



EU:s rättighetsstadga 20 år: från Frankfurt (1848) till Lissabon (2009)

Daniel Tarschys*

Sammanfattning

Vid toppmötet i Nice den 7–11 december år 2000 proklamerades EU:s stadga om grundläggande rättigheter av ordförandena i rådet, kommissionen och parlamentet. Vad ville man åstadkomma med denna deklaration? Spåren leder både bakåt till kampen för Tysklands enande och framåt till Lissabonfördraget, där rättighetsstadgan fick juridiskt bindande kraft. I förhandlingarna om stadgan företrädde Daniel Tarschys den svenske statsministern. Här beskriver han dess tillkomst.

* Daniel Tarschys, professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet, är senior rådgivare vid Sieps.

1. Inledning

Sedan andra världskriget har vi fått en uppsjö av internationella rättighetskataloger: FN:s deklaration om mänskliga rättigheter från 1948, Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter från 1950 och FN:s två konventioner ("covenants") om civila och politiska respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966. Därtill ett antal specialiserade instrument: på arbetsmarknadsområdet en mängd ILO-konventioner, på europeisk hemmaplan först Europarådets sociala stadga från 1964, så Europeiska gemenskapens stadga om arbetarnas grundläggande sociala rättigheter från 1989 som sedermera blev det sociala kapitlet i Maastrichtfördraget, och till sist en uppfräschad version av Europarådets sociala stadga från 1996. Till detta kommer ett pärlband av tilläggsprotokoll, mer eller mindre fylliga rättighetskataloger i alla nya grundlagar liksom prejudikat från Europadomstolen i Strasbourg och EU-domstolen i Luxemburg.

Mot bakgrund av alla dessa högtidliga dokument, bindande överenskommelser och vägledande domar, vad var syftet med den stadga om grundläggande rättigheter som EU lanserade vid sekel- och millennieskiftet?

Man kan tänka sig flera svar på den frågan. Ett var att man ville plugga igen håll i EU:s regelverk: i dess med tiden alltmer svåröverskådliga normmassa handlade det allra mesta om ekonomiska förhållanden och mycket lite om rättsstaten och grundläggande mänskliga rättigheter. Ett annat motiv var önskemålet om överblick och klarhet. Med så många solenna förklaringar och bindande instrument var det inte helt lätt att orientera sig i det brokiga rättslandskapet. Åtskilliga prejudicerande domar hade fällt av EU-domstolen, men en systematisering saknades. En tydlig sammanfattning av de accepterade rättsprinciperna kunde därför fylla en viktig pedagogisk funktion.

Som en tillspetsning av överblicksargumentet anfördes även att unionen måste bli mer synlig för medborgarna. Behovet av "visibilitet" är en vanlig motivering för europeiska initiativ. I detta fall handlade det om att tydliggöra hur domstolens utslag och andra beslut av de gemensamma institutionerna hade stärkt medborgarnas rättsliga befogenheter.

Det fanns emellertid ytterligare ett starkt motiv bakom det arbete med rättighetsstadgan som satte i gång 1999: dess tillskyndare såg det som inledningen till ett europeiskt grundlagsbygge. För att dyka djupare ner i denna tankegång finns det skäl att resa långt bakåt i tiden, närmare bestämt till det tidiga 1800-talets politiskt starkt splittrade Tyskland.

2. Arvet från det tyska enhetsverket

Under den epok som mot bakgrund av marsrevolutionen år 1848 brukar kallas Vormärz sjöd de tyska småstaterna av förhoppningar om liberaliseringar i ett enat tyskt rike. Att lägga grunden för ett sådant enhetsverk var målet för det första tyska parlament som sammankallades till Frankfurt i maj 1848. På dagordningen i Paulskyrkan där denna nationalförsamling möttes stod huvudsakligen två punkter: grundläggande rättigheter (*Grundrechte*) och författning för den tilltänkta nya förbundsstaten (*Bundesverfassung*). Att precisera medborgarnas rättigheter sågs som ett nödvändigt första steg i riksbildningen.

