

EU's Charter om Grundlæggende Rettigheders placering i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention¹

Af Christoffer Badse, cand. jur. fuldmægtig, Institut for Menneskerettigheder

Traktaten om en forfatning for Europa

Den første hindring på den lange vej mod Traktaten om en forfatning for Europa (forfatningstraktaten) blev overvundet, da Spanierne den 20. februar som de første gik til stemmeurnerne, og 76,7 procent stemte ja ved en vejledende folkeafstemning. Valgdeltagelsen var kun på 42,3 procent på trods af, at de fleste politiske partier og medier var enige om at anbefale et ja.

Folkeafstemningen var en del af den proces, som begyndte ved undertegnelsen af Forfatningstraktaten den 29. oktober 2004 i Rom. Herefter skal de 25 medlemslande inden for to år tiltræde traktaten. Forfatningstraktaten træder først i kraft, såfremt samtlige lande i EU har tiltrådt traktaten i overensstemmelse med hvert lands egne nationale forfatningsmæssige bestemmelser. Det kan betyde bindende eller vejledende folkeafstemninger eller blot, at parlamentet vælger at ratificerer traktaten. Udgangspunktet er, at traktaten derefter vil træde i kraft den 1. november 2006.

I alt forventes 10 vejledende og bindende folkeafstemninger om traktaten i landene: Tjekkiet, Danmark, Frankrig, Irland, Luxembourg, Holland, Polen, Portugal, Spanien og Storbritannien. De alvorligste forhindringer for, at Traktaten om en forfatning for Europa bliver en realitet, er således især de folkeafstemninger, som er bindende, for så vidt angår medlemsstatens holdning til tiltrædelse af forfatningstraktaten. Disse lande er: Portugal, Polen, Irland, Frankrig, Tjekkiet og Danmark. Den danske folkeafstemning vil måske allerede finde sted i september 2005 - forhåbentlig efter en folkelig debat.

Charteret om Grundlæggende Rettigheder

Forfatningstraktaten afklarer ikke bare EU's mål og opbygning i ét grunddokument, men indeholder også et detaljeret rettighedskatalog i traktatens del II, Charteret om Grundlæggende Rettigheder. Charteret består af en præambel og 54 artikler med konkrete rettigheder, som er samlet i seks kapitler om værdighed, friheder, ligestilling, solidaritet, borgerrettigheder og retfærdighed i retssystemet.

Charteret bestemmer i detaljer medlemslandenes forpligtelser i forhold til EU's værdier: frihed, demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper, herunder særligt den menneskelige værdighed, mindretalsrettigheder, ligestilling og respekt for det enkelte menneske i et pluralistisk samfund, som er præget af tolerance og solidaritet. Med forfatningstraktaten indskrives chartret direkte i det nye traktatgrundlag og får dermed retligt bindende virkning ved traktatens ikrafttræden.

¹ Artiklen er blevet offentliggjort i Den Danske Helsinki Komité for Menneskerettigheders nyhedsblad: Menneskeret & Vang, 5. Årgang, Nr. 2 april 2005.

Nyskabelser

Mange af Charterets bestemmelser er baseret på bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de tilhørende protokoller og har samme betydning og omfang.

Derudover nævnes i de forklarende bemærkninger til Charteret: Europarådets konvention om Menneskerettigheder og Biomedicin, Europarådets konvention om elektronisk databehandling og personoplysninger, Den Reviderede Europæiske Socialpagt, Den Europæiske Socialpagt, diverse EU-direktiver og forordninger (særligt om arbejdstageres rettigheder), FN's Børnekonvention, FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder, Genève-konventionen om flygtninges retsstilling, samt principper og bestemmelser efter EF-traktaten og europæiske forfatninger, samt retspraksis fra Strasbourg og Luxembourg.

Charteret udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer og opgaver for EU. Det ændrer heller ikke på de fastlagte kompetencer og opgaver, der er fastlagt i andre dele af forfatningstraktaten.

Derimod vil Traktaten blandt andet betyde, at EU som institution skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvilket vil betyde, at Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg kan behandle klager over EU. Denne væsentlige nyskabelse betyder, at Strasbourg-domstolen bliver ekstern kontrolinstans af EU's overholdelse af menneskerettighederne som angivet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Formelt set bliver EU forpligtet til at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EF-domstolen i Luxembourg og Strasbourg-domstolen skal føre en regelmæssig dialog, og det er hensigten, at denne dialog kan uddybes ved EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Derudover synliggør og samler Charteret de menneskerettighedsforpligtelser, som medlemsstaterne har anerkendt via Europarådet og FN, samt medlemslandenes egne forfatningsmæssige traditioner. Charteret indeholder derfor både rettigheder af civil og politisk karakter såvel som rettigheder af økonomisk, social og kulturel karakter, men som udgangspunkt er der ikke tale om nye eller udvidede rettigheder.

I forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder Charteret dog yderligere rettigheder og principper. Særligt kan nævnes arbejdstageres sociale rettigheder, databeskyttelse, biomedicinsk etik, retten til en god forvaltningsskik i EU's institutioner og et højt miljøbeskyttelsesniveau, samt forbrugerrettigheder.

