



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.10.2003  
KOM(2003) 606 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**om artikel 7 i Fördraget om Europeiska unionen.  
Att respektera och främja unionens värden**

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INLEDNING .....                                                                                                                          | 3  |
| 1. FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ATT TILLÄMPA ARTIKEL 7<br>I EU-FÖRDRAGET .....                                                                  | 4  |
| 1.1. Ett tillämpningsområde som täcker medlemsstaternas samtliga verksamhetsområden....                                                  | 5  |
| 1.2. Rådets möjligheter att göra politiska avvägningar .....                                                                             | 5  |
| 1.3. Möjligheten att vända sig till oberoende personer .....                                                                             | 6  |
| 1.4. Användandet av artikel 7 i EU-fördraget: en klar risk för allvarligt och ihållande<br>åsidosättande av gemensamma värderingar ..... | 6  |
| 1.4.1. Tillämpningströskeln för artikel 7 i EU-fördraget: åsidosättande av de gemensamma<br>värderingarna.....                           | 7  |
| 1.4.2. Klar risk för allvarligt åsidosättande .....                                                                                      | 7  |
| 1.4.3. Allvarligt åsidosättande.....                                                                                                     | 8  |
| 1.4.4. Ihållande åsidosättande .....                                                                                                     | 8  |
| 2. OLIKA SÄTT ATT SE TILL ATT DE GEMENSAMMA VÄRDENA<br>RESPEKTERAS OCH FRÄMJAS ENLIGT ARTIKEL 7 I EU-FÖRDRAGET .....                     | 8  |
| 2.1. Regelbunden kontroll av respekten för gemensamma värden och oberoende expertis ....                                                 | 9  |
| 2.2. Samråd mellan institutionerna och med medlemsstaterna .....                                                                         | 10 |
| 2.3. Samarbete med kommissariatet för mänskliga rättigheter vid Europarådet .....                                                        | 11 |
| 2.4. Regelbunden dialog med det civila samhället.....                                                                                    | 11 |
| 2.5. Information till allmänheten.....                                                                                                   | 11 |
| Sammanfattning .....                                                                                                                     | 12 |

*”Sederna skapar alltid bättre medborgare än lagarna”*

*Montesquieu ”Persiska brev”*

## INLEDNING

I artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen räknas de för medlemsstaterna *gemensamma principer* upp som unionen bygger på, nämligen: ”principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen”.

Denna uppräknings av *gemensamma principer* – eller med den term som används i utkastet till konstitution, *gemensamma värderingar*<sup>1</sup> – sätter människan i centrum för den europeiska integrationsprocessen. Den utgör en kärna av viktiga ideologiska element som kan delas av varje EU-medborgare, oavsett politiska eller kulturella skillnader kopplade till den nationella identiteten.

Varje stat som vill tillhöra Europeiska unionen måste inte bara respektera dessa värden, utan också vara villig att främja dem tillsammans med de andra medlemsstaterna. Det framgår klart av artikel 49 i EU-fördraget att detta krav ställs på länder som vill ansluta sig till EU: ”Varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlem av unionen.”

Artikel 7 i EU-fördraget infördes genom Amsterdamfördraget, ändrades genom Nicefördraget och ger, tillsammans med artikel 309 i EG-fördraget, EU-institutionerna möjlighet att se till att medlemsstaterna respekterar de gemensamma värderingarna.

Nicefördragets ikraftträdande den 1 februari 2003 innebar en milstolpe för EU:s möjligheter att ingripa mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna. EU kan nu ingripa förebyggande när det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter de gemensamma värderingarna. Nicefördraget har därigenom gett unionen ett betydligt mer verkningsfullt redskap än Amsterdamfördraget, som endast tillät ett ingripande när den allvarliga kränkningen redan var ett faktum.

I detta sammanhang ger den ändrade artikel 7 kommissionen en ny befogenhet i uppföljningen av de grundläggande rättigheterna inom unionen och i att identifiera eventuella risker i sammanhanget. Kommissionen har för avsikt att fullt ut och med fullt ansvar åta sig denna nya rättighet.

