BESKYTTELSE I EU AF DE VÆRDIER, DER ER NEDFÆLDET I ARTIKEL 2 I TEU.

Dette faktablad beskriver proceduren for beskyttelse af de EU-værdier, der er nedfældet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Det skitserer det stigende behov for at beskytte værdier og grundlæggende rettigheder i EU, og de instrumenter, der anvendes til at beskytte dem. Det forklarer artikel 7 i TEU, der indeholder en EU-mekanisme, der skal fastslå, om en medlemsstat groft og vedvarende overtræder EU's værdier, og om denne medlemsstat skal pålægges sanktioner. Det redegør desuden for andre tiltag, der har til formål at styrke de redskaber, EU har til rådighed til at modvirke demokratisk tilbagegang og beskytte demokratiet, retsstaten, grundlæggende rettigheder, ligestilling og mindretal i hele EU. Det fremhæver desuden Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med fremme, overvågning og håndhævelse af beskyttelsen af de værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU.

EN UNION BASERET PÅ VÆRDIER

A. Kodificeringen af EU's værdier

Med tiden har EU udvidet sine beføjelser til at omfatte politikker, der har en direkte indvirkning på de grundlæggende rettigheder såsom retlige og indre anliggender (RIA), der udviklede sig til et fuldt udbygget område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Derfor blev traktaterne ændret for at forankre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU.

Maastricht-traktaten (1993) indeholdt henvisninger til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)) og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner som generelle principper i EU-retten. Amsterdamtraktaten (1999) bekræftede de europæiske principper, som EU bygger på, og indførte en procedure for suspension af de rettigheder, der er fastsat i traktaterne, i tilfælde af en medlemsstats alvorlige og vedvarende krænkelser af de grundlæggende rettigheder. I Lissabontraktaten (2009) blev disse principper til værdier som anført i artikel 2 i TEU. Disse værdier omfatter respekt for:

— den menneskelige værdighed

— frihed

— demokrati

— ligestilling

— retsstaten

— respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret") udgør den seneste udvikling i kodificeringsprocessen, der har til formål at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU.

B. Beskyttelsen af værdier gennem retspraksis

De Europæiske Fællesskaber – nu EU – blev oprettet som tre internationale organisationer med fokus på økonomisk samarbejde. Det blev derfor ikke anset for nødvendigt at have udtrykkelige regler om overholdelse af grundlæggende rettigheder. Disse rettigheder blev anset for at være sikret gennem EMRK, som medlemsstaterne havde undertegnet.

Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) havde sidst i 1950'erne og i begyndelsen af 1960'erne bekræftet principperne om fællesskabsrettens (nu "EU-rettens") direkte virkning og forrang, og afviste at vurdere, om fællesskabsinstitutionernes afgørelser var forenelige med medlemsstaternes nationale ret og forfatningsret. I forlængelse af disse afgørelser begyndte visse nationale domstole at give udtryk for bekymring over de konsekvenser, som en sådan retspraksis kunne have for beskyttelsen af forfatningsmæssige værdier som f.eks. de grundlæggende rettigheder. Hvis fællesskabsretten skulle have forrang for national forfatningsret, ville den have mulighed for at tilsidesætte de grundlæggende rettigheder, der er beskyttet i medlemsstaternes forfatninger.

For at håndtere denne opfattede risiko afsagde de tyske og italienske forfatningsdomstole domme, hvori de forsvarede deres beføjelser til at gennemgå EU-retten med henblik på at sikre, at denne var i overensstemmelse med de forfatningsmæssige rettigheder. Dette fik EU-Domstolen til ved hjælp af sin retspraksis at bekræfte princippet om respekt for de grundlæggende rettigheder, idet den erklærede, at de grundlæggende rettigheder er omfattet af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, hvis overholdelse Domstolen skal sikre.

EUROPÆISKE INSTRUMENTER TIL BESKYTTELSE AF GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

A. Aftaler uden for EU, EMRK

EMRK er det vigtigste instrument til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Europa, som alle medlemsstater har tiltrådt. EU er dog på nuværende tidspunkt ikke part i konventionen.

Kommissionen pressede i 1980'erne og 1990'erne på for, at De Europæiske Fællesskaber skulle tiltræde EMRK. EU-Domstolen fastslog i 1996 (Udtalelse 2/94), at den daværende traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab ikke gav De Europæiske Fællesskaber beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder eller indgå internationale aftaler på dette område, hvilket gjorde tiltrædelse juridisk umulig.

