



SKYDDET FÖR DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA I EU

Europeiska unionen bygger på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 2 i EU-fördraget. För att se till att dessa värden respekteras finns det en EU-mekanism för att fastställa huruvida det föreligger ett allvarligt åsidosättande, eller en klar risk för ett allvarligt åsidosättande, från en medlemsstats sida, och denna har nyligen aktiverats för första gången. EU är också bundet av sin stadga om de grundläggande rättigheterna, som fastställer de rättigheter som både Europeiska unionen och medlemsstaterna måste respektera när de genomför unionslagstiftningen. EU har också åtagit sig att ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

FRÅN ETT RÄTTSLIGT SKYDD FÖR DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA TILL EN KODIFIERING I FÖRDRAGEN

Europeiska gemenskaperna (nu Europeiska unionen) bildades från början som en internationell organisation med ett i första hand ekonomiskt handlingsutrymme. Man såg därför inget behov av uttryckliga bestämmelser om respekten för de grundläggande rättigheterna, som under lång tid inte nämndes i fördragen, och som under alla omständigheter betraktades som garanterade av 1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som medlemsstaterna hade undertecknat.

När väl domstolen hade bekräftat principerna om direkt effekt (se faktablad [1.2.1](#)) och unionsrättens företräde, började vissa nationella domstolar att uttrycka sin oro över vilken påverkan sådan rättspraxis skulle kunna ha på skyddet av konstitutionella värden såsom de grundläggande värdena. Om EG-lagstiftningen till och med vägrade tyngre än inhemsk författningsrätt skulle det vara möjligt att den åsidosatte de grundläggande rättigheterna. För att hantera denna teoretiska risk antog den tyska och den italienska författningsdomstolen år 1974 två domar där de framhöll sin befogenhet att se över EU-lagstiftning för att säkerställa att den överensstämmer med konstitutionella rättigheter [Solange I, Frontini]. Detta ledde till att domstolen genom sin rättspraxis bekräftade principen om respekten för grundläggande rättigheter genom att ange att fördragen också skyddar de grundläggande rättigheter som följer av medlemsstaternas



gemensamma konstitutionella traditioner, som gemenskapslagstiftningens allmänna principer (dom i mål C-29/69, Stauder mot staden Ulm; dom i mål C-11/70).

I och med att EU:s befogenheter successivt utvidgas till att omfatta politikområden som har en direkt inverkan på grundläggande rättigheter, såsom rättsliga och inrikes frågor (RIF), och sedan utvecklades till ett fullt utvecklat område för frihet, säkerhet och rättvisa, har fördragen ändrats för att fast förankra EU i skyddet av de grundläggande rättigheterna. Maastrichtfördraget innehöll en hänvisning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner som allmänna principer för unionsrätten, medan Amsterdamfördraget bekräftade de "principer" som EU bygger på ("värden" i Lissabonfördraget, som förtecknas i artikel 2 i EU-fördraget) och har skapat ett förfarande för att upphäva de rättigheter som föreskrivs i fördragen i fall av en medlemsstats allvarliga och ihållande kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Utarbetandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess ikraftträdande tillsammans med Lissabonfördraget är den senaste utvecklingen inom denna kodifieringsprocess som syftar till att säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna i EU.

UNIONENS ANSLUTNING TILL DEN EUROPEISKA KONVENTIONEN OM SKYDD FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH DE GRUNDLÄGGANDE FRIHETERNA (EUROPAKONVENTIONEN)

Eftersom Europakonventionen, som alla medlemsstater har anslutit sig till, är det viktigaste instrumentet för att skydda de grundläggande rättigheterna i Europa, föreföll Europeiska gemenskapens anslutning till Europakonventionen vara en logisk lösning på behovet av att koppla EG till skyldigheter om skydd för de grundläggande rättigheterna. Kommissionen föreslog flera gånger (1979, 1990 och 1993) att EG skulle ansluta sig till konventionen. Ett yttrande från domstolen begärdes, och i sitt yttrande 2/94 från 1996 ansåg domstolen att fördraget inte gav någon behörighet för EG att anta bestämmelser om mänskliga rättigheter eller ingå internationella konventioner på detta område, vilket gjorde det rättsligt omöjligt att ansluta sig till konventionen. I och med Lissabonfördraget åtgärdades denna situation genom att artikel 6.2 infördes, enligt vilken EU ska ansluta sig till Europakonventionen. Detta innebär att EU – liksom redan är fallet för dess medlemsstater – kommer att bli föremål för granskning när det gäller respekten för de grundläggande rättigheterna, av ett rättsligt organ utanför EU, nämligen Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). En sådan anslutning kommer att innebära att unionsmedborgare – och även tredjelandsmedborgare som befinner sig på unionens territorium – genom att åberopa bestämmelser i Europakonventionen direkt kommer att kunna vända sig till Europadomstolen för att bestrida rättsakter som antas av unionen, på samma villkor som de kan när det gäller rättsakter som antas av en EU-medlemsstat.