De beskrivna möjligheterna syftar till att, i sista hand, att bestraffa och åtgärda en situation där de grundläggande rättigheterna allvarligt och ihållande åsidosätts. Men framförallt syftar de till att förebygga att en sådan situation uppstår genom att unionen får befogenhet att agera redan då en klar risk för åsidosättande uppstår i en medlemsstat.

En medlemsstats allvarliga och ihållande åsidosättande av de gemensamma värderingarna skulle innebära ett drastiskt ifrågasättande av grunden för Europeiska unionen. I den ekonomiska, sociala och politiska situation som råder i medlemsstaterna idag är Europeiska unionen ett av de områden i världen där demokrati och grundläggande rättigheter har det bästa skyddet tack vare de nationella domstolssystemen, särskilt de konstitutionella domstolarna.

---

<sup>1</sup> Artikel 1.2 i utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa.

Emellertid leder olika viktiga faktorer till att vi mycket noggrannt måste granska frågor som har anknytning till respekten för demokratin och de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna:

- När nu unionen går in i en ny fas av sin utveckling som präglas av den kommande utvidgningen, som innebär mycket större kulturella, sociala och politiska skillnader mellan medlemsstaterna, är det lämpligt att EU-institutionerna fördjupar sitt gemensamma tillvägagångssätt när det gäller att försvara unionens värderingar.

- Att utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna hör till de främsta målen för unionens och gemenskapens politik gentemot tredje länder. Kommissionen vill understryka, liksom Europaparlamentet gjorde i sitt betänkande om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen från den 12 december 2002,<sup>2</sup> att om EU:s politik skall upplevas som effektiv och trovärdig, måste länder utanför EU och medlemsstaterna behandlas på ett konsekvent och likartat sätt.

- De mest aktiva medborgarna och företrädarna för det civila samhället när det gäller skyddet av grundläggande rättigheter frågar sig vilken räckvidden är för de skyldigheter som åligger medlemsstaterna i enlighet med artikel 7 i EU-fördraget. De talrika klagomål som kommissionen mottar från enskilda visar att EU-medborgarna ofta uppfattar artikel 7 i EU-fördraget som ett möjligt sätt att åtgärda kränkningar av deras grundläggande rättigheter som de anser sig ha utsatts för.

Med hänsyn till ovanstående anser kommissionen att man måste se över skyddet och främjandet av de gemensamma värderingarna enligt EU-fördraget.

Kommissionen vill bidra till denna översyn.

Därför är syftet med detta meddelande å ena sidan att granska villkoren för hur artikel förfarandena i artikel 7 utlöses och å andra sidan föreslå de praktiska åtgärder som, i samråd mellan EU-institutionerna och i ett samarbete med medlemsstaterna, skulle kunna bidra till att de gemensamma värdena respekteras och främjas.

Kommissionen anser emellertid inte att det finns anledning att ta upp frågan om påföljder, som, i förekommande fall, skall meddelas av rådet till den felande medlemsstaten, i enlighet med artikel 7.3 i EU-fördraget och artikel 309 i EG-fördraget. Kommissionen anser att det inte finns någon anledning att spekulera i dessa frågor. Den föredrar att se på artikel 7 i EU-fördraget i en förebyggande anda inför eventuella situationer som beskrivs i den och också som ett främjande av gemensamma värderingar.

## **1. FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ATT TILLÄMPA ARTIKEL 7 I EU-FÖRDRAGET**

Genom Nicefördraget infördes en preventionsmekanism som komplement till den sanktionsmekanism som infördes genom Amsterdamfördraget. Dessa mekanismer samexisterar nu, utan att den förstnämnda nödvändigtvis innebär att den andra utlöses: dels den där man fastslår att det finns en klar risk för allvarligt åsidosättande

---

<sup>2</sup> A5-0451/2002.

(artikel 7.1), dels den där man fastslår att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de gemensamma värdena (artikel 7.2).

Artikel 7 i EU-fördraget är fullständigt precis när det gäller de uppgifter som åligger Europaparlamentet, medlemsstaterna och kommissionen, som kan genomföra de två mekanismerna. Här hänvisar kommissionen läsaren till artikeltexten, som återfinns som bilaga till detta meddelande.