Förhandlingarna om *Grundrechte* drog dock ut så långt på tiden att det inte blev så mycket tid över för *Bundesverfassung*. Här var motsättningarna dessutom så stora att hela företaget kollapsade: regeringarna i de flesta tyska stater satte sig på tvären. Men rättighetskatalogen från Frankfurt levde kvar i det politiska minnet och infogades till stora delar i den författning för det "andra tyska riket" som utropades i Versailles efter fransk-tyska kriget år 1871. Den färgade också 1919 års Weimarförfattning och 1949 års grundlag för den nya förbundsstaten.

"Genom Maastrichtfördraget bildades på basis av de europeiska gemenskaperna även en europeisk union. Borde den inte också förse med en grundlag?"

Genom Maastrichtfördraget bildades på basis av de europeiska gemenskaperna även en europeisk union. Borde den inte också förse med en grundlag? Den tanken drevs på många håll, inte minst i Europaparlamentet. Den aktualiserades

också av Tyskland när man 1999 tog över ordförandeskapet i rådet. På basis av landets egna traditioner fann man det naturligt att börja just med de grundläggande rättigheterna.

Att ta fram en sådan stadga blev en viktig punkt i det tyska ordförandeskapsprogrammet 1999. En rättighetsstadga skulle stärka unionens identitet och legitimitet, sa utrikesminister Joschka Fischer inför Europaparlamentet när han lanserade tanken i januari 1999. Detta var dock inte något företag enbart för en konventionell regeringskonferens. Att komponera dokumentet krävde bred samverkan med Europaparlamentet, de nationella parlamenten men också rörelser i civilsamhället.

Vid denna tid tillämpades Maastrichtfördragets så kallade trepelarsystem med olika befogenheter och beslutsregler inom olika samarbetsområden, men tyskarna klargjorde att de önskade en stadga för hela unionen, inte enbart för den europeiska gemenskapen. Man försäkrade samtidigt de tveksamma länderna att man inte var ute efter att bakvägen vidga unionens kompetens. Stadgan skulle därför avse unionens normsystem, inte medlemsstaternas egna lagar och institutioner.

Förslaget väckte genast anklag på tysk hemmaplan och i Europaparlamentet, men fick ett mindre entusiastiskt gensvar i rådet. Vad man vid Europeiska rådet 3–4 juni 1999 med hjälp av Frankrike och andra likasinnade stater kunde driva igenom var att inrätta ett tillfälligt, tills vidare oidentifierat högnivåorgan (*body* på engelska, *enceinte* på franska) för att söka definiera unionens grundläggande rättigheter.¹

"Konstruktionen blev originell och påminde inte om någon befintlig inrättning inom unionen."

Principbeslutet konkretiserades vid det följande mötet med Europeiska rådet i Tammerfors. Konstruktionen blev originell och påminde inte om någon befintlig inrättning inom unionen. Organet skulle bestå av personliga representanter för medlemsstaternas stats- och regeringschefer,

en kommissionär som företrädde Europeiska kommissionens ordförande samt medlemmar av Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Företrädare för EU-domstolen skulle delta som observatörer. Representanter för Regionkommittén samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén skulle inbjudas att ge synpunkter, liksom ospecificerade experter. Efter hand tillkom suppleanter för alla medlemmar samt företrädare för Europarådet, Europadomstolen och kandidatländerna. Själv ingick jag i detta till en början namnlösa organ som personlig företrädare för Sveriges statsminister. Från riksdagen deltog Göran Magnusson (s) och Lars Tobison (m). Charlotte Cederschiöld (EPP-ED) ingick i Europaparlamentets delegation. Den av Europeiska rådet designerade ordföranden var Roman Herzog, tidigare västtysk förbundsresident och ordförande i den tyska författningsdomstolen.

När "bodyn" möttes för andra gången efter nyåret 2000 enades man om att välja ett bättre namn. På parlamentsdelegationens förslag beslöt man enhälligt att kalla sig för "konvent". Denna beteckning övertogs senare av det forum som under ledning av den förre franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing fick i uppgift att ställa samman en konstitution för EU – ett förslag som efter de negativa utslagen i folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna stuvades om till Lissabonfördraget.