Med Lissabontraktatens ikrafttræden blev EU's tiltrædelse af EMRK obligatorisk i henhold til artikel 6, stk. 2, i TEU. Dette ville dog betyde, at EU ville blive underlagt kontrol udført af en ekstern retlig enhed – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) – med henblik på at beskytte menneskerettighederne. Dermed ville EU-borgere og personer med bopæl i EU kunne

henvende sig direkte til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for på grundlag af bestemmelserne i EMRK at anfægte retsakter, som EU har vedtaget.

Selvom EU indledte forhandlinger med Europarådet om et udkast til tiltrædelsesaftale i 2010 (som blev færdigbehandlet i april 2013), afgav EU-Domstolen i december 2014 en negativ udtalelse, hvori den anførte, at udkastet til aftale kunne gribe ind i EU-rettens særlige karakteristika og autonomi (Udtalelse 2/13). Denne udtalelse satte en stopper for tiltrædelsesprocessen. I 2019 genoptog EU og Europarådet forhandlingerne efter at have overvejet, hvordan disse uoverensstemmelser kunne løses.

B. Intern beskyttelse gennem chartret

Parallelt med den "eksterne" kontrolmekanisme, som en eventuel EU-tiltrædelse af EMRK ville medføre, var der behov for en "intern" kontrolmekanisme på EU-plan, så EU-Domstolen kunne foretage en foreløbig og selvstændig retlig kontrol. For at dette kunne ske, var det nødvendigt med et rettighedskatalog, der var specifikt for EU, og på Det Europæiske Råds møde i Köln i 1999 blev der nedsat et konvent med henblik på at udarbejde chartret.

Chartret blev højtideligt proklameret af Parlamentet, Rådet og Kommissionen i Nice i 2000. Det blev efter sin ændring proklameret på ny i 2007. Den trådte først direkte i kraft med Lissabontraktatens ikrafttræden og har siden da været en bindende kilde til primær ret, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i TEU.

Chartret er baseret på EMRK og andre europæiske og internationale instrumenter, og dækker rettigheder og friheder under seks kapitler:

— værdighed

— friheder

— lighed

— solidaritet

— borgernes rettigheder

— retfærdighed.

Chartret omfatter bl.a. handicap, alder og seksuel orientering som forbudte grunde til forskelsbehandling, og forankrer aktindsigt, databeskyttelse og god forvaltning som grundlæggende rettigheder, der sikres ved chartret.

Mens chartrets anvendelsesområde er meget bredt, da de fleste af de rettigheder, det anerkender, gives til "alle" uanset nationalitet eller status, begrænser chartrets artikel 51 dets anvendelse til EU's institutioner, organer og medlemsstater, når de gennemfører EU-retten.

INSTRUMENTER TIL BESKYTTELSE AF EU'S VÆRDIER

A. Sanktionsmekanismen i henhold til artikel 7 i TEU

I 1999 blev der indført en ny sanktionsmekanisme i traktaterne for at sikre, at medlemsstater overholder de grundlæggende rettigheder og andre EU-principper og -værdier, såsom demokrati, retsstatsprincippet, ligestilling og beskyttelse af

mindretal, ud over de retlige grænser, der følger af omfanget af EU's beføjelser. Denne mekanisme giver EU beføjelse til at gribe ind på områder, der ellers var overladt til medlemsstaterne, i forbindelse med situationer med "grov og vedvarende overtrædelse" af disse værdier. I forbindelse med traktatrevisionen i 2003 blev der indført en forebyggende fase, i tilfælde af at der er en "klar fare for en grov overtrædelse" af EU's værdier i en medlemsstat. Formålet var at sikre, at de værdier, der er fastsat i artikel 2 i TEU, og som også indgår i Københavnskriterierne for EU-tiltrædelse, fortsat beskyttes effektivt efter tiltrædelsen.

1. Den forebyggende fase i henhold til artikel 7 i TEU

I tilfælde af, at der er "klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder" værdierne i artikel 2 i TEU, kan der indledes en procedure mod dem. For at gøre dette skal der fremsættes et begrundet forslag af enten:

— en tredjedel af medlemsstaterne

— Parlamentet

— Kommissionen.

