

Justitiedepartementet
Rch Olle Abrahamsson

2003-03-20

Hur Sverige påverkas om EU:s rättighetsstadga blir juridiskt bindande.

En utgångspunkt för regeringskansliet i det nu pågående konventionsarbetet bör vara att regeringsformen sätter gränser för den beslutanderätt som kan överlåtas till EU. Sådan överlåtelse får enligt 10:5 RF inte röra principerna för statskicket. Detta innebär bl a, enligt vad riksdagen har uttalat, att dess "ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningskompetens får urholkas i väsentlig grad" (se senast bet. 2001/02:KU18, s. 41 f.).

I det utkast till konstitutionellt fördrag som hittills presenterats är flera artiklar av sådant innehåll att de tycks förutsätta en omfattande ytterligare överlåtelse av svensk beslutanderätt. Av intresse i det sammanhanget är främst artikel 5, enligt vilken EU:s rättighetsstadga blir rättsligt bindande, i förening med artiklarna 9, 11, 12, 16 och 24-33.

En utgångspunkt särskilt för Justitiedepartementet är att det nya fördraget inte får skapa oklarhet och osäkerhet inom rättsväsendet. Också i detta avseende tycks en inkorporering av stadgan i fördraget vara problematisk.

Artikel 5.1: "Stadgan om de grundläggande rättigheterna skall utgöra en integrerande del av konstitutionen".

Stadgan, som i dag är ett en politisk deklARATION och en anvisning för gemenskapslagstiftaren, reglerar en mängd förhållanden, också sådana som ligger utanför EU:s nuvarande kompetensområde. Exempelvis ger den unionsmedborgarna rätt till

- fri obligatorisk utbildning (artikel 14)
- kostnadsfri arbetsförmedling (artikel 29)
- föräldraledighet (artikel 33)
- socialhjälp och sjukersättning (artikel 34)
- förebyggande hälsovård och medicinsk vård (artikel 35)

Stadgan är så utformad att den vänder sig direkt till medborgarna. Den reglerar också förhållanden mellan enskilda, t.ex. när den i artikel 31 föreskriver att varje arbetstagare har rätt till betald semester.

Genom artikel 5 i utkastet blir stadgan en del av unionsrätten, som enligt artikel 9 har företräde framför medlemsstaternas rätt. EG-domstolen blir därmed den enda instans som har befogenhet att tolka stadgan och förklara dess rättsliga betydelse. *Detta innebär att det i praktiken inte är möjligt att närmare precisera vilken kompetens som medlemsstaterna överför till EU.* En rättsligt bindande stadga får genomslag också indirekt genom att EG-domstolen och de nationella domstolarna tolkar befintliga rättigheter i ljuset av stadgan. Hur stadgan på så sätt kommer att förändra innebörden av redan erkända rättigheter ligger likaledes *utanför medlemsstaternas kontroll.*

Visserligen innehåller stadgan avslutande artiklar som tycks reducera dess räckvidd. Exempelvis anges att stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten och att den inte utvidgar unionens befogenheter (artikel 51). Det förutsätts också att rättigheterna i stadgan skall kunna begränsas genom lag, om begränsningen är förenlig med "det väsentliga innehållet" i stadgans rättighetssystem (artikel 52). Men det är en illusion att tro att dessa bestämmelserna kommer att kunna utestänga medborgarna från att göra gällande sina rättigheter enligt stadgan. Politiskt och juridiskt är det nödvändigt att en rättsligt bindande stadga får verklig betydelse för medborgarna. Frågan gäller närmast i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att, genom justeringar av slutbestämmelserna eller på annat sätt, söka avgränsa stadgans räckvidd i medlemsstaterna. Det är emellertid endast EG-domstolen som auktoritativt kan uttala sig om betydelsen av olika former av begränsningsmekanismer, eftersom även dessa mekanismer kommer att utgöra en del av unionsrätten.

Medlemsstaterna synes inte ens säkert kunna förutse om stadgan i framtiden kan komma att användas som rättslig grund för sekundärrättslig lagstiftning på unionsnivå. Skulle så ske blir effekterna ytterligt dramatiska. Inom konventet finns de som anser att stadgan skall användas på detta sätt. Genom att ge stadgan rättslig status överlämnar medlemsstaterna också denna fråga till EG-domstolens avgörande.

Ett konkret exempel på hur en rättsligt bindande stadga skulle kunna få nationellt genomslag – och det oberoende av resultatet av de diskussioner som nu förs inom konventet om en utvidgning av medborgarnas talerätt – skulle kunna se ut som följer:

Artikel 35 i stadgan säger att var och en har rätt till medicinsk vård på villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. Låt oss anta att kostnaden för ett besök på akutsjukhus i medlemsstaterna varierar mellan 0 och 100 euro. En patient som fått betala 100 euro för att få en mindre blygsam omsedd tycker att det är alldeles för dyrt och väcker vid en nationell domstol talan om att få tillbaka pengarna. Han åberopar stadgan och menar att en så hög avgift gör att många medborgare inte har råd att tillgodogöra sig medicinsk vård vid akutsjukhusen. Den nationella domstolen vänder sig till EG-domstolen som förklarar att det visserligen hör till medlemsstaternas kompetens att bestämma vilka avgifter som skall tas ut av patienterna, men att medlemsstaterna när de bestämmer avgifterna likväl måste se till att dessa inte äventyrar den grundläggande rätten till medicinsk vård som garanteras i stadgan. I det här tänkta exemplet anser sig EG-domstolen inte kunna ta ställning till om avgiften är rimlig, eftersom man för att kunna göra den bedömningen måste ta hänsyn till en mängd faktorer i det enskilda medlemslandet som de nationella domstolarna bättre kan bedöma. EG-domstolen skickar därför tillbaka frågan till den nationella domstolen. Det innebär att det i praktiken blir den nationella domstolen som avgör om medlemsstatens sjukvårdspolitik i detta avseende håller för en prövning gentemot stadgan. (På inre marknadsområdet, där EG obestridligen har kompetens, kan sådana ingrepp från domstolarnas sida i de politiskt fattade besluten inträffa redan i dag, vilket senast det s k Gourmetmålet visar. EG-domstolen lade där över hela proportionalitetsbedömningen på Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen, som härefter underkände en viktig del av den svenska alkoholpolitiken.)