameron, 1998, s 49 f

myndigheters beslut och måste i princip ha fört ärendet till högsta instans inom landet. Om klaganden har gjort en felaktig överklagan eller inte överklagat i tid och därmed missat sin möjlighet att överklaga, tar Europadomstolen i princip inte emot ärendet utan målet avvisas. Frågan om alla inhemska rättsmedel uttömts prövas på objektiva grunder. En klagande kan alltså inte med framgång hävda att han inte känt till vissa rättsmedel eller att han trodde att ett visst rättsmedel inte var effektivt. Extraordinära rättsmedel, såsom till exempel resning, behöver dock inte användas för att inhemska rättsmedel skall anses uttömda.

Att inhemska rättsmedel inte varit uttömda är en avvisningsgrund som ofta har använts i praxis även om det finns undantag till kravet. Ett undantag är om det av en klar rättspraxis framgår att talan inte skulle bli framgångsrik. Om man kan vara övertygad om att klagoinstansen kommer döma på samma sätt som första instans behöver man alltså inte överklaga.

Ett klagomål måste ha kommit Europadomstolen tillhanda inom sex månader från det att slutgiltigt avgörande i ärendet meddelats i den stat mot vilket klagomålet riktas enligt artikel 35 punkt 1 Europakonventionen. Ett klagomål som kommer in försent avvisas enligt artikel 35 punkt 4 Europakonventionen.

Klagomål som är anonyma tas inte upp till prövning. Detsamma gäller för klagomål som domstolen redan har prövat eller som något annat internationellt organ, till exempel någon av FN:s kommittéer som arbetar med mänskliga rättigheter, på något sätt har granskat eller granskar enligt artikel 35 punkt 2 Europakonventionen. Även dessa klagomål avvisas enligt artikel 35 punkt 4 Europakonventionen.³⁹

Enligt artikel 35 punkt 3 Europakonventionen skall framställningar som inte är förenliga med konventionens bestämmelser avvisas. I avvisningsbesluten brukar man tala om oförenlighet *ratione materiae*, *ratione personae* och *ratione loci*. En framställning som är oförenlig *ratione materiae* är då klagan rör en rättighet som inte skyddas av konventionen. Oförenlighet *ratione personae* föreligger då klagomålen inte riktar sig mot en konventionsstat. Det brukar röra sig om fall som är riktade mot enskilda personer. Klagan mot konventioner kan bara riktas mot stater. Oförenlighet *ratione loci* är när

kränkningen har ägt rum på ett territorium där konventionen inte är tillämplig. En stat kan dock göras ansvarig för konventionsbrott begånget utanför dess territorium om handlingen kan tillskrivas staten.⁴⁰

3.2.3 Domstolens domar

Om målet inte avvisas meddelar domstolen dom i målet. Domstolens domar är folkrättsligt bindande för den berörda staten. I domen fastslår domstolen om staten brutit mot sina förpliktelser enligt konventionen eller något av dess tilläggsprotokoll eller ej. Domstolen är dock inte någon överinstans till nationella domstolar och myndigheter. Ett beslut fattat av Europadomstolen ändrar eller undanröjer alltså inte ett beslut fattat av en nationell domstol eller myndighet. En dom kan dock medföra att en stat blir tvungen att ändra sin lagstiftning för att undvika att begå vidare folkrättsbrott i form av konventionsbrott i framtiden. Domstolen kan också ålägga staten att betala ut skadestånd till den skadelidande enligt artikel 41 Europakonventionen. Skadeståndet döms ut om den berörda statens nationella lagstiftning inte alls, eller endast till viss del medger skadestånd.⁴¹

Ministerkommittén övervakar enligt artikel 46 punkt 2, att Europadomstolens domar efterlevs på så sätt, att utdömt skadestånd erläggs och att staterna genomför de lagändringar och andra åtgärder som en dom kan föranleda.

3.3 Sammanfattning

Individens rättigheter enligt Europakonventionen skyddas dels av att dessa övervakas internationellt och dels av en nationell övervakning. I Europadomstolen kan en individ, som anser sina rättigheter blivit kränkta, väcka talan mot staten som brutit i sina förpliktelser enligt bestämmelserna i konventionen. Varje konventionsstat kan även väcka talan mot andra konventionsstater, som inte uppfyller sina åtaganden enligt konventionen. Det främsta ansvaret för att individens rättigheter enligt konventionen, skyddas har dock konventionsstaterna. Dessa har en skyldighet att efterse att individen erhåller sina

³⁹ Ehrenkrona, 1999, s 12

⁴⁰ Danelius, 1997, s 33

⁴¹ Ehrenkrona, 1999, s 17

rättigheter enligt konventionen, genom att till exempel lagstifta. Många stater har transformerat eller inkorporerat konventionen till nationell lag, och i dessa stater kan konventionen åberopas som sådan. Det är egentligen först när staterna inte vill eller kan fullgöra sina förpliktelser enligt konventionen, som anmälan till Europadomstolen blir aktuell. Om ett mål anmäls till domstolen, och målet inte avvisas, prövar domstolen målet. Om domstolen kommer fram till att en stat brutit mot konventionen är staten folkrättsligt bunden att ändra sitt beteende. Domstolen kan även utdöma skadestånd till den skadelidande. Ministerkommittén övervakar att domstolens domar efterlevs.

4 Hur staternas relation till Europakonventionen påverkas av deras medlemskap i EU

Alla EU:s medlemsstater har tillträtt Europakonventionen. Att staterna ansluter sig till Europarådet och särskilt till Europakonventionen har blivit ett underförstått krav för medlemskap i unionen.⁴² Alla stater som söker medlemskap i unionen måste därför ansluta sig till konventionen. Om en stat i EU inte följer sin förpliktelse enligt Europakonventionen kan den bli föremål för extern granskning av Europadomstolen, som numera är det organ som övervakar konventionen, och den kan bli utsatt för sanktioner. Att följa Europakonventionens bestämmelser är en folkrättslig förpliktelse som uppkommit i och med anslutningen till konventionen och gäller oavsett om staten ifråga har införlivat konventionen i nationell lag eller. Frågan är på vilket sätt denna folkrättsliga förpliktelse enligt Europakonventionen påverkas av staternas medlemskap i EU. I detta kapitel skall jag redogöra för hur staters medlemskap i EU påverkar deras förpliktelser enligt Europakonventionen och därmed hur individens skydd av konventionen påverkas. Jag skall också undersöka hur Europakonventionens övervakningssystem av att staterna följer sina förpliktelser enligt konventionen påverkas av deras medlemskap i EU.

4.1 Hur Europakonventionen i nationell rätt påverkas av staternas medlemskap i EU

Europakonventionen skyddar individen mot den offentliga makten i alla EU:s medlemsstater. Detta skydd sker antingen parlamentariskt eller av domstolarna. Alla EU:s medlemsländer har dessutom införlivat konventionen i nationell lag, och konventionen skall därför tillämpas som sådan.⁴³ Frågan är hur individens skydd av Europakonventionen i en konventionsstat påverkas av att staten är ansluten till EU. För att besvara denna fråga måste EG-rättens förhållande till nationell rätt klargöras.