Vi vill dock understryka några viktiga inslag i artikeln.

### **1.1. Ett tillämpningsområde som täcker medlemsstaternas samtliga verksamhetsområden**

Tillämpningen av artikel 7 är inte begränsad till unionens lagstiftning. EU kan alltså ingripa inte bara vid en kränkning av de gemensamma värdena inom denna ram, utan även inom ett område som omfattas av medlemsstaternas behörighet.

Den övergripande och allmänna räckvidden hos artikel 7 i EU-fördraget är lätt att förstå. Det är ju fråga om en artikel som syftar till att säkerställa respekt för villkor för att tillhöra EU. Det vore paradoxalt att begränsa EU:s möjligheter att ingripa till de områden där EU är behörigt, och samtidigt blunda för allvarliga kränkningar som sker inom medlemsstaternas behörighetsområde. Om en medlemsstat åsidosätter de grundläggande värdena på ett sådant sätt som avses i artikel 7 i EU-fördraget riskerar detta att undergräva det fundament unionen vilar på och förtroendet medlemsstaterna emellan, oavsett inom vilket område det sker.

Artikel 7 ger EU en möjlighet att ingripa som är helt annorlunda än den som EU har när det gäller att se till att medlemsstaterna respekterar de grundläggande rättigheterna när de tillämpar unionsrätten. Av fast rättspraxis framgår att medlemsstaterna är skyldiga att respektera de grundläggande rättigheterna i egenskap av allmänna gemenskapsrättsliga principer. Skyldigheten gäller dessutom endast i fråga om nationella situationer som faller inom EG-rättens tillämpningsområde.<sup>3</sup> I motsats till vad som gäller enligt artikel 7 i EU-fördraget är det EG-domstolen som skall se till att denna skyldighet iakttas, till exempel i samband med underlåtenhet att uppfylla skyldigheter (artiklarna 226 och 227 i EG-fördraget) eller vid ett domstolsförfarande (artikel 234 i EG-fördraget).

### **1.2. Rådets möjligheter att göra politiska avvägningar**

I artikel 7 ges rådet manöverutrymme både att slå fast att det finns en klar risk för åsidosättande och att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principer, på förslag från antingen Europaparlamentet, en tredjedel av medlemsstaterna eller kommissionen. Men i sitt beslutsfattande är rådet inte bundet till förslaget, varken vad gäller fastslagande av klara risker eller för det allvarliga och ihållande åsidosättandet.

Enligt artikel 7.3 har rådet, när ett allvarligt och ihållande åsidosättande har fastslagits, en möjlighet, inte en förpliktelse, att besluta att ålägga sanktioner.

---

<sup>3</sup> Se till exempel EG-domstolens dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Hubert Wachauf mot Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Rec. 1989, s. 2609 (ej översatt till svenska) och domen av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, Rec. 1991, s. I-2925.

Denna möjlighet visar på den politiska karaktären av artikel 7, som lämnar vägen öppen för en lösning på diplomatisk väg av en situation där det har fastslagits att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter gemensamma värderingar.

Denna rådets handlingsfrihet är emellertid underkastad Europaparlamentets demokratiska kontroll, vilket tar sig uttryck i det samtycke som parlamentet måste lämna före rådets beslut.

Trots upprepade förslag från kommissionen under utarbetandet av Amsterdamfördraget och Nicefördraget, innehåller EU-fördraget emellertid inte några bestämmelser om att EG-domstolen får överpröva fastslåendet av ett allvarligt och ihållande åsidosättande av de gemensamma värdena eller en klar risk för åsidosättande av sådana värden. EG-domstolens kontroll omfattar enligt artikel 46 e i EU-fördraget ”*endast de regler som avser förfarandet*” i artikel 7, för att garantera att den aktuella medlemsstaten har givits möjlighet att försvara sig.

### **1.3. Möjligheten att vända sig till oberoende personer**

Det kan vara lämpligt att använda sig av möjligheten att vända sig till ”oberoende personer”, som enligt artikel 7.1 får anmodas att inom rimlig tid lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten. Det gör det nämligen möjligt att få en objektiv och allsidig belysning av den situation som rådet skall uttala sig om.