Namnet konvent genljöd av historiska ekon från både den amerikanska frigörelsen och den franska revolutionen. *The Philadelphia Convention* år 1787 hade ursprungligen till uppgift att revidera samarbetsavtalet mellan de kolonier som just hade förklarat sig självständiga, *Articles of Confederation*, men man vidgade på egen hand uppdraget till att skriva *the United States Constitution*. Frankrikes *Convention nationale* år 1792 upphävde monarkin, införde allmän manlig rösträtt, proklamerade den första republiken och fortsatte att verka i tre år. Medlemmarna kallades *les conventionnels*.

¹ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Köln den 3–4 juni 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media/21069/57885.pdf>

3. Konventets arbetsformer

När "bodyn" möttes för första gången den 17 december 1999 erinrade ordföranden Roman Herzog om att det rådde oenighet om vad man skulle åstadkomma. Mandatet från Europeiska rådet i Köln pekade enbart mot en högtidlig förklaring, men samtidigt var det känt att många ville göra stadgan juridiskt bindande. Mot denna bakgrund rekommenderade Herzog en "kantiansk" ansats: man skulle formulera sina normer så att de skulle kunna upphöjas till allmän lag. *Als ob*, löd formeln på tyska.

Herzog och de tre viceordförandena från parlamentet, kommissionen och rådet konstituerade sig tillsammans som presidium och redaktionsutskott, assisterat av huvudsekreteraren Jean-Paul Jacqué från rådssekretariatet. Efter ett misslyckat försök att votera i enskilda frågor övergick presidiet till en mer auktoritär arbetsform: deltagarna kunde inkomma med synpunkter, men sedan var det ledningen som bestämde. Ledamöterna fogade sig i denna modell; den utmätta tiden var knapp och tvisteämnena talrika.

"Efter ett misslyckat försök att votera i enskilda frågor övergick presidiet till en mer auktoritär arbetsform: deltagarna kunde inkomma med synpunkter, men sedan var det ledningen som bestämde."

Konventet höll sju plenarmöten och därtill nio arbetsmöten; vid de senare fick även suppleanter yttra sig. Därutöver hölls en hearing med deltagande av 67 organisationer från civilsamhället.² I marginalen hölls även informella möten kring stadgan, till exempel en stor hearing organiserad av den så kallade sociala plattformen, ett samarbetsorgan för många organisationer engagerade i olika frågor. På svensk hemmaplan granskades utkastet i Regeringskansliet, med deltagande av berörda departement.

4. Många slags rättigheter: civila, medborgerliga, mänskliga, fundamentala

En fråga man självfallet ställde sig var vad grundläggande rättigheter var för något. För de tyska initiativtagarna var svaret enkelt: *Grundrechte*, precis som i tyska konstitutionen. Men internationellt har språkbruket differentierats. Läger man de inledningsvis nämnda rättighetstexterna bredvid varandra märker man strax en iögonenfallande skillnad i valet av kvalificerande attribut.

FN-förklaringen och Europakonventionen handlar båda om de *mänskliga rättigheter* som förutsätts tillkomma alla individer, oavsett medborgarskap. I andra instrument möter vi mer begränsade grupper av rättighetsbärare. Nationella grundlagar kopplar en hel del rättigheter till medborgarskapet. I de sociala stadgorna tillkommer många friheter "varje arbetare" eller "varje arbetsgivare".

I bakgrunden finns här ofta historiska kraftmätningar. Kampen för lika rättigheter i USA under 60-talet och 70-talet fokuserade först på *civil rights*, och senare även på *gender rights*. Nationella grundlagar har ett naturligt fokus på de egna medborgarna, men ofta finns det plats även för bredare kretsar av rättighetsbärare. I den svenska regeringsformens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter kopplas enbart fem av dessa specifikt till det svenska medborgarskapet: rätten (1) att inte utan samtycke registreras i allmänt register på grund av sin politiska åskådning, (2) att inte landsförvisas, (3) att inte hindras att resa utanför riket, (4) att inte fräntas sitt medborgarskap och (5) att förflytta sig inom riket (RF 2:3, 2:7, 2:8). Därutöver finns en rad rättigheter som kan inskränkas genom lag för andra än svenska medborgare (RF 2:25). Lejonparten av de övriga rättigheterna tillkommer däremot alla människor oberoende av medborgarskap. I dessa delar handlar det alltså inte om medborgerliga rättigheter, utan om mänskliga rättigheter med samma räckvidd som förutsätts i Europakonventionen. Flera tillkommer även juridiska personer.