Direkt effekt rör frågan om monistisk syn på gemenskapsrätten råder, det vill säga om EG-fördraget kan tillämpas av nationella domstolar direkt, utan att det införlivats i de nationella rättssystemen. Domstolen fann i målet *van Gend en Loos*⁴⁴ att gemenskapen utgör en ny internationell rättsordning, där medlemmarna sagt upp en del av sin

⁴² EU bulletin 3/95, tillägg, s 28

⁴³ SOU 1996:16 s 101

suveränitet till förmån för gemenskapen, och som angår inte bara medlemsstaterna utan också dess invånare. Oberoende av staternas lagstiftning ger gemenskapsrätten under vissa förutsättningar individer rättigheter. För att en fördragsregel skall ha direkt effekt så skall den vara klar, precis, ovillkorlig och enskilda skall stå som adressater. Är det så, kan enskilda åberopa regeln i nationell domstol som då måste tillämpa regeln. Några nationella lagstiftningsåtgärder krävs inte för att regeln skall kunna tillämpas i nationell domstol. En rättsregel som förpliktigar medlemsstaterna och ger rättigheter till enskilda har vertikal verkan. Domstolen har även kommit fram till att bestämmelser i fördraget kan ge upphov till både rättigheter och skyldigheter mellan enskilda, vilka kan göras gällande i nationell domstol. En sådan bestämmelse har horisontell verkan.⁴⁵

Enligt artikel 249 EGF är en förordning ”direkt tillämplig i varje medlemsstat”. Den ingår således automatiskt i den nationella rättsordningen utan att den behöver införlivas med den nationella rätten. En förordning behöver dock inte ha direkt effekt. För att den skall ha det krävs, precis som för fördragstext, att den skall vara klar, precis och ovillkorlig.

Direktiv är inte direkt tillämpliga, utan måst implementeras till nationell lag inom en implementeringsfrist. I fallet Van Duyn⁴⁶ fastslog domstolen att klara, precisa och ovillkorliga direktiv, som inte implementerats efter implementeringsfristens utgång skall ha direkt effekt vertikalt, det vill säga individer kan grunda sig på direktivet för att åberopa en rättighet gentemot staten. Motivet till detta var att en stat, som har ansvar för att implementeringen av ett direktiv sker inom rätt tid, inte skall skörda vinning av att den brustit i sin förpliktelse. Däremot fastslog domstolen i ett annat mål⁴⁷ att direktiv som inte är implementerade efter implementeringsfristens utgång, inte kan ha direkt effekt horisontellt, det vill säga skapa rättigheter och skyldigheter mellan enskilda.

Eftersom bestämmelser i EG-rätten kan ha direkt effekt i medlemsstaterna, kan det leda till konflikter mellan nationell rätt, när EG-rätten skall tillämpas av nationella domstolar och myndigheter. Eftersom EG-fördraget, och sekundärrätten som kan härledas från detta, genom medlemsstaternas ratifikation fått status av minst vanlig nationell lag kan en

⁴⁴ Mål 26/62 van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belastingen (REG 1963, s 1)

⁴⁵ Bernitz, 1999, s 86

⁴⁶ Mål 41/74 Van Duyn mot Home Office (REG 1974 s 1337)

⁴⁷ Mål C-152/84 Marshall mot Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (REG 1986 s 723)

konflikt mellan EG-rätt som har direkt effekt och nationell rätt endast uppkomma, om den har samma minst dignitet som EG-rätten och är utförd senare än denna. EG-domstolen har för dessa fall alltid hävdats att EG-rätten skall ges företräde framför nationell rätt, vilken då inte tillämpas.⁴⁸

Som motivering till att EG-rätten skall ha företräde framför nationell rätt har EG-domstolen använt fördragets målsättning och hela dess system. I målet *Costa v ENEL*⁴⁹ uttalade den att EG-fördraget till skillnad från andra internationella traktater skapade en egen rättsordning, som blivit en integrerad del av medlemsstaternas rättsordning. De förpliktelser som medlemsstaterna åtagit sig genom att ratificera EG-fördraget skulle inte vara ovillkorliga om de kunde ändras med senare nationell lagstiftning. Ett annat argument för att EG-rätten skall ha företräde framför nationell rätt fann EG-domstolen i artikel 249, enligt vilken en förordning skall vara ”bindande” och ”direkt tillämplig” i varje medlemsstat. Denna bestämmelse skulle sakna betydelse om medlemsstaterna genom lagstiftning som har företräde framför gemenskapsrätten ensidigt kunde göra den verkningslös.

Frågan är då vilken rättslig grund som finns, för att EG-rätten skall ha företräde framför nationell rätt. EG-domstolen besvarar frågan med att medlemsstaterna överlåtits beslutsbefogenheter och därmed suveräna rättigheter till förmån för EG. Omfattningen av denna överlåtelse motsvarar omfattningen av bestämmelserna i fördraget. EG-rättens företräde framför nationell rätt bygger alltså på uppfattningen att nationella beslutsbefogenheter överlåtits till EG, vilket leder till att den nationella lagstiftaren har handlat utanför sitt lagliga kompetensområde i de fall då nationell rätt strider mot EG-rätt.⁵⁰

En annan fråga är hur EG-rätten förhåller sig till medlemsstaternas konstitutioner. Enligt EG-domstolen påverkas inte giltigheten av gemenskapsrätt i en medlemsstat av att den strider mot grundläggande rättigheter så som de kommer till uttryck i den statliga konstitutionen eller mot strukturella principer i den nationella konstitutionen.⁵¹ Den tyska

⁴⁸ Droege, 1997, s 108

⁴⁹ Mål 6/64 *Costa mot ENEL* (REG 1964, s 585)

⁵⁰ Bernitz, 1999, s 80

⁵¹ Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (REG 1970 s 1125) ECR 1125

författningsdomstolen, som hade behandlat samma sak, kom fram till att den inte hade behörighet att fatta beslut om sekundär EG-rätts giltighet. Domstolen kunde endast sätta en sådan regel åt sidan som icke tillämplig, om regeln stred mot grundläggande fri- och rättigheter. Den tyska författningsdomstolen ansåg att EG-rätten inte innehöll ett tillräckligt skydd i detta avseende.

Senare förklarade samma domstol att rättsutvecklingen medfört att EG-rättens skydd av mänskliga rättigheter numera motsvarade tyska grundlagens krav. Det var därför inte längre nödvändigt att, i detta avseende pröva sekundär EG-rätt i förhållande till tysk rätt. Den tyska författningsdomstolen förbehöll sig dock rätten att överpröva EG-rätten om förverkligandet av rättsstatsprincipen på gemenskapsnivå skulle visa sig bli otillräcklig.⁵²

Att EG-domstolen kommer fram till att EG-rätten inte är beroende av nationell rätt, inte ens konstitutionerna, för sin giltighet är helt logiskt. Vore den det skulle EG-rätten tillämpas olika i olika länder och ett av integrationens starkaste medel, nämligen enhetlig rättstillämpning, skulle försvagas. Hela gemenskapen skulle kunna skadas. Frågan är däremot om medlemsländerna sätter sina konstitutioner åt sidan som icke tillämpliga på grund av att de strider mot EG-rätten. I svensk rätt har denna fråga behandlats i 10:5 Regeringsformen (RF). Där stadgas det att ”riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna”. En konflikt skulle kunna uppstå om en svensk domstol kom fram till att en EG-rättslig bestämmelse stod i strid mot de rättigheter som räknas upp i regeringsformen.⁵³

Ibland kan en EG-rättslig bestämmelse inte ha direkt effekt i nationella domstolar, till exempel för att den inte är tillräckligt klar och precis. För dessa fall har EG-domstolen slagit fast principen om att nationella domstolar måste tolka den nationella lagstiftningen mot bakgrund av fördragets eller direktivets ordalydelse och syfte. Som grund för detta använde domstolen sig av lojalitetsprincipen i artikel 10 EGF och uttalade att även nationella domstolar var skyldiga att inom gränserna för sin behörighet, vidta alla lämpliga åtgärder för att säkra att domstolslandet levde upp till sina förpliktelser enligt

⁵² Fallet *Wünsche Handelsgesellschaft*, CMLR 1987 del 3 s 225, diskuteras i Bernitz, s 82

⁵³ Droegge, 1997, s 112

fördraget.⁵⁴ Tolkningen skall dock inte vara mot en nationell lag utan rymmas i nationella lagstiftningen.⁵⁵ I dessa fall behöver medlemsstater inte bryta mot Europakonventionen för att fullgöra gemenskapsförpliktelser.