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2010 inledde EU förhandlingar med Europarådet om ett utkast till anslutningsavtal, som slutfördes i april 2013. I juli 2013 bad kommissionen EU-domstolen om ett utlåtande om huruvida anslutningsavtalet är förenligt med fördragen. Den 18 december 2014 avgav domstolen ett negativt yttrande där det angavs att utkastet till avtal kan ha negativ påverkan på unionsrättens särdrag



och autonomi (yttrande 2/13). Diskussioner pågår om hur man kan komma till rätta med de frågor som EU-domstolen tog upp och inleda förhandlingar.

EU-STADGAN OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

Parallellt med den "externa" kontrollmekanism som förutsågs genom EG:s anslutning till Europakonventionen för att säkerställa att lagstiftning och politik var förenlig med grundläggande rättigheter, var det nödvändigt med en "intern" kontrollmekanism på gemenskapsnivå för att möjliggöra för EU-domstolen att göra en preliminär och autonom rättslig kontroll. För att göra detta krävdes det att det fanns ett antal rättigheter som är specifika för EU, och vid Europeiska rådets möte i Köln 1999 beslutade man att sammankalla ett konvent för att utarbeta en stadga om de grundläggande rättigheterna.

Stadgan proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i Nice år 2000. Efter att ha ändrats proklamerades den igen år 2007. Det var dock först i samband med antagandet av Lissabonfördraget den 1 december 2009 som stadgan kom att få direkt effekt, i enlighet med artikel 6.1 i EU-fördraget, och blev därmed en bindande rättskälla för primärrätten.

Även om stadgan grundar sig på Europakonventionen och andra europeiska och internationella instrument, var den innovativ på olika sätt, framför allt eftersom den bland annat omfattar funktionshinder, ålder och sexuell läggning som förbjudna grunder för diskriminering, samt att den inbegriper tillgång till handlingar, uppgiftsskydd och god förvaltning bland de grundläggande rättigheter som den fastställer.

Stadgans tillämpningsområde är å ena sidan potentiellt mycket brett, eftersom de flesta av de rättigheter som omfattas av stadgan ges till "alla", oavsett nationalitet eller ställning, men å andra sidan begränsas dess tillämpning genom artikel 51 till EU:s institutioner och organ, och till medlemsstaterna när de agerar för att genomföra EU-lagstiftningen. Denna bestämmelse används för att dra gränserna mellan stadgans och de nationella konstitutionernas samt Europakonventionens tillämpning.

MEKANISMEN I ARTIKEL 7 I EU-FÖRDRAGET

Genom Amsterdamfördraget inrättades en ny sanktionsmekanism för att se till att de grundläggande rättigheterna, liksom andra europeiska principer och värden såsom demokrati och rättsstatsprincipen, respekteras av EU:s medlemsstater utanför de rättsliga begränsningar som EU:s befogenheter medför. Detta innebar att EU fick befogenhet att ingripa på områden som annars skulle ha överlåtits till medlemsstaterna, i situationer där dessa värden "allvarligt och ihållande" åsidosätts. En liknande mekanism hade föreslagits av Europaparlamentet för första gången i utkastet till EU-fördrag från 1984. Genom Nicefördraget lades en förebyggande fas till, i fall av "uppenbar risk för ett allvarligt åsidosättande" av EU:s värden i en medlemsstat. Syftet med detta förfarande var att säkerställa att skyddet av de grundläggande rättigheterna, liksom av demokratin, rättsstatsprincipen och minoriteters rättigheter, som ingår bland Köpenhamnskriterierna för anslutning av nya medlemsstater, fortfarande är giltigt även efter anslutningen, och för alla medlemsstater på samma sätt.