² Lindfelt, M., The implications of the proposed EU charter of fundamental rights: a political declaration of a legally binding instrument? Institute for human rights, Åbo Akademi 2001, s. 25.

EU-stadgan använder nu ingetdera av dessa begrepp utan talar i stället om *grundläggande* rättigheter. Här ligger man nära den tyska terminologin som sedan år 1848 valt termen *Grundrechte*. Men vem tillkommer sådana rättigheter?

Redan i den svenska regeringsformen lär vi oss att ge akt både på regleringens *tillämpningsområde* och på vilka personer som utpekats som *rättighetsbärare*. Det är en insikt som blir särskilt viktig vid tolkningen av EU-stadgan. Av lika stor betydelse är det att ringa in stadgans adressater. Börjar man att läsa från slutet framgår det att den i första hand riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer.³ Medlemsstaterna berörs endast när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51). Stadgan ska inte innebära någon utvidgning av unionens befogenheter eller de uppgifter som fastställs i fördragen.

Fortsätter man sedan att studera de 50 artiklar som anger vem som ska skyddas upptäcker man snart att dessa personer varierar i olika delar av stadgan.

5. Vilka är stadgans rättighetsbärare?

Rättsstadgan liknar den svenska regeringsformen och Europakonventionen däri att de allra flesta uppräknade rättigheterna tillerkänns alla människor, oavsett medborgarskap.

I dessa delar handlar det alltså om *mänskliga rättigheter*. Fyra sätt används för att precisera och avgränsa regleringens adressater:

1. Rättigheten kan anges som absolut, generell och utan utpekade personer, såsom i artikel 5.3 "människohandel ska vara förbjuden" eller artikel 19 "kollektiva utvisningar ska vara förbjudna".
2. Rättigheten kan tillskrivas "var och en". Detta rättssubjekt uppträder i artiklarna 2, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 17, 29, 4, 42, 43, 44, 47 och 48.
3. En nära släkting till var och en är förstås "ingen" som uppträder i artiklarna 4, 5, 17, 19, 49 och 50.
4. En tredje variant är "alla människor" som vi möter i artikel 20.

I andra artiklar anger stadgan rättigheter för särskilda kategorier av människor. Det gäller särskilt i de delar som bygger på tidigare beslutade och ännu gällande regelverk om arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Här kan det handla om barn (artiklarna 24, 32), äldre (artikel 25), funktionshindrade (artikel 26), sjuka (artikel 34) eller asylsökande (artikel 18). När stadgan kommer in på arbetsmarknaden anges rättigheter inte enbart för arbetstagare och arbetsgivare utan även för deras representanter (artiklarna 27, 28).

Ett särskilt avsnitt i stadgan har rubriken Medborgarnas rättigheter. Flertalet av dess åtta artiklar rymmer emellertid rättigheter även för andra, såsom icke-medborgare och företag verksamma inom unionen. Även här underförstås i många artiklar att juridiska personer är rättighetsbärare i samma utsträckning som fysiska personer.

6. Centralstyre med måtta

En välkänd distinktion i EU-rätten är den mellan *förordningar* och *direktiv*. I det förra fallet har normerna direkt rättskraft i hela unionen medan det i det senare fallet finns utrymme för nationella variationer. Direktiven anger vad som ska uppnås, men ger inom vissa ramar medlemsstaterna möjligheter att själva bestämma hur de uppställda målen ska främjas eller säkerställas.

Samma hänsyn tas i stadgan. På en rad politiskt känsliga områden avstår man från att fastlägga en enhetlig unionsrätt utan hänvisar i stället till preciseringar i det nationella regelverket. Det gäller reglerna om äktenskap (artikel 9), rätten till vapenvägran (artikel 10) och utbildning (artikel 14). En annan variant är att hänvisa både till unionsrätten och nationell lagstiftning (social trygghet för bosatta inom unionen, artikel 34). Det mjuka språkbruket valdes för att parera invändningar om att en enhetlig reglering kunde inkräkta alltför kraftigt på den nationella suveräniteten.