Doktrinen om direkt effekt och EG-rättens företräde framför nationell rätt gör att EG-rätten får stor genomslagskraft i medlemsländerna och påverkar dess invånare. Frågan är hur medlemsländernas interna skydd för Europakonventionen krockar med deras skyldighet att tillämpa EG-rätt. Enligt EG-domstolen har viss EG-rätt direkt effekt och skall tillämpas av nationella domstolar. Om den EG-rättsliga bestämmelsen står i strid med nationell rätt skall den nationella regeln inte tillämpas. Domstolen kom fram till att detta gäller såväl lag som konstitution. EG-rättens företräde gäller sålunda enligt domstolen även framför Europakonventionen oavsett om den getts status som lag eller konstitution. Detta betyder att en individs nationella skydd för Europakonventionens bestämmelser kan försvagas av att EG-rätten ges företräde. Om en stat inte låter EG-rätt som strider mot Europakonventionen ha företräde skulle detta kanske leda till att EG-domstolen skärper kraven för EG-rättsliga akters överensstämmelse med mänskliga rättigheter. Det var just när Tyskland protesterade mot EG-rättens företräde på grund av dess brist på skydd av mänskliga rättigheter, som domstolen erkände mänskliga rättigheter som en allmän rättsprincip.⁵⁶ Huruvida en stat bryter mot sina internationella förpliktelser enligt Europakonventionen när den tillämpar EG-rätt som strider mot konventionen diskuteras i nästkommande kapitel.

Om en EG-rättslig bestämmelse inte har direkt effekt skall nationell rätt tolkas som den EG-rättsliga bestämmelsen, dock ej mot nationell lags bokstav. Tolkningen skall rymmas inom nationell lag. Har Europakonvention införlivats i nationell rätt är en tolkning i strid mot konventionen alltså inte möjligt.

⁵⁴ Mål 14/83 Von Colson och Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen (REG 1984, s 1891)

⁵⁵ Bernitz, 1999, s 90

⁵⁶ Se vidare kapitel 6.

4.2 Hur staternas förpliktelser enligt Europakonventionen påverkas av deras medlemskap i EU

Av artikel 307 EGF följer att de rättigheter och förpliktelser som staterna ådragit sig i avtal med tredje land före fördraget trädde i kraft eller före anslutning till gemenskapen, inte skall påverkas av bestämmelserna i fördraget. Traktat som ingåtts tidigare gäller alltså före EG-rätt som står i strid med traktaten. (se Wienkonventionen om traktaträtt artiklarna 28 och 30.4 b) Detta innebär att EG-fördraget inte påverkar medlemsstaternas skyldigheter i förhållande till stater som inte är medlemmar. Gemenskapen är enligt artikeln förbjuden, att försvåra en medlemsstats förpliktelser enligt internationella avtal slutna innan staten blev medlemsstat. Sådana avtal förpliktar inte gemenskapen och blir inte del av gemenskapsrätten.⁵⁷ Däremot kan sägas, att de begränsar gemenskapens makt. Enligt artikel 307 stycke 2 skall dock medlemsstater som är bundna vid traktat som är oförenliga med fördraget, vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja motstridigheterna.

När det gäller avtal som medlemsstaterna ingått mellan varandra före anslutningen till gemenskapen har EG-fördraget företrädde framför det gamla avtalet. (Se Wienkonventionen om traktaträtt artikel 30.3) EG-rätten har alltså ersatt många folkrättsliga regler som gällde mellan medlemsstaterna innan de inträdde i gemenskapen. Om det är så att inte bara medlemsstaterna utan också tredje land är ansluten till ett traktat som är ingånget före anslutningen till EG, så gäller alltså EG-rätten mellan medlemsländerna och traktaten gentemot tredje land.

Artikel 307 om att EG-rätten skall ge vika för tidigare ingångna traktat behandlar inte traktat som medlemsstater ingått efter det att de anslutit sig till gemenskapen. Beträffande dessa fördrag får man bedöma huruvida EG vid traktatens tillkomst hade exklusiv kompetens på området eller inte.

Traktat som medlemsstater ingått med tredje land eller en organisation, före inträde i unionen, påverkas alltså inte av EG-fördraget. Det gamla fördraget gäller i förhållande till de länder som inte är medlemmar, medan EG-fördraget gäller mellan medlemsländerna. Europakonventionen är för de flesta EU-medlemsstater giltig på detta sätt. Dessa

⁵⁷ Sådana avtal förpliktigar inte gemenskapen automatiskt. Gemenskapen kan dock ta över staternas förpliktelser enligt avtalet under vissa förutsättningar. Se vidare kapitel 5.

medlemsstater är alltså fortfarande bundna av Europakonventionen och Europadomstolen kan följaktligen pröva en talan mot en medlemsstat avseende dess nationella genomförande av en gemenskapsåtgärd som strider mot konventionen. I ett fall i den tyska författningsdomstolen avvisades en talan mot en åtgärd vidtagen av regeringen på den grunden att åtgärden var ett verkställande av ett gemenskapsbeslut. När den tyska författningsdomstolens beslut ledde till en talan mot Tyskland hos Europakonventionens kommission⁵⁸ hävdades från tysk sida att en stat inte kan vara ansvarig enligt Europakonventionen, då staten endast fullgjorde gemenskapsrättsliga förpliktelser. Kommissionen avfärdade detta argument, och poängterade att trots att Europakonventionens organ saknar möjlighet att pröva huruvida gemenskapen respekterar Europakonventionen i sin verksamhet, så innebär detta inte att tyska myndigheter agerar som ett gemenskapsorgan bortom Europakonventionens organs kontroll när den verkställer en dom från EG-domstolen. Kommissionen förklarade vidare att varje stat har ett individuellt ansvar oberoende om den handlat eller underlåtit att handla på grund av en föreskrift i nationell lagstiftning eller av en skyldighet att fullgöra en internationell förpliktelse. Att överlåta en del av sina beslutsbefogenheter till gemenskapen innebär inte att medlemsstaterna inte längre ansvarar för sitt handlande. En medlemsstat kan alltså inte undgå ansvar enligt Europakonventionen med hänvisning till att den endast verkställt gemenskapsåtgärder.⁵⁹

4.3 Sammanfattning

Alla EU:s medlemsstater har införlivat Europakonventionen med nationell rätt. I och med medlemskap i EU påverkas den nationella rätten av EG-rätten. Principen om direkt effekt och EG-rättens företräde framför nationell rätt gör att nationell rätt, och då även Europakonventionen får ge vika för ett EG-rättsligt beslut. Detta påverkar dock inte staternas förpliktelser enligt Europakonventionen. Staterna är fortfarande skyldiga att leva upp till de minimikrav som konventionen sätter. Om en stat bryter mot konventionsreglerna kan den bli anmäld till Europadomstolen. Domstolen har inte godtagit att stater bryter mot konventionen för att fullgöra en gemenskapsrättslig förpliktelse.