Rådet afgør derefter med fire femtedeles flertal, om der foreligger en "klar fare for en grov overtrædelse" fra den pågældende medlemsstat af de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU. Inden der træffes en sådan afgørelse, skal der afholdes en høring af den pågældende medlemsstat, og der kan fremsættes henstillinger til denne. Parlamentet skal desuden give sit samtykke med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer og et absolut flertal af medlemmerne (dvs. 361 ud af 720 medlemmer).

Denne procedure er blevet iværksat to gange siden dens oprettelse, men begge forsøg blev blokeret i Rådet, uden at der blev vedtaget nogen henstillinger eller afgørelser:

— mod Polen i december 2017 – på Kommissionens initiativ. Kommissionen foreslog at afslutte proceduren i maj 2024

— mod Ungarn i september 2018 – på Parlamentets initiativ.

2. Sanktionsmekanismen i henhold til artikel 7, stk. 2 og 3, i TEU

I tilfælde af en "alvorlig og vedvarende overtrædelse" af EU's værdier kan der iværksættes en "sanktionsmekanisme" efter at den pågældende medlemsstat har fremsat sine bemærkninger. Den kan udløses af:

— en tredjedel af medlemsstaterne

— Kommissionen.

Det er vigtigt at bemærke, at Parlamentet ikke kan udløse denne mekanisme.

Det Europæiske Råd (som er adskilt fra Rådet) (se 1.3.6) fastslår, om der er sket en overtrædelse, med enstemmighed, efter at have indhentet Parlamentets godkendelse med to tredjedeles flertal af de afgivne stemmer og et absolut flertal af dets medlemmer.

Rådet kan med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af den pågældende medlemsstats medlemskabsrettigheder, herunder dens stemmerettigheder i Rådet. Enhver ændring eller ophævelse af sanktionerne vedtages også af Rådet med

kvalificeret flertal. Den pågældende medlemsstat deltager ikke i Rådets eller Det Europæiske Råds afstemninger.

B. Kommissionens retsstatsramme og -mekanisme

I 2014 iværksatte Kommissionen en EU-ramme for styrkelse af retsstatsprincippet. Denne ramme har til formål at sikre en effektiv og sammenhængende beskyttelse af retsstatsprincippet som en forudsætning for at sikre respekten for grundlæggende rettigheder og demokrati i situationer, hvor disse er udsat for en systemisk trussel. Det var intentionen, at den skulle gå forud for og supplere artikel 7 i TEU og omfatte tre faser:

— Kommissionens vurdering i form af en struktureret dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten, om nødvendigt efterfulgt af en udtalelse vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet,

— en henstilling fra Kommissionen vedrørende retsstatsprincippet

— medlemsstatens opfølgning af henstillingen.

I juli 2019 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen "Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen – En handlingsplan", og iværksatte en retsstatsmekanisme. Dette omfatter en årlig evalueringscyklus baseret på en rapport om retsstatsprincippet til overvågning af situationen i medlemsstaterne, som udgør grundlaget for interinstitutionel dialog. Den første rapport om retsstatsprincippet blev offentliggjort i september 2020 ledsaget af 27 landekapitler og omfattede:

— retssystemet, navnlig dets uafhængighed, kvalitet og effektivitet

— rammen for bekæmpelse af korruption – dens retlige og institutionelle struktur og forebyggelse og repressive foranstaltninger

— mediepluralisme, herunder eksistensen af tilsynsorganer, gennemsigtighed med hensyn til ejerskab og statslig indblanding, og beskyttelse af journalister

— andre institutionelle spørgsmål vedrørende kontrolforanstaltninger, såsom lovgivningsprocessen, uafhængige myndigheder, tilgængelighed, domstolsprøvelse og civilsamfundsorganisationer.

Rapporten styrker EU's overvågning betydeligt i forhold til EU's resultattavle for retlige anliggender og andre overvågnings- og rapporteringsinstrumenter, idet den omfatter:

— civilret, strafferet og forvaltningsret

— retsvæsenets uafhængighed

— korruption

— mediepluralisme

— magtens tredeling

— civilsamfundets råderum.

Der blev oprettet et netværk af nationale kontaktpunkter med henblik på at indsamle oplysninger og sikre dialog med medlemsstaterne. Der blev ligeledes lagt vægt på at fremme dialogen med interessenter, herunder Europarådets organer, Organisationen

for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, retlige netværk og ikke-statslige organisationer.