Några artiklar betonar unionens ansvar och understryker särskilt att en hög nivå ska tryggas i unionspolitiken (hälsoskydd artikel 35, miljöskydd artikel 37, konsumentskydd artikel 38).

³ Med byråer avses här EU:s myndigheter.

Ett milt sätt att erkänna medlemsstaternas regleringsföreträdare består i att föreskriva *respekt* för nationella regler och arrangemang. Så sker till exempel i artikel 22 som anger att unionen ska respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden. I artikel 34 heter det att unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov och ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis – de sista två orden med all säkerhet en referens till de länder som bygger delar av arbetslivets reglering på kollektivavtal snarare än lagstiftning.

Även i bostadspolitiken föreskrivs erkännande och respekt för de olika instrument som används i nationell lagstiftning och praxis (artikel 34). Nästan samma formulering (men inte riktigt) används när man kommer in på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – en gammal stötesten från förhandlingarna om Maastrichtfördraget. Här ska man erkänna och respektera den tillgång till sådana tjänster som föreskrivs i nationell lagstiftning och praxis i enlighet med fördragen (artikel 36).

7. Många strider om ordvalen

Ett för många oväntat problem som dök upp tidigt under konventets arbete var att rättighetsbegreppet hade olika klang och innebörd i olika delar av kontinenten. I Sydeuropa fanns en tendens att uppfatta rätt som en målsättning. Det noterades att Spanien där rätten till arbete var inskriven i grundlagen vid denna tid hade den högsta arbetslösheten i Europa. Nordeuropéer var mindre benägna att erkänna konkreta rättigheter om man inte kunde ange eller åtminstone föreställa sig några säkra metoder att infria sådana löften. Det diskuterades länge vilka rättigheter som var ”justiciabla”, det vill säga möjliga att utkräva på rättslig väg.

Efter hand hanterades begreppets flertydighet genom att man i överläggningarna började skilja mellan rättigheter och principer. Många artiklar erkände en rätt till något, medan andra definierade grundvärden och syften. Det övervägdes att beteckna instrumentet som en stadga om grundläggande rättigheter *och principer*, men detta ansågs för tungt.

I arbetet med många artiklar trötte man om orden. Kring artikel 2 om vars och ens rätt till liv utspann sig heta strider. Vem var här rättssubjektet? Inbegreps även foster? Vatikanen var mycket aktiv i konventets kulisser. Till sist spjälkades artikeln upp i två delar där det i kommentarerna tydligt fastslogs att ”var och en” var en född person. I artikelns andra avsnitt förbjöds dödsstraff och avrättningar.

Kring rätten till egendom och ersättning vid expropriation blev det också heta duster, delvis längs en högervänster-skala. Det europeiska jordägarförbundet verkade ivrigt för starkare skrivningar. Många bataljer utkämpades också kring de sociala artiklarna, där talrika organisationer och ideella konsortier önskade sig ett starkare språk. Här handlade det visserligen främst om regler som redan fanns upptagna i de olika sociala stadgorna, men redan små justeringar i ordalydelsen kunde påverka reglernas innebörd och därmed rubba valda balanser. Konventets debatter fördes för öppen ridå, och längst bak i salen följdes de av många lobbyister. Men även – fast mer på distans – av medlemsstaternas finansdepartement.

”En originell metod att hantera motsättningar inom konventet bestod i att variera ordvalet i de olika språkversionerna.”

En originell metod att hantera motsättningar inom konventet bestod i att variera ordvalet i de olika språkversionerna. En lång debatt utspann sig således kring preambelns hänvisning till den gemensamma värdegrunden. Skulle den härledas från religionen? Absolut inte, förklarade laicistiskt sinnade delegater med fransmännen i spetsen. *Aber doch*, invände tyska och andra kristdemokrater. Slutet på denna dragkamp blev att den franska texten talade om *le patrimoine spirituel et moral*, den svenska om *det andliga och etiska arvet* medan det i den tyska texten i stället blev *das geistig-religiöse und sittliche Erbe*.