⁵⁸ Ansökan nummer 13258/87, beslut 9 februari 1990

⁵⁹ SOU 1996:16, s 105

5 EU:s förhållande till Europakonventionen

I sina internationella relationer har gemenskapen vid ett flertal tillfällen poängterat betydelsen av respekt för mänskliga rättigheter.⁶⁰ Frågan är i vilken utsträckning gemenskapens institutioner själva är bundna av internationella regler avseende skydd för mänskliga rättigheter. EG har utvecklats från ett ekonomiskt internationellt samarbete till ett i många avseenden statsliknande subjekt. Frågan är då om en enskild person vars grundläggande fri- och rättigheter blivit kränkta av någon av EG:s institutioner, kan väcka talan i Europadomstolen. Som förklarats ovan i kapitel 2.9 är det dock ännu bara stater, som kan vara anslutna till Europakonventionen, och det är endast mot dessa stater som talan kan väckas. Domar och beslut som fattas av gemenskapens institutioner kan alltså inte överprövas av Europadomstolen.

Alla EU-medlemmar är också medlemmar av Europarådet och har därmed ratificerat konventionen och har eller skall inkorporera den i sina nationella lagsystem. Internationella överenskommelser ingångna av medlemsstaterna innan de blev medlemsstater kan under vissa förutsättningar förplikta gemenskapen. Förutsättningen för detta är medlemsstaternas vilja och att den internationella överenskommelsen faller inom gemenskapens kompetensområde. Det är dessutom nödvändigt att övertagandet accepteras av avtalets övriga parter. Vad gäller Europakonventionen anses gemenskapen inte ha övertagit medlemsstaternas förpliktelser. Europakonventionens organ anser sig heller inte behöriga att pröva anmälningar mot gemenskapens institutioner.⁶¹

⁶⁰ SOU 1996:16, s 104

⁶¹ A a s 106

6 Europakonventionen som en allmän rättsprincip i EU

I föregående kapitel konstaterades att EU inte har någon relation till Europakonventionen. I detta kapitel skall jag diskutera hur konventionen inom unionen har kommit att bli en allmän rättsprincip. Jag skall även diskutera hur konventionen som allmän rättsprincip binder gemenskapens institutioner och skyddar individen.

I både nationella och internationella rättsordningar finns det sätt att forma den hierarkiska strukturen i ett rättssystem. EG-rätten är ofta uppdelad i primärrätt och sekundärrätt. Dessa grupper innehåller båda två huvudsakligen skriven lag. EKSG-fördraget, EG-fördraget, Euratom-fördraget, EU-fördraget, ändringsfördrag och anslutningsfördrag utgör EU:s primärrätt. Dessa har samma roll som konstitutioner i nationella rättsordningar, och kan ses som grundlagar som konstituerar hela EU. Legaliteten hos dessa kan inte bestridas och de har företräde framför alla andra rättsregler inom EG-rätten.

Sekundärrätten består av de rättsakter som Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet eller Kommissionen antagit enligt artikel 249 EGF nämligen förordningar, direktiv och beslut. Rekommendationer och yttranden som nämns i samma artikel är inte bindande och ses inte som rättsakter. Vidare fastslog EG-domstolen i det så kallade ERTA-målet att de katalogen på de rättsakter som räknas upp i artikel 249 inte är uttömmande. Det finns alltså andra bindande rättsakter som inte faller in under någon av de exempel som räknas upp i artikeln. Sekundärrätten fyller ut primärrätten.

Inget rättssystem kan bestå endast av skrivna regler. I ett rättssystem är det aldrig möjligt att med lagstiftning eller andra skrivna rättskällor ha svar på frågor som uppkommer i en domstol.⁶² Även gemenskapsrätten har följaktligen behov av oskriven lag, det vill säga lag som inte är stadgad.⁶³ EG-domstolen har därför utvecklat en praxis, där den tolkar och tillämpar EG-rätt. Denna praxis ger lösningar på många problem som inte går att hitta svar på i den skrivna EG-rätten.⁶⁴

Ett utmärkande drag hos denna praxis är att den innehåller återkommande hänvisningar till allmänna rättsprinciper. De allmänna rättsprinciperna skall fylla ut de tomrum som

⁶² Hartley, 1998, s 130

⁶³ Schermers, 1992, s 27

den skrivna EG-rätten lämnar efter sig. Även i nationella rättssystem finns hänvisningar till allmänna rättsprinciper.⁶⁵ Om ett avgörande kan visas härlett från en tillräckligt allmän rättsprincip ger det legalitet åt rättsavgörandet. Domstolen har därför slagit fast en doktrin om att utslag som den meddelar kan härledas, inte bara från traktat och lagstiftning, utan också från allmänna rättsprinciper.⁶⁶

Tidigt i EG:s historia uppkom frågan huruvida medlemsstaterna när de agerade tillsammans som rådet och kommissionen var tvungna att följa någon form av mänskliga rättigheter när de stiftade och tillämpade EG-rätt. Saknaden av ett system för skydd för mänskliga rättigheter orsakade protester från tyska domstolar. De tyska domstolarna ifrågasatte EG-rättens företräde framför nationell rätt på grund av saknaden av dessa rättigheter.⁶⁷ Protesterna fick EG-domstolen att agera. I fallet Stauder⁶⁸ erkände domstolen mänskliga rättigheter som allmänna rättsprinciper inom gemenskapsrätten. Frågan togs upp igen i målet Internationale Handelsgesellschaft⁶⁹ i EG-domstolen. I målet väcktes frågan huruvida EG-rätt hade företräde framför bestämmelser om mänskliga rättigheter i tysk konstitution. Domstolen kom fram till att EG-rätten hade företräde. Tyska domstolar var missnöjda med att de vitala viktiga mänskliga rättigheterna, skyddade av deras konstitution, ansågs vara underordnad EG-rätten. Risken fanns att tyska domstolar skulle börja ifrågasätta principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt, något som EG-domstolen till varje pris ville förhindra. Följaktligen försökte EG-domstolen försäkra de tyska domstolarna, och domstolar i andra medlemsländer med starkt konstitutionellt skydd av mänskliga rättigheter, att de mänskliga rättigheterna var en del av EG-rättens allmänna rättsprinciper och att institutionerna inom EG därmed var tvungna att ta hänsyn till dem vid skapande och tillämpning av EG-rätt. Enligt EG-domstolen var det därför ingen risk att någon EG-rättslig akt stod i strid med fundamentala mänskliga rättigheter. Om det trots allt fanns grunder för att misstänka att EG-rätt ändå gjorde det, skulle EG-domstolen lösa det genom att hävda att den aktuella regeln var ogiltig. Det fanns följaktligen inget behov eller rätt för medlemsstaternas domstolar, att ifrågasätta EG-rätts giltighet i förhållande till mänskliga rättigheter. EG-

⁶⁴ Hartley, 1998, s 130

⁶⁵ Brown, 1994, s 324

⁶⁶ Hartley, 1998, s 132

⁶⁷ Schermers, 1992, s 37

⁶⁸ Mål 29/69 Stauder mot Ulm (REG 1969, s 419)

⁶⁹ Mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide (REG 1970 s 1125) Se kapitel 4.1 ovan.

domstolen utvecklade denna position i senare fall och förklarade att bland de bindande allmänna rättsprinciperna i EG, var de som uttrycktes i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.⁷⁰ Sedan dess har EG-domstolen tolkat och tillämpat Europakonventionen i ett flertal fall, och domstolen hänvisar ofta till Europakonventionen i sina avgöranden.⁷¹ Tyska domstolar har nu i stort accepterat att, så länge skyddet för mänskliga rättigheter i EG-rätt är samma som skyddet som existerar nationellt, finns det ingen anledning att anse att EG-rätt står i strid med nationella bestämmelser för mänskliga rättigheter.