Kommissionen föreslår att man överväger möjligheten att rådet kan ha en förteckning över ”oberoende personer” som kan konsulteras snabbt vid behov.

### **1.4. Användandet av artikel 7 i EU-fördraget: en klar risk för allvarligt och ihållande åsidosättande av gemensamma värderingar**

För att artikel 7 i EU-fördraget skall användas krävs att alla förutsättningar för åsidosättandet eller risken för ett åsidosättande är uppfyllda. Villkoren är olika för preventionsmekanismen och sanktionsmekanismen: preventionsmekanismen får användas när ”en klar risk för allvarligt åsidosättande” föreligger, medan sanktionsmekanismen endast får användas när ett ”allvarligt och ihållande åsidosättande” av gemensamma värderingar föreligger.

Olika internationella instrument kan ge en viss vägledning vid tolkningen av vad som avses med ”allvarligt och ihållande” åsidosättande. Begreppet är hämtat från folkrätten. Artikel 6 i Förenta nationernas stadga lyder: ”*Medlem av Förenta nationerna, som framhärdat i att kränka denna stadgas grundsatser, kan uteslutas från organisationen av generalförsamlingen efter tillstyrkan av säkerhetsrådet.*” Artikel 8 i Europarådets stadga föreskriver: ”*Medlem av Europarådet, som allvarligt kränkt artikel 3<sup>4</sup>, må avstängas från utövandet av rätten till representation (...)*”.

Begreppet risk, som infördes genom Nicefördraget för att möjliggöra en förebyggande insats från EU:s sida, förefaller däremot vara säreget för EU:s rättsordning.

---

<sup>4</sup>

”Medlem av Europarådet skall godkänna principen om ett lagbundet samhällsskick ävensom principen, att alla individer inom medlemmens område skola åtnjuta de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt skall uppriktigt och verksamt samarbeta med övriga medlemmar för fullföljandet av Europarådets syfte, sådant detta angivits i kapitel I.”

Innan vi diskuterar dessa begrepp, genom vilka man skiljer mellan en risk för åsidosättande och ett konstaterat åsidosättande måste vi göra ett påpekande: hur klar risken för allvarligt åsidosättande å ena sidan, och allvarligt och ihållande åsidosättande å den andra är, ger en tröskelnivå för tillämpningen av artikel 7 i EU-fördraget. Tröskeln är mycket högre än när det gäller fall av kränkningar av enskildas grundläggande rättigheter som konstateras av de nationella domstolarna, Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, eller när det gäller gemenskapsrätten, EG-domstolen.

#### *1.4.1. Tillämpningströskeln för artikel 7 i EU-fördraget: åsidosättande av de gemensamma värderingarna*

Det är givet att den individ som utsätts för en kränkning av sina rättigheter alltid upplever detta som allvarligt. Kommissionen har genom de klagomål den har mottagit kunnat konstatera att ett stort och växande antal personer tror att artikel 7 kan tillämpas på varje kränkning av de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna och det föreslås ofta att kommissionen skall inleda förfarandet. Det är alltså viktigt att klarlägga detta.

Förfarandet med artikel 7 är att genom en övergripande politisk metod komma till rätta med åsidosättandet. Syftet är inte att åtgärda enskilda fall av åsidosättande.

Det framgår om man läser artikel 6.1 och artikel 7 i EU-fördraget tillsammans att det krävs att åsidosättandet gäller själva de gemensamma värderingarna för att ett åsidosättande i den mening som avses i den senare artikeln skall kunna slås fast. Risken och det konstaterade åsidosättandet skall gå utöver enskilda situationer och istället ses som ett systematiskt problem. Detta är för övrigt mervärdet i denna bestämmelse som används som sista möjlighet jämfört med svaret på fall av enskilt åsidosättande.

Detta innebär naturligtvis inte att det råder juridiskt vakuum på området. Kränkningar av de grundläggande rättigheterna i enskilda fall skall lösas med hjälp av domstolsprocesser i inhemska, europeiska eller internationella domstolar. De nationella domstolarna, EG-domstolen – i tillämpningen av gemenskapsrätten – och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har var för sig klart fastställt roller att spela i detta hänseende.