Siden 2022 er der i de årlige rapporter om retsstatssituationen blevet fremsat henstillinger til hver medlemsstat, og gennemførelsen af henstillingerne evalueres derefter i det efterfølgende års rapport. For første gang indeholdt 2024-rapporten også landekapitler om fire udvidelseslande (Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien). Inddragelsen af disse lande vil støtte deres reformbestræbelser med henblik på at opnå uigenkaldelige fremskridt med hensyn til demokrati og retsstatsprincippet forud for tiltrædelsen, og sikre, at de høje standarder vil fortsætte efter tiltrædelsen.

C. Andre instrumenter til beskyttelse af EU's værdier

Traktatbrudsprocedurer er et vigtigt instrument til at sanktionere krænkelser af EU's værdier i EU, og EU-Domstolen er i gang med at udvikle sin retspraksis på området. Traktatbrudsprocedurer kan iværksættes i tilfælde, hvor en national lovgivning er uforenelig med EU-retten og EU's værdier i individuelle og særlige tilfælde, og EU-Domstolen kan pålægge finansielle bøder for manglende overholdelse af kendelser eller domme.

Når Kommissionen fremsætter et nyt lovgivningsforslag, vurderer den, om det er foreneligt med de grundlæggende rettigheder, ved hjælp af en konsekvensanalyse – et dokument, som efterfølgende gennemgås af Rådet og Parlamentet.

Kommissionen offentliggør en årsrapport om anvendelsen af chartret, som behandles og drøftes af Rådet og Parlamentet. I december 2020 lancerede Kommissionen en ny strategi til styrkelse af anvendelsen af chartret, herunder i forbindelse med EU-midler, gennem den charterspecifikke "grundforudsætning", der blev indført i forordningen om fælles bestemmelser fra 2021.

Med vedtagelsen af forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet i december 2020 kan midler indefryses for at beskytte EU-budgettet mod faktisk eller potentiel dårlig økonomisk forvaltning som følge af overtrædelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat.

Kommissionen drøftede i 2023 gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens nationale planer med en række medlemsstaters regeringer og overvåger, om de når de aftalte milepæle og mål, som er en forudsætning for udbetalingen af midler fra faciliteten. Drøftelserne havde til formål at tackle de udfordringer, der blev påpeget i forbindelse med det europæiske semester, og i de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog i 2023, og som håndterede de udfordringer, der var identificeret i retsstatsrapporterne og de tilhørende henstillinger fra Kommissionen samt i artikel 7-procedurerne mod Polen og Ungarn.

Rådet har siden 2014 afholdt en årlig dialog mellem alle medlemsstaterne med henblik på at fremme og sikre retsstatsprincippet. Fra andet halvår af 2020 besluttede Rådet at fokusere på at gennemgå retsstatssituationen i fem medlemsstater hvert halve år på grundlag af Kommissionens rapport om retsstatsprincippet.

EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), som blev grundlagt i 2007 og med base i Wien, spiller en væsentlig rolle i forbindelse med overvågningen af situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. FRA har til opgave

at indsamle, analysere, formidle og evaluere oplysninger og data vedrørende de grundlæggende rettigheder. Det driver ligeledes forskning, gennemfører videnskabelige undersøgelser og offentliggør årlige og tematiske rapporter om de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen styrker også ligestilling og beskyttelse af mindretal – to af søjlerne i artikel 2 i TEU – gennem specifikke strategier, forslag og foranstaltninger til fremme af ligestilling mellem kønnene og til bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, racisme, hadsk tale, hadforbrydelser og antisemitisme og til beskyttelse af rettighederne for LGBTIQ+-personer, romaer, personer med handicap og børn i henhold til det overordnede koncept "En Union med lige muligheder". I 2024 vedtog EU to direktiver om fastsættelse af fælles standarder for ligestillingsorganer med henblik på at styrke anvendelsen af princippet om ligebehandling, der dækker henholdsvis de grunde til forskelsbehandling, der er anført i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ligestilling mellem kvinder og mænd.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har altid været fortaler for, at respekten for og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU styrkes. Allerede i 1977 vedtog det sammen med Rådet og Kommissionen en fælleserklæring om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, hvori de tre institutioner forpligtede sig til at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder under udøvelsen af deres beføjelser. Parlamentet vedtog i 1979 en beslutning, hvori det gik ind for De Europæiske Fællesskabers tiltrædelse af EMRK.