Eftersom fördraget inte innehåller en katalog med grundläggande fri- och rättigheter, på vilka domstolen kan stödja sig, utgör alltså de allmänna rättsprinciperna den rättsliga grunden för mänskliga rättigheter.⁷² De mänskliga rättigheter som är gällande som allmänna rättsprinciper är alltså rättsligt bindande för EU.

Mänskliga rättigheter som en allmän rättsprincip har nu bekräftats i fördraget. I artikel 6.2 EUF bekräftas att "unionens bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de grundläggande friheterna". Emellertid görs detta med ett hänvisningssystem. I artikel 6.2 EUF stadgas att unionen som allmänna principer skall "respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna". Frågan är om en bekräftelse av Europakonventionen som allmän rättsprincip inom EU stärker dess ställning. Enligt artikel 46 EUF är EG-domstolens roll inom unionen begränsad till frågor som rör gemenskapsrätt. Efterlevnaden av mänskliga rättigheter, och då främst Europakonventionen, inom EU:s andra områden kan inte kontrolleras av EG-domstolen.

För att visa de grundläggande rättigheters utomordentliga betydelse har rättigheterna förankras på ett för medborgarna synligt sätt. Detta har gjorts i stadgan om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen som antogs i Nice den 7 december 2000. Stadgan befäster alltså de rättigheter som redan finns, men är i sig inte rättsligt bindande.

⁷⁰ Mål 4/73 Nold mot kommissionen (REG 1974 s 491)

⁷¹ Bernitz, 1999, s 116

⁷² Lysén, 1994, s 107

Frågan är då vilken möjlighet individer har att tillvarata sin rätt enligt Europakonventionen som allmän rättsprincip i EG. Det finns framför allt två sätt på vilka EG-domstolen, på individens talan, kan pröva om någon av gemenskapens institutioner har brutit mot Europakonventionen som allmän rättsprincip. Det första sättet är ogiltighetstalan enligt artikel 230 EGF. Vid en ogiltighetstalan prövar domstolen lagenligheten av de rättsakter som antagits av någon av gemenskapens institutioner. En enskild kan väcka ogiltighetstalan enligt artikelns fjärde stycke mot ett gemenskapsbeslut som är riktat till honom eller, om beslutet är riktat mot en annan person, direkt och personligen berör honom. I praktiken är möjligheterna att utnyttja denna talerätt mycket begränsade förutom när beslut klart riktar sig till enskilda.⁷³ Det borde vara viktigt för gemenskapens legitimitet att enskilda kan väcka talan mot gemenskapsbeslut som berör dem. Huvudregeln är dock att endast den som kan bevisa att den direkt och personligen berörs av en rättsakt är berättigad att väcka ogiltighetstalan. När ett beslut direkt och personligen berör har tolkats snävt av domstolen.⁷⁴

Det andra sättet är förhandsavgörande enligt artikel 234 EGF. När en fråga rörande tolkningen av fördraget eller giltigheten och tolkningen av rättsakter som är utfärdade av gemenskapens institutioner uppkommer i nationella domstolar får, och i vissa fall skall domstolen begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen. Ett förhandsavgörande kan till exempel uppstå då en enskild vid en nationell domstol för en talan mot en förvaltningsmyndighets verkställighet av ett gemenskapsbeslut. Om gemenskapsbeslutet strider mot högre gemenskapsrätt såsom Europakonventionen som allmän rättsprincip, skall den nationella domstolen hänskjuta frågan om beslutets giltighet till EG-domstolen. Eftersom artikeln ger de nationella domstolarna, och inte de enskilda parterna i processen, en möjlighet att begära förhandsavgöranden är procedurens framgång beroende av de nationella domstolarnas villighet att faktiskt vända sig med frågor till EG-domstolen och även respektera dess avgörande.⁷⁵

⁷³ Lysén, 1994, s 118

⁷⁴ Bernitz, 1999, s 130

⁷⁵ A a s 143

6.1 Sammanfattning

Skriven EG-rätt är indelad i primärrätt och sekundärrätt. För att komplettera dessa och fylla ut när dessa inte räcker till har EG-domstolen utvecklat en praxis som innehåller återkommande hänvisningar till allmänna rättsprinciper. Respekten för mänskliga rättigheter, och speciellt de som uttrycks i Europakonventionen är sådana allmänna rättsprinciper. Gemenskapens institutioner måste beakta Europakonventionen som en allmän rättsprincip, och EG-domstolen kan förklara rättsakter som står i strid med dessa som ogiltiga. I artikel 6.2 EUF stadgas att unionen som allmänna principer skall respektera Europakonventionens grundläggande rättigheter. Eftersom EG-domstolens kompetens är begränsad till första pelaren, förstärker detta dock inte skyddet för de grundläggande rättigheterna. Enskilda individer har också en liten möjlighet att åberopa sina rättigheter enligt Europakonventionen som allmän rättsprincip i EG-domstolen.

7 Avslutande kommentarer

En slutsats man kan dra av det som framkommit i uppsatsen är att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet är ofullständigt, framför allt i förhållandet mellan enskilda och gemenskapens institutioner. Det nuvarande skyddet, erkänt genom EG-domstolens praxis, är oklart till sitt innehåll och omfattning. Det saknas även rättsliga garantier för att EG-domstolen också i framtiden skall upprätthålla sin kontroll.

För det första påverkas staternas förpliktelser enligt Europakonventionen av deras medlemskap i EU. Europakonventionen har införlivats i nationell rätt av alla EU:s medlemsstater. Som nämnts ovan har dock EG-rätten företräde framför nationell rätt. Detta kan leda till att den nationella kontrollen av konventionens efterlevnad försvagas. Som jag nämnt ovan i kapitel 3.1 är den nationella kontrollen den viktigaste för att tillförsäkra individerna deras rätt enligt konventionen. Europakonventionens organs övervakning av att medlemsstaterna fullgör sina förpliktelser enligt konventionen, påverkas dock inte av staternas medlemskap i EU. Europadomstolen godtar inte att en stat inte kan vara ansvarig enligt Europakonventionen på grund av att den endast fullgjort en gemenskapsrättslig förpliktelse. En stat kan därför bli dömd för brott mot Europakonventionen trots, att den bara fullgjort gemenskapsrättsliga förpliktelser.

För det andra ger Europakonventionen som allmän rättsprincip inom EU inte ett fullgott skydd. För att individerna skall vara skyddade av mänskliga rättigheter inom unionen måste de veta vilka dessa rättigheter är och vad de innebär. Så länge rättigheterna inte finns uttryckta är det svårt att veta vilka dessa är.⁷⁶ Rättigheterna måste vara synliga för individerna för att kunna skydda dem. Individen kan inte veta exakt vilken allmän rättsprincip domstolen använder sig av i sitt dömande och individerna kan därför inte veta vilka grundläggande rättigheter som skyddar dem.⁷⁷ Även om ett rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna finns som en allmän rättsprincip, är det heller inte den enda förutsättningen för ett effektivt skydd. Det är viktigt att de fri- och rättigheter som lagfästs inte bara innebär en passiv skyldighet att de inte får överträdas, utan även innebär att de kan försvaras inför domstol. Som nämnts ovan i kapitel 6 är individens möjlighet att åberopa Europakonventionen som allmän rättsprincip i EG-domstolen mycket liten. I

