



BESKYTTELSE AF DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I EU

Den Europæiske Union bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal, som fastsat i artikel 2 i TEU. Der findes en EU-mekanisme, der — for at sikre at disse værdier overholdes — afgør, om der er tale om en alvorlig overtrædelse eller en klar fare for en alvorlig overtrædelse fra en medlemsstats side, og denne mekanisme er blevet aktiveret for første gang for nylig. EU er ligeledes bundet af sit charter om grundlæggende rettigheder, som fastlægger de rettigheder, der skal respekteres af såvel Den Europæiske Union som af medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten. EU har desuden forpligtet sig til at tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

FRA EN RETLIG BESKYTTELSE AF DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER TIL EN KODIFIKATION I TRAKTATERNE

De Europæiske Fællesskaber (nu Den Europæiske Union) blev oprindeligt opbygget som en international organisation, der primært havde økonomiske kompetencer. Der var derfor ikke et behov for udtrykkelige regler om respekt for de grundlæggende rettigheder, som i lang tid ikke var nævnt i traktaterne, og de blev under alle omstændigheder anset for at være sikret af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (EMRK) fra 1950, som medlemsstaterne havde undertegnet.

Da Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) imidlertid bekræftede principperne om direkte virkning ([1.2.1](#)) og om EU-rettens forrang, begyndte visse nationale domstole at give udtryk for bekymring over konsekvenserne af en sådan retspraksis for beskyttelsen af forfatningsmæssige værdier som f.eks. grundlæggende rettigheder. Hvis EU-retten skulle have forrang for selv national forfatningsret, ville det være muligt for den at tilsidesætte grundlæggende rettigheder. For at håndtere denne teoretiske risiko afsagde dels den tyske og dels den italienske forfatningsdomstol i 1974 domme, hvori de forsvarede deres beføjelser til at gennemgå EU-lovgivningen med henblik på at sikre, at denne er i overensstemmelse med de forfatningsmæssige rettigheder (Solange I; Frontini). Dette fik Domstolen til ved hjælp af sin retspraksis at bekræfte princippet om respekt for de grundlæggende rettigheder ved at erklære, at traktaterne også beskyttede de grundlæggende rettigheder, som følger af medlemsstaternes



fælles forfatningsmæssige traditioner som generelle principper for fællesskabsretten (Stauder mod byen Ulm, C-29/69; dommen i sag C-11/70).

Med den gradvise udvidelse af EU's beføjelser til at omfatte politikker, der har en direkte indvirkning på grundlæggende rettigheder, såsom retlige og indre anliggender (RIA), og derefter udviklet til et fuldt udbygget område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, blev traktaterne ændret med henblik på at forankre EU i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Maastrichttraktaten omfattede henvisninger til EMRK og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner som generelle principper i EU-retten, mens Amsterdamtraktaten bekræftede de europæiske »principper«, som EU bygger på (Lissabontraktaten, »værdier« som anført i artikel 2 i TEU), og der blev indført en procedure med henblik på at suspendere de rettigheder, der er fastsat i traktaterne i tilfælde af en medlemsstats alvorlige og vedvarende krænkelse af grundlæggende rettigheder. Udarbejdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder og dets ikrafttræden med Lissabontraktaten er den seneste udvikling i kodifikationen, der har til formål at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU.

EU'S TILTRÆDELSE AF DEN EUROPÆISKE KONVENTION TIL BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDER OG GRUNDLÆGGENDE FRIHEDSRETTIGHEDER (EMRK)

Eftersom EMRK er det vigtigste instrument til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Europa, som alle medlemsstaterne har tiltrådt, syntes EF's tiltrædelse af EMRK at være en logisk løsning på behovet for at knytte EF til forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder. Europa-Kommissionen har gentagne gange (i 1979, 1990 og 1993) slået til lyd for EF's tiltrædelse af EMRK. I en anmodning om en udtalelse om sagen konstaterede Domstolen i 1996 i sin udtalelse 2/94, at traktaten ikke gav Kommissionen beføjelse til at vedtage regler om menneskerettigheder eller til at indgå internationale konventioner på dette område, hvilket gjorde det juridisk umuligt at tiltræde aftalen. Lissabontraktaten løste denne situation ved at indføre artikel 6, stk. 2, hvori det fastsættes, at EU skal tiltræde EMRK. Dette betyder, at EU, som det allerede er tilfældet for dets medlemsstater, for så vidt angår respekten for de grundlæggende rettigheder vil blive underlagt kontrol af et juridisk organ uden for sig selv, nemlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR). Efter tiltrædelsen vil EU-borgere, men også tredjelandsstatsborgere, der opholder sig på EU's område, kunne henvende sig direkte til ECHR for at anfægte retsakter, som EU har vedtaget, på grundlag af bestemmelserne i den europæiske menneskerettighedskonvention på samme måde, som de kan gøre indsigelse mod retsakter vedtaget af EU's medlemsstater.