8. Rättighetsstadgan och Europakonventionen

En långkörare i det europeiska samarbetet handlar om relationerna mellan EU-domstolen i Luxemburg (tidigare EG-domstolen) och

Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, enkannerligen i deras bedömningar av frågor om mänskliga rättigheter.

På det hela taget löper samspelet mellan dessa båda instanser friktionsfritt. Experter har visserligen under åren kunnat peka ut ett antal domar där de gått skilda vägar, inte så ofta i de slutliga utfallen som i de resonemang som lett fram till de rättsliga bedömningarna. Några stora divergenser har dock inte kunnat påvisas. Under den tid som Europakonventionen var ensam på plan tillämpades den i stort sett samstämmigt av båda domstolarna.

”Många rättslärda fann det emellertid egendomligt att unionen inte var bunden av Europakonventionen trots att samtliga medlemsstater var det. En anslutning har diskuterats sedan 1990-talet och vunnit så starkt stöd att enighet i frågan markerades i Lissabonfördraget. ”

Många rättslärda fann det emellertid egendomligt att unionen inte var bunden av Europakonventionen trots att samtliga medlemsstater var det. En anslutning har diskuterats sedan 1990-talet och vunnit så starkt stöd att enighet i frågan markerades i Lissabonfördraget. För att möjliggöra en EU-anslutning krävs dock vissa särbestämmelser som infogades i protokoll nr 14 till Europakonventionen. Kritik mot den valda metoden framfördes emellertid av EU-domstolen (yttrande 2013/2), och frågan har sedan dess hamnat i limbo.

Finns det andra skäl till detta än de juridiska invändningar som framförs från Luxemburg? Ett orosmoment kan möjligen vara att det för medborgare i stater utanför EU som tillhör Europarådet öppnas ett nytt forum där de kan ifrågasätta unionell rättstillämpning.

9. Rättighetsstadgan och den svenska grundlagen

Europakonventionen var länge endast folkrättsligt bindande i Sverige, men gäller sedan den 1 november 1998 som svensk lag (1994:1219). Dess överordnade ställning markeras numera också i regeringsformen, där 2:19 § stipulerar att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Någon motsvarande markering görs inte av EU-stadgans auktoritet. Dess rättsliga status vilar på Sveriges accept av Lissabonfördraget.

I den svenska rättstraditionen har idén om grundläggande fri- och rättigheter dock aldrig haft samma genomslagskraft som i flera andra länder. Vi fick aldrig någon svensk motsvarighet till briterens *Habeas corpus* (1215). Ett slags rättighetskataloger infördes visserligen i medeltidens kungaförsäkringar, men de satte sedan inte så många spår i statsrätten, utöver den berömda 16 § i 1809 års regeringsform:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen förderfva eller förderfva låta till lif, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen afhända eller afhända låta något gods, löst eller fast, utan ransakning och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskrifva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen ifrån ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda hvar och en vid en fri utöfning af sin religion, så vidt han derigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en hvar blifva dömd af den domstol, hvarunder han rätteligen hör och lyder.

Under andra världskriget då många friheter inskränktes tillsattes en utredare (professor Herbert Tingsten) för att undersöka om rättighetsskyddet i regeringsformen borde förstärkas. Denna översyn av paragrafen (SOU 1941:20) ledde dock inte till någon lagstiftning. 1954 års författningsutredning (SOU 1963:16 och 17) ägnade sedan ett rätt förstrött intresse åt medborgerliga fri- och rättigheter, vilket rönt kritik. Även grundlagberedningen (SOU 1972:15) fick på denna punkt bakläxa, och dess spridda förslag i ämnet sammanfördes i den fortsatta

beredningen till ett sammanhållet kapitel om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. När den nya regeringsformen antogs kunde den dock accepteras endast mot löfte om fortsatta reformer på detta område. Flera utredningar (SOU 1975:75, SOU 1978:34, SOU 1993:40, SOU 2008:125) har därefter banat väg för ett successivt allt starkare konstitutionellt rättighetsskydd.