⁷⁶ Schermers, 1992, s 41

⁷⁷ Betten, 1996, s 26

praktiken kan sägas att en enskild individ överhuvudtaget inte kan åberopa Europakonventionen som allmän rättsprincip gentemot gemenskapens institutioner i EG-domstolen. Europakonventionen som allmän rättsprincip ger inte heller ett fullgott skydd eftersom det inte krävs inte något politiskt beslut eller lagtekniska ändringar för att förändra dem, utan domstolen kan tolka dessa generella rättsprinciper efter gemenskapens intresse. Mänskliga rättigheter som en allmän rättsprincip kan ändras med gemenskapens utveckling. EU är inte bunden av konventionen och domstolen har heller aldrig sagt, att den endast baserar mänskliga rättigheter som en allmän rättsprincip på konventionen.⁷⁸

För det tredje gör skillnaden för hur mänskliga rättigheter skall tillämpas i de olika pelarna, skyddet för Europakonventionen är osäkert. Det är komplicerat att förstå hur EU:s åtaganden för de grundläggande fri- och rättigheterna tvärs igenom de tre pelarna uppfattas och tillämpas. Det är endast i den första pelaren som EG-domstolen kan kontrollera att Europakonventionen som allmän rättsprincip efterlevs. I övriga EU kan däremot domstolen inte kontrollera detta. Ökat samarbete i andra och tredje pelaren rörande straffrättsliga frågor, polisiärt arbete för att förebygga och bekämpa grov internationell brottslighet och politiska frågor rörande invandring och medborgare från tredje land gör dock att behovet av skydd för det mänskliga fri- och rättigheterna har ökat inom dessa pelare. Behovet har också ökat på grund av globaliseringen av ekonomin och EU:s yttre förbindelser.⁷⁹

För det fjärde ger Europakonventionen som allmän rättsprincip inte något externt skydd för individer gentemot gemenskapens institutioner. Europadomstolen kan inte kontrollera, att gemenskapens institutioner verkligen tillämpar Europakonventionen som en allmän rättsprincip. Den som anser att hans rättigheter enligt konventionen har kränkts av någon gemenskapsinstitution kan inte väcka talan mot EG i Europadomstolen. Som det är nu är EG-domstolen dessutom inte bunden av de ställningstaganden som gjorts av Europadomstolen i olika rättsliga frågor. Riskerna finns att EG-domstolen och Europadomstolen kan komma till olika eller motstridiga slutsatser vid tolkningen av Europakonventionen. Motstridiga tolkningar är till och med troliga med tanke på att Europadomstolen tolkar konventionen efter konventionens syfte och EG-domstolen gör

⁷⁸ Toth, 1997, s 492

⁷⁹ Europeiska kommissionen, 1999, s 10

en tolkning efter gemenskapens syfte. Konventionens mål är att skydda individen som människa medan gemenskapens mål är en djupare ekonomisk och social integration.⁸⁰ Skilda eller motstridiga tolkningar av Europakonventionen kan leda till att rättssäkerheten och förtroendet för systemet försvagas.

För det femte är skyddet för mänskliga rättigheter inom EU kopplade till unionsmedborgarskap. Europakonventionen bygger istället på tanken att de rättigheter som skyddas skall tillkomma alla inom en stats jurisdiktion.⁸¹ Toth menar att gemenskapsrätten skyddar medborgarna för att trygga den gemensamma marknaden, men den skyddar inte människorna i sig.⁸² Mänskliga rättigheter som skall skydda individerna i sig måste gälla alla.

7.1 Hur skall individens skydd av Europakonventionen i EU förbättras?

Skyddet för mänskliga rättigheter måste förbättras inom EU, eftersom den offentliga makt som utövas inom unionen påverkar enskildas rättsliga ställning. Det finns framför allt två åtgärder, för att förbättra individens skydd för Europakonventionen i EU. En är att gemenskapen ansluter sig till Europakonventionen. Den andra är antagandet av en grundläggande fri- och rättighetskatalog baserad på Europakonventionen.⁸³ Den första åtgärderna behandlar främst den externa kontrollen av gemenskapen, det vill säga kontroll enligt internationell rätt, medan den andra åtgärden förstärker det interna konstitutionella skyddet. Jag skall i det följande först ta upp möjligheten att EU ansluter sig till Europakonventionen och sedan möjligheten att införliva Europakonventionen i fördraget.

7.1.1 Gemenskapen ansluter sig till Europakonventionen

Det finns flera fördelar med att gemenskapen ansluter sig till Europakonventionen. Innan jag går in på dessa skall jag diskutera huruvida detta är möjligt. Jag skall först diskutera huruvida gemenskapen har kompetens att ansluta sig till gemenskapen och sedan huruvida det är möjligt från Europakonventionens sida att gemenskapen ansluter sig.

⁸⁰ Toth, 1997, s 499

⁸¹ Se kapitel 2.2.

⁸² Toth, 1997, s 497

⁸³ Dessa förslag diskuteras i Betten, 1996, s 23, Toth, 1997, s 491, SOU 1996:16, s 117

Förslaget om att EG skall ansluta sig till Europakonventionen är inte nytt. Frågan togs upp första gången i en rapport av kommissionen redan 1979.⁸⁴ I denna rapport föreslog kommissionen att gemenskapen skulle ansluta sig till Europakonventionen.

Kommissionen uttalade att det var en nackdel att de mänskliga rättigheterna inte fanns stadgade i någon rättighetskatalog i gemenskapen för gemenskapsinvånarnas skydd för mänskliga rättigheter. Kommissionen ansåg inte att de lagtekniska problem som skulle uppkomma för att göra en anslutning möjlig, inte skulle vara oövervinnliga. Många stater motsatte sig dock en sådan anslutning.⁸⁵

Eftersom anslutning till Europakonventionen har blivit ett underförstått krav för medlemskap i unionen tog kommissionen åter igen upp frågan om anslutning till Europakonventionen 1994. Kommissionen ansåg det nödvändigt att stärka det rättsliga skyddet av de grundläggande rättigheterna på gemenskapsnivå, och bad rådet om ett godkännande att få inleda förhandlingar om en anslutning. Domstolen ombads på begäran av ministerrådet enligt artikel 228.6 (nuvarande artikel 300.6), att uttala sig huruvida en anslutning av gemenskapen till Europakonventionen var förenligt med fördraget.⁸⁶

Domstolen diskuterade huruvida gemenskapen hade kompetens att ansluta sig till konventionen. Kommissionen ansåg att den lagliga grunden för anslutning av gemenskapen till Europakonventionen finns i artikel 235 EGF (nuvarande 308 EGF). I artikeln stadgas att ”om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att...förverkliga något av gemenskapens mål” så skall rådet vidta de åtgärder som behövs. Kommissionen ansåg att efterlevnaden av mänskliga rättigheter var ett av gemenskapens mål. Kommissionen poängterade också att domstolen utarbetat principen om att rättsakterna inom gemenskapen måste vara överensstämmande med grundläggande fri- och rättigheter för att vara giltiga. Domstolen förklarade dock att ”även om respekten för de mänskliga rättigheterna sålunda utgör ett villkor för att gemenskapsrättsakter skall vara lagenliga, måste det ändå konstateras att anslutningen till konventionen medför en betydande förändring av det nuvarande gemenskapssystemet för skyddet av mänskliga rättigheter, eftersom anslutningen innebär att gemenskapen förs in i ett särskilt internationellt system samt att samtliga bestämmelser i konventionen införlivas med