I det udkast til traktat om oprettelse af Den Europæiske Union, som Parlamentet fremsatte i 1984, blev det præciseret, at EU skal beskytte den enkeltes værdighed og tildele alle, der henhører under dets jurisdiktion, grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der stammer fra de nationale forfatningers fælles principper og EMRK. Udkastet indeholdt endvidere planer om, at EU skulle tiltræde EMRK. Med sin beslutning af 12. april 1989 vedtog Parlamentet erklæringen om de grundlæggende rettigheder og friheder.

Siden 1993 har Parlamentet på grundlag af en betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender hvert år afholdt en drøftelse og vedtaget en beslutning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. Det har desuden vedtaget et stigende antal beslutninger, som behandler specifikke spørgsmål vedrørende beskyttelsen af værdierne i artikel 2 i TEU i medlemsstaterne.

Parlamentet har altid støttet ideen om, at EU skulle have sit eget rettighedskatalog og har opfordret til, at chartret om grundlæggende rettigheder bliver juridisk bindende.

Parlamentet har gentagne gange givet udtryk for alvorlig bekymring over den gradvise udhuling af standarderne i artikel 2 i TEU i nogle medlemsstater. For at løse dette problem fremsatte Parlamentet flere forslag med henblik på at styrke beskyttelsen i EU, ikke blot af de grundlæggende rettigheder, men også af demokratiet og retsstatsprincippet og mere generelt alle EU's værdier, der er omfattet af artikel 2 i TEU, ved at foreslå nye mekanismer og procedurer til at udfylde de eksisterende huller. I forskellige beslutninger siden 2012 har Parlamentet opfordret til, at der nedsættes en Københavnskommission, at der gennemføres en europæisk politikcyklus vedrørende

de grundlæggende rettigheder, og at der indføres en mekanisme for tidlig varsling og en procedure for indefrysning, og til, at EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder styrkes.

I 2016 konsoliderede Parlamentet sine tidligere forslag i en skelsættende beslutning om en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder. I denne beslutning anmodede Parlamentet Kommissionen om at fremlægge en interinstitutionel aftale om indførelse af denne mekanisme på grundlag af en EU-pagt med Kommissionen og Rådet. Denne mekanisme ville omfatte en årlig politikcyklus baseret på en rapport om overvågning af overholdelsen af EU's værdier i EU udarbejdet af Kommissionen og et ekspertpanel, efterfulgt af en parlamentarisk drøftelse og ledsaget af foranstaltninger til håndtering af risici eller overtrædelser.

I en beslutning om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder fra 2020 foreslog Parlamentet teksten til en interinstitutionel aftale om styrkelse af Unionens værdier, uddybelse af tidligere forslag, og tilføjelse af en mulighed for hasterapporter og nedsættelse af en interinstitutionel arbejdsgruppe. I en beslutning om Kommissionens rapport om retsstatssituationen fra 2021 opfordrede Parlamentet også Kommissionen til at udvide sin årlige rapport om retsstatsprincippet til at omfatte alle værdierne i artikel 2 i TEU og medtage landespecifikke henstillinger.

Beslutninger, som Parlamentet har vedtaget i forbindelse med procedurer i henhold til artikel 7 i TEU, inkluderer:

— Beslutning fra 2018, hvori Parlamentet glædede sig over Kommissionens beslutning om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU i anvendelse over for Polen.

— Beslutning fra 2018 om indledning af proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU over for Ungarn.

— Beslutning fra 2020 om forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet.

— Beslutning fra 2022 om forslag til Rådets afgørelse om på grundlag af 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.

— Beslutning fra 2022 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Polen og Ungarn.

— Europa-Parlamentets beslutning fra 2024 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Ungarn for at styrke retsstatsprincippet og konsekvenserne heraf for budgettet.

Som følge af drabene på journalisterne Daphne Caruana Galizia i Malta i 2017 og Ján Kuciak og hans forlovede i Slovakiet i 2018 og som en indsats for at styrke Parlamentets overvågning og indsats for så vidt angår de værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU, har Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender nedsat en overvågningsgruppe om demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder. Gruppen har til opgave at behandle trusler mod EU's værdier, der opstår i hele EU, og fremsætte forslag til foranstaltninger til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

Dette faktablad er udarbejdet af Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Retlige og Institutionelle Anliggender. Der kan findes yderligere oplysninger på webstedet for Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

Clémence Rogalski
04/2026