I 2010, lige efter Lissabontraktatens ikrafttræden, indledte EU forhandlinger med Europarådet om et udkast til tiltrædelsesaftale, som blev afsluttet i april 2013. I juli 2013 anmodede Kommissionen Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt denne aftale er forenelig med traktaterne. Den 18. december 2014 afgav Domstolen en negativ udtalelse om, at aftaleudkastet kunne have en negativ indvirkning på EU-retten særlige karakter og autonomi (udtalelse 2/13). Der er drøftelser i gang om, hvordan



de spørgsmål, der rejses af Domstolen, kan overvindes, og hvordan der kan indledes forhandlinger.

EU'S CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Parallelt med den »eksterne« kontrolmekanisme, der er planlagt ved EF's tiltrædelse af EMRK for at sikre, at lovgivningen og politikkerne er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, var der behov for en »intern« kontrolmekanisme på EF-plan i forhold til at muliggøre en foreløbig og selvstændig retslig kontrol af Domstolen. For at gøre dette var det nødvendigt, at der var en række rettigheder, der var specifikke for EU, og på Det Europæiske Råds møde i Köln i 1999 blev det besluttet at indkalde et konvent til udarbejdelse af et charter om grundlæggende rettigheder.

Chartret blev højtideligt proklameret af Parlamentet, Rådet og Kommissionen i Nice i 2000. Efter at være blevet ændret blev det proklameret igen i 2007. Det var dog kun med vedtagelsen af Lissabontraktaten den 1. december 2009 at chartret fik direkte virkning, jf. artikel 6, stk. 1, i TEU, og blev dermed en bindende primær ret.

Selv om chartret er baseret på EMRK og andre europæiske og internationale instrumenter, har det været innovativ på forskellige måder, navnlig fordi det bl.a. omfatter handicap, alder og seksuel orientering som forbudte grunde til forskelsbehandling, samt at det sikrer adgang til dokumenter, databeskyttelse og god forvaltning blandt de grundlæggende rettigheder, som det bekræfter.

Mens chartrets anvendelsesområde på den ene side er potentielt meget bred, da de fleste af de rettigheder, der anerkendes, gives til »alle« uanset nationalitet eller status, begrænser artikel 51 på den anden side dets anvendelse for så vidt angår EU's institutioner og organer samt medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Denne bestemmelse tjener til at trække grænsen mellem chartrets anvendelsesområde og de nationale forfatningers anvendelsesområde samt EMRK.

MEKANISMEN I ARTIKEL 7 I TEU

Med Amsterdamtraktaten blev der indført en ny sanktionsmekanisme for at sikre, at EU's medlemsstater overholder de grundlæggende rettigheder samt andre europæiske principper og værdier, såsom demokrati og retsstatsprincippet, ud over de juridiske grænser, som EU's kompetencer udgør. Dette betød, at EU fik beføjelse til at gribe ind i de områder, der ellers var overladt til medlemsstaterne, i situationer med »grov og vedvarende overtrædelse« af disse værdier. Parlamentet havde for første gang foreslået en lignende mekanisme i sit udkast til forfatningstraktat fra 1984. Nicetraktaten tilføjede en forebyggende fase i tilfælde af »en klar fare for en grov overtrædelse« af EU's værdier i en medlemsstat. Formålet med denne procedure var at sikre, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder såvel som af demokratiet, retsstatsprincippet og mindretallets rettigheder, som var blandt Københavnskriterierne for nye medlemsstaters tiltrædelse, fortsat gælder også efter tiltrædelsen og på samme måde for alle medlemsstater.