Trots denna växande räckvidd har paragraferna i regeringsformens andra kapitel knappast blivit någon bruksvara inom rättsväsendet. Den som inför rätta åberopar regeringsformen är antingen en galning eller en rättshaverist, hette det länge i juristkretsar. Med Europakonventionen och EU:s rättsstadga vidgas nu perspektiven. Grundattityden i Europa är dock ännu att rättsregler ändras i politiska församlingar och regeringskanslier snarare än i juridiska instanser. Trots ett växande inflytande för både Europadomstolen och EU-domstolen är avståndet ännu långt till den amerikanska rättskulturen.

10. Deklaration eller bindande instrument?

När mandatet gavs att ta fram rättsstadgan var det ännu inte avgjort om texten skulle bli en högtidlig deklaration – av de tre ordförandena för rådet, kommissionen och parlamentet – eller ett rättsligt bindande instrument. Sverige och andra likasinnade stater drev den första linjen, medan

parlamentets företrädare och många medlemsstater i arbetet med stadgan såg inledningen till ett europeiskt statsbygge.

Den tveksamma trossen fick bestämma, i varje fall tio år framåt. Det hindrade inte att stadgan ofta kom att åberopas under det nya seklets första decennium, särskilt i parlamentet. I domstolen var det ofta generaladvokaterna som erinrade om olika stadgeartiklar. Efter hand kom den att färga även utslagen.

Idén att göra stadgan till inledande kapitel i en EU-konstitution förföll när Giscard d'Estaing-konventets förslag underkändes i de franska och nederländska folkomröstningarna, men i likhet med den rättighetskatalog som formades i Tyskland vid mitten av förrförra seklet fick den med tiden den bindande kraft som den i det första varvet hade förmenats. En lätt uppfräschad version av stadgan antogs först av Europaparlamentet år 2007. Därefter inlemrades den i arbetet med Lissabonfördraget. Visserligen infördes stadgan inte i själva fördragstexten, men genom en hänvisning i artikel 6.1 gavs den uttryckligen samma rättsliga värde som fördragen.

Därmed var punkt 1 på dagordningen från Paulskyrkan (*Grundrechte*) till sist i hamn, efter en lång resa från Frankfurt till Lissabon. Om man i EU någonsin når fram till punkt 2 (*Bundesverfassung*) återstår att se.

Litteraturtips

Författaren till denna analys har tidigare publicerat tre andra texter om EU:s rättighetsstadga:

- **One Set of Rights Is Enough**, en kolumn i *International Herald Tribune* från den 29 september 1995. Daniel Tarschys var då generalsekreterare i Europarådet och gjorde ett inlägg i debatten om EU överhuvudtaget behövde ett rättighetsinstrument. Artikeln riktade in sig på riskerna för juridisk oklarhet och långa väntetider om man dubblade Europakonventionen. En liknande kolumn (Warum das Rad neu erfinden?) publicerades i *Frankfurter Allgemeine Zeitung* den 8 september 1995.
- **Towards Consensus**, ett inlägg från den 7 juli 2000 i den skriftliga debatten inom konventet där både konventets medlemmar och företrädare för civilsamhället deltog. I den här texten var ambitionen att framställa svenska ståndpunkter som en samlande mittlinje. Sverige ingick i den nordeuropeiska grupp som ville se stadgan som en politisk förklaring, inte en juridiskt bindande text.
- **Goal Congestion – Multi-purpose Governance in the European Union**, ett kapitel i boken *The Chartering of Europe: The European charter of fundamental rights and its constitutional implications* från 2003. Kapitlet diskuterar tendensen till målträngsel i politiska beslut i allmänhet och EU-beslut i synnerhet: aktörer har ofta helt olika avsikter och syften med sina ställningstaganden. I många fall är man inte så intresserad av själva policy-substansen utan vägleds mer av relationella ambitioner: man vill hålla sig väl med andra deltagare i processen, i förhoppning om motsvarande stöd i andra frågor där man har ett större engagemang.

Texterna är tillgängliga på Sieps webbplats, se temasidan "EU:s rättighetsstadga".