#### *1.4.2. Klar risk för allvarligt åsidosättande*

En risk för allvarligt åsidosättande antyder blott en möjlighet, men den måste i viss mån vara kvalificerad, nämligen ”klar”. Därigenom utesluts rena eventualiteter från bestämmelsens tillämpningsområde. Allvarligt åsidosättande förutsätter däremot att risken har materialiserats. Man kan till exempel hävda att beslut om en lag som gör det möjligt att upphäva vissa rättssäkerhetsgarantier under krig utgör en klar risk; medan den konkreta tillämpningen av lagen om medlemsstaten kommer i krig skulle däremot utgöra allvarligt åsidosättande.

Genom att begreppet ”klar risk” införts har man i artikel 7 i EU-fördraget fått en möjlighet att skicka lämpliga varningssignaler till den berörda medlemsstaten innan risken realiserar. Bestämmelsen innebär samtidigt en ständig tillsynsskyldighet för institutionerna. Den ”klara risken” uppstår ju inte ur intet, utan gror i ett känt

ekonomiskt, socialt och samhälleligt klimat och under längre eller kortare tid där tidiga varningstecken – såsom ökad rasism eller främlingsfientlighet – kan uppfattas.

#### *1.4.3. Allvarligt åsidosättande*

Kriteriet allvarligt åsidosättande är gemensamt för preventions- och sanktionsmekanismerna: den klara risken skall gälla ett ”allvarligt” åsidosättande och det faktiska åsidosättandet skall vara ”allvarligt”.

För att fastställa åsidosättandets allvar måste man beakta olika kriterier, såsom vilka personer eller vilken princip som är föremål för det och konsekvenserna av det.

Vad gäller åsidosättandets föremål kan man till exempel ta hänsyn till mot vilka befolkningsgrupper medlemsstatens åtgärder riktar sig. Faktorer som kan påverka analysen är om befolkningsgruppen är särskilt utsatt, till exempel nationella, etniska och religiösa minoriteter eller invandrare.

Vad beträffar åsidosättandets konsekvenser kan de gälla en eller flera av principerna i artikel 6. Även om det räcker att ett av de gemensamma värdena kränks eller riskerar att kränkas för att tillämpningen av artikel 7 skall bli aktuell, kan ett åsidosättande av flera värden samtidigt vara ett tecken på att åsidosättandet är allvarligt.

#### *1.4.4. Ihållande åsidosättande*

Detta villkor gäller endast för att sanktionsmekanismen för ett åsidosättande som redan har skett skall igångsättas.

Ett åsidosättande är per definition ihållande om det är varaktigt. Men det kan visa sig på olika sätt.

Ett åsidosättande av principerna i artikel 6 kan framgå av en lag eller annan författning. En överträdelse av artikel 6 kan också följa av en administrativ eller politisk praxis hos en medlemsstats myndigheter. Det är möjligt att författningen eller praxisen i fråga har ifrågasatts vid inhemska eller internationella domstolar. Ett systematiskt åsidosättande av enskilda kränkningar skulle kunna förstärka det berättigade i att tillämpa artikel 7 i EU-fördraget.

Om staten har fällts flera gånger för samma typ av åsidosättande under en viss tid av en internationell domstol, som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, eller internationella icke rättsliga organisationer som Europarådets parlamentariska församling eller FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, utan att man avser att dra praktiska konsekvenser av det, skulle kunna vara ett viktigt element att beakta.

## **2. OLIKA SÄTT ATT SE TILL ATT DE GEMENSAMMA VÄRDENA RESPEKTERAS OCH FRÄMJAS ENLIGT ARTIKEL 7 I EU-FÖRDRAGET**

Förutom att unionens politik syftar till att bidra till respekten för och främjandet av gemensamma värden, kräver den rättsliga och politiska ramen för tillämpning av artikel 7 som den beskrivs ovan, utifrån det förebyggande perspektivet, konkreta praktiska åtgärder som tillåter en strikt och effektiv uppföljning av att dessa värden respekteras och främjas.

