

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet

(COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD))

(2019/C 62/28)

Ordfører: **Jukka AHTELA**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 18.6.2018
Retsgrundlag	EUF-traktatens artikel 304
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	26.9.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	17.10.2018
Plenarforsamling nr.	538
Resultat af afstemningen	156/2/7
(for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bifalder Kommissionens forslag til forordning, hvormed der skabes et nyt værktøj, som åbner mulighed for økonomiske korrigerende foranstaltninger over for medlemsstater, der begår alvorlige og vedvarende krænkelser af de værdier, der er anført i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten). EØSU bemærker, at Kommissionen allerede har lignende korrigerende beføjelser til at fremme overholdelsen af regler om forsvarlig økonomisk forvaltning ⁽¹⁾, og det ser velvilligt på det nuværende forslag om korrigerende foranstaltninger for at beskytte retsstatsprincippet. I denne henseende bifalder EØSU, at gennemførelsesretsakter, der foreslås af Kommissionen i medfør af forordningen, vil blive vedtaget ved omvendt kvalificeret flertalsafstemning i Rådet.

1.2. EØSU understreger vigtigheden af retsstatsprincippet for borgere og for iværksætter, innovation og investeringer. Udvalget anbefaler dog, at forslaget ændres, så fortolkningen af retsstatsprincippet bliver bredere og omfatter beskyttelse af grundlæggende rettigheder og garanti for pluralistisk demokrati. Retsstatsprincippet er blot én af de værdier, som EU bygger på, som anført i artikel 2 i EU-traktaten. Retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder og demokrati er afhængige af og uløseligt forbundet med hinanden i en trekantsforbindelse. Kun når der er garanti for disse tre indbyrdes forbundne værdier, kan misbrug af statens beføjelser forhindres.

1.3. EØSU er enig i, at effektiv overholdelse af retsstatsprincippet er en forudsætning for, at borgerne kan have tillid til, at EU's udgifter i medlemsstaterne er tilstrækkeligt beskyttede. EØSU glæder sig over, at forslaget vil styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser yderligere. EØSU insisterer imidlertid på, at den af Kommissionen foreslåede mekanisme aktiveres automatisk, når der er en generaliseret mangel for så vidt angår retsstatsprincippet, som risikerer at påvirke EU's finansielle interesser.

1.4. Endvidere mener EØSU, at forslagets vigtigste mål bør være at værne om værdierne i artikel 2 ved at beskytte EU's finanser. Følgelig anbefaler EØSU, at forslaget ændres, så Kommissionen gives mulighed for at foreslå en gennemførelsesretsakt for forordningen i de tilfælde, hvor der er en alvorlig, vedvarende og systemisk trussel mod retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder eller standarder, der garanterer pluralistisk demokrati, da den slags foranstaltninger i sagens natur kan udgøre en direkte risiko mod EU's finansielle interesser.

⁽¹⁾ EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320, artikel 23.

1.5. Som en forebyggende foranstaltning opfordrer EØSU Kommissionen til at videreudvikle kanaler for politisk debat i medlemsstaterne om værdierne i artikel 2. EØSU opfordrer derfor kraftigt Kommissionen til at foreslå oprettelse af et system med regelmæssig og uafhængig overvågning af håndhævelsen af disse værdier i medlemsstaterne i stil med, hvad der før er foreslået af EØSU og Europa-Parlamentet.

1.6. EØSU opfordrer til, at det inkluderes blandt de organer, som Kommissionen holder orienteret om de foreslåede eller vedtagne foranstaltninger i henhold til denne lovgivning, og at det specifikt omtales som en relevant kilde til information i forbindelse med Kommissionens konstatering af, om der foreligger en alvorlig mangel for så vidt angår retsstatsprincippet. Det vil give EØSU mulighed for at bidrage meningsfyldt og effektivt til at værne om værdierne i artikel 2 og sikre, at det organiserede civilsamfunds stemme repræsenteres