⁸⁴ EG bulletin 2/79

⁸⁵ SOU 1996:16, s 118

⁸⁶ Yttrande 2/94

gemenskapens rättsordning. En sådan förändring av systemet för skyddet av mänskliga rättigheter inom gemenskapen vars institutionella följder skulle vara av grundläggande art såväl för gemenskapen som för medlemsstaterna har konstitutionell betydelse och är följaktligen av sådant slag att den överskrider gränserna för artikel 235. Det kan endast genomföras genom att fördraget ändras.”⁸⁷ Domstolen kommer alltså i sitt yttrande fram till att en anslutning till Europakonventionen ligger utanför gemenskapens kompetens eftersom det ligger utanför den ram och de mål som fördraget uppsätter. Ingen bestämmelse i fördraget ger gemenskapens institutioner någon makt att anta bestämmelser om mänskliga rättigheter eller att ingå internationella avtal på området. Inte ens den kompetens som rådet kan ges enligt artikel 308 EGF räcker, för att gemenskapen skall ha denna kompetens. Ett argument för att bestämmelser om mänskliga rättigheter ligger innanför gemenskapens kompetens är, att mänskliga rättigheter tydligen legat inom domstolens kompetens eftersom domstolen utvecklat mänskliga rättigheter som allmänna rättsprinciper inom EU. Domstolen är också bunden av de ramar och mål som finns i fördraget.⁸⁸ Domstolens yttrande innebär dock att gemenskapen inte, så som fördraget är utformat, kan ansluta sig till Europakonventionen, utan en fördragsändring krävs i så fall. Det betyder dock inte att det inte finns möjligheter för gemenskapen att ansluta sig till konventionen.⁸⁹ Enligt Toth räcker det att lägga till en mening i artikel 230 EGF (nuvarande artikel 303 EGF) som har den nuvarande lydelsen: ” gemenskapen skall upprätta samarbete i alla lämpliga former med Europarådet”. Den nya meningen skulle lyda: ”Den skall ha behörighet att ansluta sig till Europakonventionen om mänskliga rättigheter”. För att ändra fördraget krävs enligt artikel 48 EUF, att ändringarna ratificeras av samtliga medlemmar av unionen. En ändring av fördraget för att möjliggöra en anslutning till Europakonventionen, beror alltså på den politiska viljan hos medlemsstaterna.

En anslutning till Europakonventionen skulle främst förpliktiga gemenskapen externt, det vill säga gemenskapens institutioner måste kunna visa övriga konventionsparter, att man uppfyller sina förpliktelser. Internt inom gemenskapen skulle inte mycket ändras. EG-domstolen utövar redan en kontroll över både gemenskapens institutioner och medlemsstaterna inom gemenskapsrättens område. Eftersom Europakonventionen i

⁸⁷ Yttrande 2/94, punkt 34 och 35

⁸⁸ Toth, 1997, s 493

⁸⁹ A a s 502

artikel 35, föreskriver att alla inhemska rättsmedel skall ha uttömts innan målet kan anhängiggöras i Europadomstolen, kommer EG-domstolen även fortsättningsvis att bära det huvudsakliga ansvaret.

Som Europakonventionen är utformad nu kan, enligt artikel 1 Europakonventionen, inte gemenskapen ansluta sig till konventionen eftersom bara stater kan det. För att göra en anslutning möjlig måste konventionstexten omformuleras. Detta görs genom ett ändringsprotokoll, som måste ratificeras av samtliga stater som är anslutna till Europakonventionen. Om medlemsländerna inom gemenskapen enas om en anslutning till Europakonventionen skulle en omformulering av konventionstexten antagligen inte utgöra något större problem. EU:s medlemsstater utgör femton av de mest inflytelserika medlemmarna i Europarådet och många av de andra staterna är potentiella framtida medlemsstater av EU. Det är svårt att se att övriga stater skulle ha något emot att begränsa EU:s makt på så sätt att unionen är bunden till Europakonventionen.⁹⁰

En anslutning av gemenskapen till Europakonventionen skulle medföra flera fördelar. För det första skulle en anslutning innebära en förstärkning av skyddet av grundläggande fri- och rättigheter eftersom den skulle förpliktiga gemenskapen att leva upp till det minimikrav som Europakonventionen sätter.⁹¹ Gemenskapen skulle acceptera att Europakonventionens organ övervakar att gemenskapens institutioner verkligen fullgör sina förpliktelser enligt konventionen Därmed skulle gemenskapen ställas under samma kontroll som medlemsstaterna vilket är rimligt med tanke på att gemenskapen övertagit en stor del av de beslutsbefogenheter som tidigare låg hos medlemsstaterna.⁹² Det skulle bli möjligt för en individ i EU att försvara sina grundläggande fri- och rättigheter gentemot gemenskapen inför Europadomstolen. Europakonventionens organ skulle också vara behöriga att pröva anmälningar mellan gemenskapen och andra konventionsstater som inte är medlemmar i EU.

En annan fördel med en anslutning är att enskilda i vissa fall i nationell domstol som har att tillämpa EG-rätt skulle kunna åberopa Europakonventionen på grund av principen om direkt effekt. Internationella avtal som gemenskapen ansluter sig till utgör nämligen en

⁹⁰ SOU 1996:16, s 120

⁹¹ A a s 119

⁹² Toth, 1997, s 503

integrerad del av EG-rätten från det att traktaten träder i kraft. För att konventionsbestämmelserna skall ges direkt effekt, krävs dock att de är klara, precisa och ovillkorliga.⁹³ En avgörande fråga huruvida individer i nationell domstol kan åberopa en bestämmelse ur Europakonventionen mot EG-rätt är alltså huruvida EG-domstolen anser bestämmelsen vara tillräckligt klar, precis och ovillkorlig.

En anslutning till Europakonventionen skulle också ha ett politiskt värde för EU:s existens. Ett av de största problemen inom unionen anses vara det politiska avståndet mellan unionens makthavare och unionsmedborgarna. En anslutning till Europakonventionen skulle visa att gemenskapen tar frågor som rör unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter på största allvar. Grundläggande fri- och rättigheter kan endast fylla sin funktion om medborgarna är medvetna om att de finns och att det finns en möjlighet att genomdriva dem. Deras nuvarande brist på klarhet och synlighet motverkar ansträngningarna för att skapa ett EU där medborgarna känner sig delaktiga. Klara och urskiljbara grundläggande fri- och rättigheter gör medborgarna mer villiga att acceptera EU och dess växande befogenheter.⁹⁴ Erkännandet av extern granskning av ett utanförstående organ skulle också visa, att gemenskapen tål en internationell granskning på samma sätt som medlemsstaterna. En anslutning av gemenskapen till Europakonventionen skulle också rättfärdiga gemenskapens krav på respekt för mänskliga rättigheter som ställs på stater som inte är medlemmar i EU. EU skulle alltså öka sin legitimitet och trovärdighet både i medlemsländerna och externt.

Det är dock inte klart hur EG-domstolen skulle komma att tillämpa Europakonventionens regler internt, utan att den inkorporeras i fördraget och därmed blir en del av EG-rätten. Enligt internationell rätt kan gemenskapen bestämma vilken verkan avtalet skall ha internt.⁹⁵ Ett problem med det är, att internationella avtal som gemenskapen ingått internt tolkas enligt gemenskapsrättsliga förutsättningar. Det betyder att Europakonventionen inte ges samma tolkning inom EG som den skulle getts i en konventionsstat eller om Europakonventionens organ tolkat konventionen. Detta kanske inte får så stor betydelse i andra internationella avtal som gemenskapen ingår. Men när det gäller Europakonventionen är ju dess syfte just att skydda enskilda medborgare. Som nämnts

⁹³ Bernitz, 1999, s 168

⁹⁴ Europeiska kommissionen, 1999, s 18

⁹⁵ Droege, 1997, s 108

ovan är just den interna övervakningen av Europakonventionens efterlevnad av största vikt för konventionens efterlevnad. En åtgärd för att hindra detta är att gemenskapen även inkorporerar Europakonventionen i fördraget.⁹⁶ Erkännandet av Europadomstolen som ett externt kontrollorgan skulle dock förhindra att EG-domstolen utvecklar en rättspraxis rörande Europakonventionens grundläggande fri- och rättigheter som skiljer sig från Europadomstolens.