## 2.1. Regelbunden kontroll av respekten för gemensamma värden och oberoende expertis

Betydande insatser har redan gjorts av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det betänkande som Europaparlamentet lägger fram varje år om situationen när det gäller de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen bidrar otvivelaktigt till att exakt diagnostisera hur det ligger till med skyddet av de mänskliga rättigheterna i var och en av medlemsstaterna och i EU som helhet.<sup>5</sup>

Andra informationskällor finns också som rapporter från internationella organisationer<sup>6</sup> och icke-statliga organisationer,<sup>7</sup> praxis från regionala och internationella domstolar, i synnerhet Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna<sup>8</sup>.

Det stora antal klagomål som kommissionen och Europaparlamentet mottar är också en viktig informationskälla. Även om kommissionen i det stora flertalet fall inte kan ingripa mot ett åsidosättande av gemenskapsrätten och en eventuell talan om fördragsbrott inför EG-domstolen, på grund av att det rör sig om fall som är helt inhemska som inte omfattas av EU-rätten, går det ändå på den vägen att fastställa vad medborgarna uppfattar som viktigt när det gäller grundläggande rättigheter.

I sitt betänkande om situationen för de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen (2000) rekommenderade Europaparlamentet<sup>9</sup> att det skulle inrättas ett nätverk av experter på de mänskliga rättigheterna från samtliga medlemsstater för att garantera en hög grad av sakkunskap vad gäller alla medlemsstater och Europeiska unionen. Efter pilotverksamhet inrättades nätverket av kommissionen i oktober 2002.<sup>10</sup> Detta är ett bra exempel på samarbete mellan kommissionen och Europaparlamentet, eftersom även om nätverket har till uppgift att tjäna som kunskapskälla för kommissionen kan det också ge viktiga upplysningar till Europaparlamentet.

Nätverket har till huvudsaklig uppgift att utarbeta en årsrapport om situationen rörande grundläggande rättigheter i unionen,<sup>11</sup> vilket ger en tydlig bild av läget i alla medlemsstater. Rapporten har offentliggjorts och fått bred spridning.

Det torde göra att man kan upptäcka situationer som ger anledning till oro med avseende på de grundläggande rättigheterna eller situationer som kan leda till sådant åsidosättande eller sådan risk för åsidosättande som avses i artikel 7 i EU-fördraget.

---

<sup>5</sup> Jfr betänkande om situationen när det gäller de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen (2002) (2002/2013[INI]), föredragande: Fodé Sylva, A5-0281/2003. Se också betänkandet för 2001, föredragande: Joke Swiebel (PE 311.039/DEF), och för 2000, föredragande: Thierry Cornillet (PE 302.216/DEF).

<sup>6</sup> Till exempel FN:s generalförsamlings resolutioner, rapporter från kommissionen för de mänskliga rättigheterna, Europarådets rapporter, särskild från kommissariatet för mänskliga rättigheter och OSSE:s rapporter.

<sup>7</sup> Till exempel dokument och rapporter från Amnesty International, Human Rights Watch, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme.

<sup>8</sup> Men även Internationella domstolen och, i framtiden, Internationella brottmålsdomstolen.

<sup>9</sup> 2000/2231(INI).

<sup>10</sup> Anbudsinfordran för nätverket offentliggjordes i EGT S 60, 26.3.2002.

<sup>11</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm)

Nätverket kan också efter sina analyser föreslå lösningar för att komma till rätta med konstaterade oroväckande tendenser eller för att undvika en potentiell kränkning.

Uppföljningen har alltså en mycket viktig preventiv funktion. Den kan tjäna som underlag för en diskussion om förverkligandet av området med frihet, säkerhet och rättvisa, eller som en varningssignal till institutionerna om att skyddsnivåerna i medlemsstaterna börjar avvika från varandra, en utveckling som skulle kunna leda till att det ömsesidiga förtroende som EU bygger på urholkas.

Det är viktigt att medlemsstaterna deltar i arbetet med att utvärdera och tolka nätverkets oberoende experters analysresultat. För att få till informationsutbyte och erfarenhetsutbyte kan regelbundna sammanträden om de fakta som nätverket samlat in anordnas av kommissionen med de instanser i medlemsstaterna som arbetar med mänskliga rättigheter.