Artikel 7 i TEU indeholder bestemmelser om en »forebyggende fase« i stk. 1, der bemyndiger en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Kommissionen til at indlede en procedure, hvorved Rådet med 4/5 af flertallet kan træffe afgørelse om,



at der i en medlemsstat er en »klar risiko for en grov overtrædelse« af de EU-værdier, der er stadfæstet i artikel 2 i TEU, som omfatter respekt for menneskerettighederne, den menneskelige værdighed, frihed og ligestilling samt rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Inden der træffes afgørelse herom, skal der afholdes en høring i den pågældende medlemsstat, mens Europa-Parlamentet skal godkende med 2/3 af flertallet af de afgivne stemmer og et absolut flertal af dets medlemmer (artikel 354, stk. 4, i TEUF). Rådet kan også rette henstillinger til den pågældende medlemsstat. Denne procedure, som er forebyggende, blev for nylig aktiveret af Kommissionen over for Polen og af Europa-Parlamentet over for Ungarn.

Artikel 7, stk. 2 og 7, stk. 3, i TEU fastsætter i tilfælde af »en alvorlig og vedvarende overtrædelse« af EU's værdier en »sanktionsmekanisme«, som kan udløses af Kommissionen eller af en tredjedel af medlemsstaterne (ikke Europa-Parlamentet) efter at have opfordret den pågældende medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger. Det Europæiske Råd fastslår, at der er sket en overtrædelse ved enstemmighed, efter at Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med det samme flertal som for den forebyggende mekanisme. Det Europæiske Råd kan beslutte at suspendere visse medlemskabsrettigheder, herunder stemmerettigheder i Rådet, i den pågældende medlemsstat, denne gang med kvalificeret flertal. Rådet kan beslutte at ændre eller tilbagekalde sanktionerne, igen med kvalificeret flertal. Den pågældende medlemsstat deltager ikke i Rådets eller Det Europæiske Råds afstemninger.

For at udfylde det hul, der eksisterer mellem den politisk vanskelige aktivering af procedurerne i artikel 7 i TEU (som anvendes til at håndtere situationer uden for rammerne af EU-retten) og traktatbrudsprocedurer med begrænset virkning (som anvendes i særlige situationer, der falder inden for EU-rettens anvendelsesområde), lancerede Kommissionen i 2014 en »EU-ramme for at styrke retsstatsprincippet«. Denne ramme har til formål at sikre en effektiv og sammenhængende beskyttelse af retsstatsprincippet, som er en forudsætning for at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder i situationer med systemisk trussel mod disse rettigheder. Den går forud for og supplerer artikel 7 i TEU og omfatter tre faser: Kommissionens vurdering, dvs. en struktureret dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten, om nødvendigt efterfulgt af en udtalelse om retsstatsprincippet, Kommissionens henstilling om retsstatsprincippet og medlemsstatens opfølgning af henstillingen. Denne ramme blev for nylig anvendt for første gang i Polen.

ANDRE EU-INSTRUMENTER TIL BESKYTTELSE AF DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

EU har andre instrumenter til rådighed, som har til formål at beskytte de grundlæggende rettigheder.

Når Kommissionen fremsætter forslag til et nyt lovgivningsinitiativ, behandler den spørgsmålet om foreneligheden med de grundlæggende rettigheder i form af en konsekvensanalyse, et aspekt, som efterfølgende også undersøges af Rådet og Parlamentet. Kommissionen offentliggør desuden en årlig rapport om anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder, som behandles og drøftes af Rådet,



der vedtager konklusioner herom, og af Parlamentet, som led i sin årsrapport om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU.

I forbindelse med det europæiske semester overvåges spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder, og de kan gøres til genstand for landespecifikke henstillinger. De berørte områder omfatter retssystemer (på grundlag af resultattavlen for retsområdet) samt handicap, sociale rettigheder og borgerrettigheder (i forbindelse med beskyttelse mod organiseret kriminalitet og korruption). Bulgarien og Rumænien er også omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, som indeholder elementer, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder.

Desuden har Kommissionen for nylig foreslået en forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler for så vidt angår retsstatsprincippet i medlemsstaterne, som forbinder EU-midler med respekt for retsstatsprincippet. Hvis dette instrument vedtages, vil det gøre det muligt at lægge pres på de medlemsstater, der overtræder de grundlæggende rettigheder.

Overtrædelsesprocedurer er et vigtigt instrument i forhold til at sanktionere overtrædelser af de grundlæggende rettigheder i EU. De kan iværksættes i tilfælde af en national rets manglende overholdelse af EU-retten og de grundlæggende rettigheder, der er beskyttet af EU-retten, i individuelle og specifikke tilfælde (der henviser til, at artikel 7 finder anvendelse på situationer, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, og hvor krænkelse af de grundlæggende rettigheder er systematiske og vedvarende).

EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), som blev oprettet i 2007 i Wien, spiller en vigtig rolle i overvågningen af situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. Agenturet har til opgave at indsamle, analysere, formidle og evaluere oplysninger og data vedrørende grundlæggende rettigheder. Det udfører desuden forskning og videnskabelige undersøgelser og offentliggør årlige og tematiske rapporter om grundlæggende rettigheder.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har altid støttet en styrkelse af respekten for og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU. Allerede i 1977 vedtog det sammen med Rådet og Kommissionen en fælles erklæring om grundlæggende rettigheder, hvori de tre institutioner forpligtede sig til at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder under udøvelsen af deres beføjelser. I 1979 vedtog Parlamentet en beslutning, der slog til lyd for Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af EMRK.

Udkastet til traktat om oprettelse af Den Europæiske Union fra 1984 ([1.1.2](#)) fastslog, at Unionen skal beskytte den enkeltes værdighed og tildele alle, der hører under Unionens jurisdiktionsområde, grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i henhold til de nationale forfatningers fælles principper og EMRK. Udkastet indeholdt endvidere planer om, at Unionen skulle tiltræde EMRK. Parlamentet proklamerede den 12. april 1989 sin vedtagelse af erklæringen om de grundlæggende frihedsrettigheder^[1].

[1]Europa-Parlamentets beslutning af 12. april 1989 om vedtagelse af erklæringen om de grundlæggende frihedsrettigheder, EUT C 120 af 16.5.1989, s. 51.



Siden 1993 har Parlamentet hvert år afholdt en drøftelse og vedtaget en beslutning om dette emne på grundlag af en betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender. Desuden har det vedtaget adskillige beslutninger om specifikke spørgsmål vedrørende beskyttelse af grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne.

Parlamentet har altid støttet EU i sin bestræbelse på at udstyre sig med sit eget rettighedskatalog og har opfordret til, at chartret om grundlæggende rettigheder bliver bindende.

På det seneste har Parlamentet fremsat en række forslag med henblik på at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU ved at foreslå nye mekanismer og procedurer med henblik på at udfylde de eksisterende huller. I forskellige beslutninger siden 2012 har Parlamentet opfordret til oprettelse af et underudvalg i København samt af en europæisk politikcyklus vedrørende de grundlæggende rettigheder, en mekanisme for tidlig varsling, en indefrysningprocedure og en styrkelse af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder. I sin seneste tekst om emnet har Parlamentet konsolideret sine tidligere forslag og opfordret til oprettelse af en »EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder«, som ville være baseret på en EU-pagt i form af en interinstitutionel aftale med Kommissionen og Rådet. Dette ville omfatte en årlig politikcyklus baseret på en rapport udarbejdet af Kommissionen og et ekspertpanel, efterfulgt af en parlamentarisk drøftelse og ledsaget af foranstaltninger til håndtering af risici eller overtrædelser. Parlamentet slog også til lyd for et nyt udkast til aftale om EU's tiltrædelse af EMRK og for traktatændringer, såsom afskaffelse af artikel 51 i chartret om grundlæggende rettigheder, dets omdannelse til et EU-rettighedskatalog og ophævelse af kravet om enstemmighed for ligestilling og ikkeforskelsbehandling^[2].

I 2018 vedtog Parlamentet en beslutning, hvori det glæder sig over Kommissionens afgørelse om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU, i anvendelse i forbindelse med Polen^[3] samt en beslutning om at iværksætte proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU i forbindelse med Ungarn ved at forelægge Rådet et begrundet forslag, hvori det opfordres til at træffe afgørelse om, hvorvidt der er en klar fare for en alvorlig overtrædelse af de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og til at rette passende henstillinger til Ungarn i denne henseende^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2016 med henstillinger til Kommissionen om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder - EUT C 215 af 19.6.2016, s. 162

[3]Europa-Parlamentets beslutning af 1. marts 2018 om Kommissionens afgørelse om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU i anvendelse i forbindelse med situationen i Polen — Vedtagne tekster, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4] Europa-Parlamentets beslutning af 12. september 2018 om et forslag om at opfordre Rådet til i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på — Vedtagne tekster, [P8_TA\(2018\)0340](#).