Ett argument som använts mot en anslutning är att det är omöjligt att kombinera gemenskapsrättens långtgående rätt för unionsmedborgare att fritt röra sig inom EU med Europakonventionen, eftersom konventionen enligt artikel 1, skall gälla alla inom en parts territorium, oavsett nationalitet. Det är dock inte troligt att unionsmedborgarnas längre gående rätt till fri rörlighet skulle stå i strid med Europakonventionens regler om nationell likabehandling.⁹⁷ I artikel 1 stadgas att de ”fördragsslutande parterna skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri och rättigheter som anges i avdelning I i denna konvention.” Kravet på nationell behandling gäller alltså minst den miniminivå som sätts upp i fördraget. Alla individer inom en parts territorium skall ha minst det skyddet som föreskrivs i konventionen. Är detta uppfyllt finns det inget som hindrar att unionsmedborgare behandlas annorlunda. Flera av de stater som har tillträtt Europakonventionen, till exempel Sverige, har i sitt konstitutionella rättighetsskydd begränsningar, vad gäller utländska medborgare, som är tillåtna enligt konventionen. Det finns också möjlighet för gemenskapen att inom vissa gränser göra reservationer. (Se kapitel 3.4)

7.1.2 Inkorporering av Europakonventionen

Ett annat alternativ för att förbättra individens skydd av Europakonventionen i EU är att inkorporera konventionen i EU-fördraget. En inkorporering skulle ge ett mer utvecklat skydd för grundläggande friheter inom EU, eftersom unionen skulle förpliktiga sig själv att respektera de inkorporerade fri- och rättigheterna. Konventionen skulle då bli rättsligt bindande inom EU, även om den inte skulle binda unionen internationellt.⁹⁸ En inkorporering av Europakonventionen skulle alltså förstärka det interna rättsliga skyddet

⁹⁶ Se vidare kapitel 7.1.2

⁹⁷ SOU 1996:16, s 120

⁹⁸ Betten, 1996, s 67

för mänskliga rättigheter inom EU.⁹⁹ Det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter inom EU kan även förbättras genom att EU antar en egen rättsligt bindande frihetskatalog, men erkännandet av grundläggande fri- och rättigheter bör grundas på Europakonventionen, eftersom den har kommit att bli en gemensam europeisk fri- och rättighetsstadga.¹⁰⁰ Dessutom är det en fördel att mänskliga rättigheter inom EU grundas på Europakonventionen så att inte två skilda system för mänskliga rättigheter etableras i Europa.¹⁰¹ Den stadga som nu utarbetats inom EU är som sagt inte bindande, och stärker därför inte det rättsliga skyddet för mänskliga rättigheter inom EU.

Eftersom en inkorporering av Europakonventionen i fördraget skulle bli rättsligt bindande för EU, skulle alla beslut som fattas inom unionen vara tvungna att stämma överens med konventionen för att vara giltiga. Det betyder att principen om direkt effekt och EG-rättens företräde framför nationell rätt inte längre försvagar det skydd individerna har av Europakonventionen nationellt. Gemenskapsrätt som tillämpas i medlemsstaterna skulle inte längre kunna stå i strid med Europakonventionens bestämmelser. Eftersom gemenskapsrätten genom principen om direkt effekt och EG-rättens företräde får stort genomslag i medlemsstaterna bör gemenskapen, precis som dess medlemsstater, vid sin lagstiftning vara bunden av Europakonventionen. Liksom all annan gemenskapsrätt skulle inkorporeringen av Europakonventionen gälla även när staterna har att tillämpa gemenskapsrätt. Konventionen inkorporerad i fördraget skulle dock endast förplikta staterna på de områden, där staterna överlåtit beslutskompetens till förmån för gemenskapen.¹⁰² Inom andra områden är alla EU-medlemsstater redan bundna av Europakonventionen och har inkorporerat den i nationell lag.

En inkorporering av Europakonventionen i fördraget skulle leda till, att de grundläggande rättigheterna skulle bli tydligare och mer synliga för medborgarna. Enskilda skulle ha en möjlighet att förstå sina rättigheter och gemenskapens motsvarande skyldigheter. Omfattningen av det nuvarande skyddet är oklart, och motarbetar sitt syfte. Rättigheter utspridda i olika delar av fördraget, och hänvisning till Europakonventionen som en allmän princip uppfyller inte på något sätt kravet på tydlighet. Om individerna inte förstår

⁹⁹ SOU 1996:16, s 118

¹⁰⁰ Europeiska kommissionen, 1999, s 7

¹⁰¹ Toth, 1997, s 501

¹⁰² SOU 1996:16, s 119

vilka rättigheter de har och vad dessa innebär, tappar dessa rättigheter sin funktion.¹⁰³ Den text i vilken fri- och rättigheterna räknas upp bör införas i en särskild del i fördraget. Den platsen man väljer bör på ett tydligt sätt återspegla den ytterst stora betydelsen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

¹⁰³ Europeiska kommissionen, 1999, s 18

Källförteckning

Offentligt tryck

- SOU1996:16, Förankring och rättigheter, Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU
- EG bulletin, 2/79, Anslutning av Europeiska gemenskaperna till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
- EU bulletin, 3/95, tillägg, Europeiska unionen och de mänskliga rättigheterna i världen
- Europeiska kommissionen, Rapport från expertgruppen om grundläggande fri- och rättigheter, Att befästa de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen – Dags att agera, Europeiska gemenskaperna 1999

Övrig litteratur

- Bernitz, U, Kjellgren, A*, Europarättens grunder, upplaga 1:1, Stockholm 1999
- Betten, L, Devitt, D*, The protection of fundamental social rights in the European union, 1996, Haag, Nederländerna
- Brown, N, L, Kennedy; T*, The Court of justice of the European communities, upplaga 4, London 1994
- Cameron, I*, An introduction to the European convention om human rights, upplaga 3, Uppsala 1998
- Danelius, H*, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, upplaga 1:1, Stockholm 1997
- Droege, M, Lysén, G*, Introduktion till EU och EG-rätten, Uppsala 1997
- Ehrenkrona, C-H*, Mänskliga rättigheter – förfarandet enligt Europakonventionen, Stockholm 1999
- Hartley, T, C*, The foundations of european community law, upplaga 4, New York 1998
- Lysén, G*, Europas grundlag – Europakonventionen om mänskliga rättigheter, upplaga 2, Göteborg 1994
- Schermers, G, H, Waelbroeck, D, F*, Judicial protection in the european communities, upplaga 5, Deventer, Nederländerna, 1992
- Toth, A, G*, The European union and human rights: The way forward, Common market law review, 1997, s 491-529
- Wallace, R*, International law, upplaga 3, London 1997

Rättsfall från EG-domstolen

- 26/62 van Gend en Loos mot Nederlandse administratie der belastingen (REG 1963, s 1)
- 6/64 Costa mot ENEL (REG 1964, s 585)
- 29/69 Stauder mot Ulm (REG 1969, s 419)
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mot Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (REG 1970, s 1125)
- 4/73 Nold mot kommissionen (REG 1974 s 491)
- 41/74 van Duyn mot Home Office (REG 1974, s 1337)
- 14/83 Von Colson och Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen (REG 1984, s 1891)
- C-152/84 Marshall mot Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (REG 1986, s 723)