I artikel 7.1 i EU-fördraget föreskrivs en "förebyggande fas", där en tredjedel av medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen ges befogenhet att inleda



ett förfarande som innebär att rådet med en majoritet av 4/5 kan fastställa att det i en medlemsstat finns en "klar risk för ett allvarligt åsidosättande" av de EU-värden som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget, vilket inbegriper respekt för mänskliga rättigheter, mänsklig värdighet, frihet och jämlikhet samt rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Innan ett sådant beslut fattas ska en utfrågning av den berörda medlemsstaten äga rum, och Europaparlamentet måste ge sitt godkännande med två tredjedelar av de avgivna rösterna, som ska representera en absolut majoritet av dess ledamöter (artikel 354.4 i EUF-fördraget). Rådet får också utfärda rekommendationer till medlemsstaten i fråga. Detta förfarande, som är förebyggande, aktiverades nyligen av kommissionen i fråga om Ungern, och av Europaparlamentet när det gäller Polen.

I artikel 7.2 och 7.3 föreskrivs att i fall då en medlemsstat "allvarligt och ihållande åsidosätter" EU:s värden kan en "sanktionsmekanism" som kan utlösas av kommissionen eller av en tredjedel av medlemsstaterna (inte Europaparlamentet), efter att ha uppmanat den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter. Europeiska rådet fastställer att det föreligger ett åsidosättande genom enhällighet, efter att ha inhämtat Europaparlamentets godkännande med samma majoritet som för den förebyggande mekanismen. Europeiska rådet kan besluta att tillfälligt upphäva vissa rättigheter som följer av medlemskapet, däribland rösträtten i rådet för medlemsstaten i fråga, denna gång med kvalificerad majoritet. Rådet kan besluta om att ändra eller upphäva sanktionerna, återigen med kvalificerad majoritet. Den berörda medlemsstaten deltar inte i rådets eller Europeiska rådets omröstningar.

För att fylla den lucka som finns mellan den politiskt svåra aktiveringen av artikel 7 i EU-fördraget (som används för att hantera situationer som inte omfattas av EU-rätten) och överträdelseförfaranden med begränsad effekt (som används i specifika situationer som omfattas av EU-rätten) lanserade kommissionen 2014 en "EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen". Syftet med denna ram är att säkerställa ett effektivt och enhetligt skydd av rättsstatsprincipen, vilket är en förutsättning för att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna vid systemhot mot dessa rättigheter. Den föregår och kompletterar artikel 7 i EU-fördraget och omfattar tre steg: Kommissionens bedömning, dvs. en strukturerad dialog mellan kommissionen och medlemsstaten, vid behov följd av ett yttrande om rättsstatsprincipen. Kommissionens rekommendation om rättsstatsprincipen. Medlemsstatens uppföljning av rekommendationen. Denna ram tillämpades nyligen för Polen för första gången.

ANDRA EU-INSTRUMENT FÖR SKYDD AV DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

EU har andra instrument till sitt förfogande som syftar till att skydda de grundläggande rättigheterna.

När kommissionen föreslår ett nytt lagstiftningsinitiativ tar den upp frågan om huruvida den är förenlig med de grundläggande rättigheterna genom en konsekvensbedömning, en aspekt som senare även granskas av rådet och parlamentet. Kommissionen offentliggör dessutom en årlig rapport om tillämpningen av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilken granskas och diskuteras av rådet, som antar



slutsatser om den, och av parlamentet inom ramen för sin årsrapport om situationen för de grundläggande rättigheterna i EU.

Frågor som rör grundläggande rättigheter övervakas och kan bli föremål för landsspecifika rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen. De berörda områdena omfattar rättssystem (på grundval av resultattavlan för rättskipningen) samt funktionsnedsättning, sociala rättigheter och medborgerliga rättigheter (i samband med skydd mot organiserad brottslighet och korruption). Bulgarien och Rumänien är också bundna av samarbets- och kontrollmekanismen, som innehåller inslag med anknytning till de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen har nyligen lämnat ett förslag till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, varigenom EU-medel kopplas till respekten för rättsstatsprincipen. Om detta instrument antas kommer det att bli möjligt att sätta press på medlemsstater som kränker de grundläggande rättigheterna.

Överträdelseförfaranden är ett viktigt instrument för att bestraffa kränkningar av de grundläggande rättigheterna i EU. De kan inledas när en nationell lag inte är förenlig med EU-rätten och de grundläggande rättigheter som skyddas av den, i enskilda och specifika fall (medan artikel 7 å sin sida är tillämplig på situationer som inte omfattas av EU-rätten och där kränkningar av de grundläggande rättigheterna är systematiska och ihållande).

EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), som inrättades 2007 i Wien, spelar en viktig roll när det gäller att övervaka situationen för de grundläggande rättigheterna i EU. FRA har till uppgift att samla in, analysera, sprida och utvärdera information och uppgifter som rör grundläggande rättigheter. Byrån genomför också forskning och vetenskapliga undersökningar, och offentliggör årliga och tematiska rapporter om de grundläggande rättigheterna.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Parlamentet har alltid ställt sig bakom en förstärkning av respekten för och skyddet av de grundläggande rättigheterna i EU. År 1977 antog parlamentet, tillsammans med rådet och kommissionen, en gemensam deklaration om grundläggande rättigheter, i vilken de tre institutionerna åtog sig att respektera grundläggande rättigheter i utövandet av sina befogenheter. 1979 antog parlamentet en resolution där man förespråkade Europeiska gemenskapens anslutning till Europakonventionen.

Utkastet till fördraget om upprättande av Europeiska unionen (se faktablad [1.1.2](#)) från 1984 angav att unionen måste skydda individens värdighet och, för alla som omfattas av dess jurisdiktion, erkänna de grundläggande rättigheter och friheter som härleds från de nationella författningarnas gemensamma principer och Europakonventionen. I utkastet planerades också unionens anslutning till Europakonventionen. I en resolution av den 12 april 1989 proklamerade parlamentet sitt antagande av förklaringen om de grundläggande fri- och rättigheterna^[1].

[1]Europaparlamentets resolution av den 12 april 1989 om antagande av förklaringen om grundläggande rättigheter och friheter (EUT C 120, 16.5.1989, s. 51).



Varje år sedan 1993 har parlamentet fört en debatt och utarbetat en resolution om situationen för de grundläggande rättigheterna i EU på grundval av ett betänkande från parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Dessutom har parlamentet antagit ett flertal resolutioner som tar upp specifika frågor om skyddet av grundläggande rättigheter i medlemsstaterna.

Parlamentet har alltid stått bakom EU i dess strävan att utrusta sig med ett eget regelverk för rättigheter och har efterfrågat att stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara bindande.

På senare tid har parlamentet lagt fram ett antal förslag för att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna i EU genom att föreslå nya mekanismer och förfaranden för att fylla de befintliga luckorna. I flera resolutioner har parlamentet sedan 2012 uppmanat till inrättandet av en Köpenhamnskommission, en europeisk politisk runda för politiken för grundläggande rättigheter, en mekanism för tidig varning, ett frysning förfarande och en förstärkning av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter. I sin senast antagna text i frågan konsoliderade parlamentet sina tidigare förslag och efterfrågade en "EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter", som skulle bygga på en unionspakt i form av ett interinstitutionellt avtal med kommissionen och rådet. Detta skulle inbegripa en årlig politisk cykel som bygger på en rapport som utarbetas av kommissionen och en expertpanel, och därefter en parlamentarisk debatt, allt åtföljt av förfaranden för att hantera risker eller överträdelser. Parlamentet efterfrågade också ett nytt utkast till avtal om EU:s anslutning till Europakonventionen och om ändringar av fördraget, såsom avskaffandet av artikel 51 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, stadgans omvandling till ett unionsregelverk för rättigheter och avskaffande av kravet på enhällighet för jämlikhet och icke-diskriminering^[2].

2018 antog Europaparlamentet en resolution där man välkomnade kommissionens beslut att aktivera artikel 7.1 i EU-fördraget i fråga om Polen^[3], samt en resolution om att inleda förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget när det gäller Ungern, genom att lägga fram ett motiverat förslag för rådet och uppmana rådet att avgöra om det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget, och att framföra lämpliga rekommendationer till Ungern i detta hänseende^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2016 med rekommendationer till kommissionen om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter (EUT C 215, 19.6.2016, s. 162).

[3]Europaparlamentets resolution av den 1 mars 2018 om kommissionens beslut att aktivera artikel 7.1 i EU-fördraget i fråga om situationen i Polen (Antagna texter, [P8_TA\(2018\)0055](#)).

[4]Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018 om ett förslag med en begäran till rådet att enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa huruvida det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter unionens värden (Antagna texter, [P8_TA\(2018\)0340](#)).