Nätverket av sakkunniga är fristående från kommissionen och Europaparlamentet, och detta oberoende måste bevaras. Naturligtvis är varken kommissionen eller Europaparlamentet bundna av nätverkets analysresultat.

För närvarande arbetar nätverket med ett tidsbegränsat avtal som har slutits mellan kommissionen och ett universitet.<sup>12</sup>

De uppgifter som nätverket har kan endast utföras korrekt om nätverkets fortsatta arbete och existens garanteras fullt ut. Därför bör nätverkets verksamhet grundas på en lämplig rättslig grund.

Det är viktigt att samordningen är god och all risk för dubbelarbete gentemot Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet<sup>13</sup> undviks. Detta centrum har sedan flera år en viktig uppgift i att samla in uppgifter om rasism och främlingsfientlighet i unionens medlemsstater, genom sina nationella kontaktpunkter (Raxen).

Mot bakgrund av erfarenheterna i nätverket skulle situationen kunna ses över på medellång sikt för alla eventualiteter.

## **2.2. Samråd mellan institutionerna och med medlemsstaterna**

En tillämpning av artikel 7 i EU-fördraget får följder inte bara för den medlemsstat vars handlande ifrågasätts, utan för hela Europeiska unionen. Med hänsyn till att ett sådant beslut är mycket allvarligt, är det troligt att det finns ett behov av samråd särskilt med Europaparlamentet och den berörda medlemsstaten.

Om kommissionen eventuellt skulle lägga fram ett sådant förslag med fullt beaktande av sina befogenheter, är det helt klart att man samtidigt skulle ha ingående överläggningar med de andra två aktörerna i olika skeden av utredningen för att identifiera vilka situationer som kan omfattas av artikel 7, att analysera dessa situationer eller följa upp de första informella stegen hos myndigheterna i den berörda medlemsstaten innan vi lägger fram ett förslag.

---

<sup>12</sup> Nätverket består av experter på hög nivå från alla medlemsstater och samordnas av Olivier De Schutter från UCL (Université catholique de Louvain).

<sup>13</sup> Förordning (EG) nr 1035/97 av den 2 juni 1997, EGT L 151, 10.6.1997.

Man kan kontakta medlemsstaten för att den skall kunna redogöra för sin uppfattning. Genom kontakterna kan kommissionen lägga fram uppgifterna och samtidigt låta medlemsstaten ge sin syn på saken.

Alla dessa eventuella informella kontakter är inte obligatoriska och föregriper på intet sätt det beslut som kommissionen slutligen skall fatta.

För övrigt anser kommissionen att det vore värdefullt om medlemsstaterna utsåg kontaktpunkter i frågan, som kan arbeta som nätverk med kommissionen och Europaparlamentet och vara ett stödjande verktyg för nätverket av oberoende experter.

### **2.3. Samarbete med kommissariatet för mänskliga rättigheter vid Europarådet**

Kommissariatet för mänskliga rättigheter som inrättades 1999 som oberoende organ inom Europarådet,<sup>14</sup> är en instans, dock ej en domstol, med uppgift att främja utbildning och sprida kännedom om de mänskliga rättigheterna i enlighet med Europarådets instrument. Det översänder en årsrapport till ministerkommittén och den parlamentariska församlingen.

Inom ramen för samarbetet mellan Europarådet och Europeiska gemenskapen är det önskvärt att kontakter upprättas mellan Europarådets kommissariat och gemenskapsinstitutionerna. Kommissionen föreslår att sådana kontakter upprättas till exempel för ömsesidigt informationsutbyte.

### **2.4. Regelbunden dialog med det civila samhället**

Det civila samhället har en särskilt viktig roll för skyddet och främjandet av de grundläggande rättigheterna. Det har en viktig övervakande uppgift. Det är ofta via rapporter från icke-statliga organisationer som allmänheten och institutionerna får kännedom om eventuella kränkningar, men också om föredömliga lösningar.

Därför vill kommissionen utforma en regelbunden dialog med icke-statliga organisationer inom unionen som sysslar med dessa frågor, samma sorts dialog som finns inom ramen för utrikespolitiken.