Både efter præambelen og efter de enkelte artikler, samt efter forklarende bemærkninger til Charteret er det tydeligt, at både Luxembourg-domstolen og Strasbourg-domstolens retspraksis og dennes udvikling nøje skal følges i fortolkningen af Charteret. Derved er den forsatte dynamiske fortolkning af rettighederne, samt fokus på samspillet mellem de to domstole, understreget.

Luxembourg -domstolens rolle i fortolkningen af menneskerettigheder

Virksomheder og borgere har kun i begrænset omfang mulighed for at få en sag behandlet direkte ved Luxembourg-domstolen. Personer skal være umiddelbart og individuelt berørt af retsakter udstedt af en EU-institution.

Mener man, at en dansk myndighed eller virksomhed handler i strid med en EU-regel, kan man bringe sagen for en dansk domstol, idet Fællesskabsretten har direkte virkning i medlemsstaterne og forrang for national ret. Dette betyder, at borgere i EU kan henvise til EU-retsakter under sager ved nationale domstole og stille krav om, at nationale bestemmelser ikke bruges mod dem, hvis de nationale bestemmelser strider mod fællesskabsretten.

Luxembourg-domstolen har for længst anerkendt den specielle betydning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og de forskellige EU-traktater har også stillet krav om, at Luxembourg-domstolen skal anvende menneskeretlige standarder i fortolkningen af fællesskabsretten. Selvom Luxembourg-domstolen har fulgt Strasbourg-domstolen, har der dog også været eksempler på sammenlignelige sager, som er faldet forskelligt ud. Dette har eksempelvis været tilfældet i sager om ransagning af erhvervslokaler. I andre sager har EF-domstolen været indstillet på at give borgeren en bedre beskyttelse end den, de sandsynligvis ville have opnået med en dom fra Strasbourg. Et eksempel herpå er retten til fri bevægelighed. Sådanne forskelle kan heller ikke undgås i fremtiden, men udgør en udfordring for begge domstole.

Charteret er tydeligt inspireret af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Rettigheder, der også er garanteret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har som minimum tilsvarende rækkevidde som efter Charteret. Dette forhindrer dog ikke Charteret i at give en mere omfattende beskyttelse. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal således stadig sikre den menneskeretlige minimumsstandard, som alle medlemsstaterne er forpligtet af.

Juridisk bindende afgørelser og sociale rettigheders judiciabilitet

Selvom Charteret mere er en samling af eksisterende rettigheder, vil der med Luxembourg-domstolens mulighed for at afsige retligt bindende domme alligevel være en ændring med hensyn til den praktiske implementering og fortolkning af medlemsstaternes forpligtelser, særligt vil økonomiske, sociale, og kulturelle rettigheder og forbuddet mod diskrimination opnå en styrket position. Der sondres dog stadig mellem rettigheder og principper, hvor principper skal gennemføres ved retsakter og kun får betydning for domstolene, når disse fortolkes. Principperne giver derfor ikke anledning til direkte krav på aktiv handling fra EU's eller det enkelte lands side. Dette får betydning for fortolkningen af bestemmelserne om eksempelvis ældres rettigheder og integration af mennesker med handicap, samt princippet om et højt miljøbeskyttelsesniveau. Elementer af princip og rettigheder findes i bestemmelsen om ligestilling mellem mænd og kvinder, retten til familieliv og arbejdsliv, samt social sikring og social bistand.

I modsætning til FN-komiteernes afgørelser, der ikke er juridisk bindende, er Luxembourg-domstolens afgørelser ligesom Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols juridisk bindende. Dette burde medføre en øget grad af judiciabilitet (muligheden for at støtte ret på en bestemmelse), især for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og andre rettigheder som især er i fokus i FN's og Europarådets forskellige menneskerettighedskonventioner (udover Den Europæiske Menneskerettighedskonvention). En øget grad af judiciabilitet for disse rettigheder vil være i overensstemmelse med princippet om menneskerettighederne som udelelige, indbyrdes forbundne og indbyrdes afhængige, hvilket er særligt relevant især set i lyset af, at der i FN-regi for øjeblikket diskuteres en individuel klageadgang til FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder.

Dette vil naturligvis også have en afsmittende effekt på nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder samt praktikere i medlemsstaterne, som udover at forholde sig til Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention også bliver nødt til at forholde sig til dette nye, juridisk bindende regelsæt. Selvom FN konventionerne og andre af Europarådets konventioner naturligvis også er juridisk bindende, kan man erfaringsmæssigt spore et mere "afslappet" forhold til de internationale forpligtelser, hvis der ikke er knyttet et kontrolorgan til konventionen, der kan afsige juridisk bindende afgørelser i konkrete sager.

Derfor kan Charteret om Grundlæggende Rettigheder, vise sig at blive endog særdeles betydningsfuldt i arbejdet med menneskerettigheder og forhåbentligt placere EU som en væsentlig aktør i den retlige gennemførelse af menneskerettighederne som udelelige, indbyrdes forbundne og indbyrdes afhængige.