### **2.5. Information till allmänheten**

Utbildningsprojekt och projekt för främjande av de grundläggande rättigheterna som stöds av gemenskapsprogrammen Sokrates, Ungdom och Leonardo da Vinci eller andra åtgärder inom utbildning och kultur, eller inom ramen för kommissionens information om Stadgan om de grundläggande rättigheterna<sup>15</sup> finns redan.

Kommissionen anser att det vore lämpligt att utforma en informations- och upplysningspolicy för allmänheten om de grundläggande rättigheterna, samordnad med medlemsstaterna och med internationella organisationer (till exempel Europarådet och icke-statliga organisationer som arbetar med grundläggande rättigheter) som har praktisk erfarenhet på området.

---

<sup>14</sup> Europarådets resolution (99)50 om mandatet för kommissariatet för mänskliga rättigheter, som antogs av ministerkommittén den 7 maj 1999 vid dess 104:e session.

<sup>15</sup> Kommissionen har beviljat EG-bidrag till flera projekt som valts ut efter en inbjudan att lämna förslag. Det rör sig om projekt för att informera medborgarna om grundläggande rättigheter och stadgan.

## **Sammanfattning**

Europeiska unionen är framförallt en unionen av rättigheter och en värdegemenskap. Det är genom vår historia som vi har tillägnat oss dessa värderingar. De är den innersta kärnan i unionsidentiteten och gör att alla medborgare kan känna igen sig i den.

Kommissionen är övertygad om att i en union som är en värdegemenskap kommer sanktioner i enlighet med artikel 7 i EU-fördraget och artikel 309 i EG-fördraget inte att bli nödvändiga.

Bevarandet av dessa värden måste vara ett centralt inslag i alla unionens politiska överväganden och åtgärder för att främja freden och medborgarnas välbefinnande.

Kommissionen anser att den bidrar till uppfyllandet av detta mål genom att den insisterar på åtgärder som grundas på förebyggande arbete, strikt uppföljning av situationen i medlemsstaterna, samarbete mellan institutionerna och medlemsstaterna och slutligen information till allmänheten.

## **BILAGA**

### **Artikel 7 i Fördraget om Europeiska unionen**

1. Rådet får på motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från kommissionen med en majoritet på fyra femtedelar av sina medlemmar och efter Europaparlamentets samtycke slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter principer som anges i artikel 6.1 och lämna lämpliga rekommendationer till denna stat. Innan detta slås fast skall rådet höra den berörda medlemsstaten och får enligt samma förfarande anmoda oberoende personer att inom rimlig tid lägga fram en rapport om situationen i den berörda medlemsstaten.

Rådet skall regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående förfarande äger giltighet.

2. Rådet, som skall sammanträda på statschefs- eller regeringschefs nivå, får på förslag från en tredjedel av medlemsstaterna eller från kommissionen och efter Europaparlamentets samtycke, samt efter att ha uppmanat den ifrågavarande medlemsstatens regering att framföra sina synpunkter, enhälligt slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel 6.1.

3. När ett fastslående enligt punkt 2 har gjorts får rådet, som skall fatta beslut med kvalificerad majoritet, besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som den ifrågavarande medlemsstaten har till följd av tillämpningen av detta fördrag, inbegripet rösträtten i rådet för företrädaren för den medlemsstatens regering. Rådet skall därvid beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.

Den ifrågavarande medlemsstatens skyldigheter enligt detta fördrag skall under alla omständigheter fortsätta att vara bindande för den staten.

4. Rådet får senare med kvalificerad majoritet besluta om att ändra eller återkalla åtgärder som har vidtagits enligt punkt 3, när den situation som ledde till att åtgärderna infördes har förändrats.

5. Vid tillämpningen av denna artikel skall rådet fatta beslut utan att beakta rösten från företrädaren för den ifrågavarande medlemsstatens regering. Att personligen närvarande eller företrädade medlemmar avstår från att rösta hindrar inte att sådana beslut som avses i punkt 2 antas. En kvalificerad majoritet skall anses vara samma andel av de berörda rådsmedlemmarnas vägda röster som den som anges i artikel 205.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.