2. Indledning og oversigt over forslaget

2.1. Formålet med Kommissionens foreliggende forslag er at beskytte Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet. Kommissionen begrundet sit forslag med en henvisning til behovet for at beskytte Unionens finanser, idet det kræver, at medlemsstaterne opretholder tilstrækkeligt solide beskyttelsesforanstaltninger i forhold til, hvordan EU-midler forvaltes og bruges. Medlemsstaterne skal allerede nu kunne godtgøre, at de har etableret tilstrækkelige institutionelle og proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger til at sikre, at EU-midler bruges effektivt og lovligt. Det er imidlertid kun ved tilsyn i form af et uafhængigt retsvæsen, anklagemyndighed og undersøgelsesorganer, der beskæftiger sig med svig og korruption, at det kan garanteres, at disse nationale kontrolmekanismer fungerer korrekt.

2.2. Kommissionens forslag vil bane vej for suspension eller korrektion af betalinger, et forbud mod indgåelse af nye retlige forpligtelser, nedsættelse af forpligtelser eller afbrydelse af betalingsfrister som en reaktion på, at der konstateres en generaliseret mangel for så vidt angår retsstatsprincippet. Dette gælder for alle EU-midler. Kommissionen vil nok især konkludere, at der er opstået en generaliseret mangel for så vidt angår retsstatsprincippet, når retsvæsenets uafhængighed er i fare; offentlige myndigheder ikke forhindres i, korrigeres eller sanktioneres for vilkårlig og ulovlig adfærd; ressourcer holdes tilbage fra offentlige myndigheder, og deres funktion dermed bringes i fare; der ikke træffes foranstaltninger for at undgå interessekonflikter mellem offentlige myndigheder; staten begrænser adgangen til og effektiviteten af retsmidler.

2.3. I henhold til forslaget vil de førnævnte mangler foranledige korrigerende foranstaltninger, når de risikerer at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning eller beskyttelsen af Unionens finansielle interesser ved at skabe vanskeligheder for nationale myndigheder ved gennemførelsen af EU's budget, undersøgelse eller retsforfølgelse af svig og korruption, effektiv domstolsprøvelse af nationale myndigheder, forebyggelse af svig og korruption og indførelse af virkningsfulde og afskrækkende sanktioner, inddrivelse af uretmæssigt udbetalte midler, samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig og Den Europæiske Anklagemyndighed i forbindelse med deres undersøgelser og retsforfølgelser.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EU er grundlagt på værdier, der er fælles for medlemsstaterne, herunder retsstatsprincippet, som fastlagt i artikel 2 i EU-traktaten. Respekt for retsstatsprincippet er også garanti for retssikkerhed og lige vilkår for iværksætter, innovation, investeringer og retfærdig konkurrence i hele det indre marked til gavn for forbrugerne og borgerne. Dette er en forudsætning for den gensidige tillid, der er nødvendig for et velfungerende EU. Tilsidesættelse af retsstatsprincippet vanskeliggør en balanceret økonomisk og social udvikling i tråd med målene for bæredygtig udvikling, som er motoren, der gør det muligt for EU og regeringerne at forfølge Unionens overordnede mål om at »fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd«, som anført i artikel 3 i EU-traktaten.

3.2. EØSU beklager, at det af EU-traktaterne ikke udtrykkeligt fremgår, at medlemsstaterne fortsat skal opfylde københavnskriterierne efter tiltrædelse⁽²⁾. EØSU bemærker, at EU-institutionerne ikke råder over værktøjer, der er tilstrækkeligt solide og skræddersyede til at beskytte mod de nuværende trusler mod retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder og det pluralistiske demokrati i medlemsstaterne.

3.3. Retsstatsprincippet, garantier, der beskytter det pluralistiske demokrati, og respekten for grundlæggende rettigheder er afhængige af og uløseligt forbundet med hinanden. Retsstatsprincippet sikrer, at regeringer respekterer standarder for grundlæggende rettigheder, og det pluralistiske demokrati sikrer, at regeringer fører politikker, der fremmer deres befolkningers velfærd. Opretholdelse af retsstatsprincippet er ikke i sig selv garanti for, at loven respekterer grundlæggende

⁽²⁾ Fastlagt på Det Europæiske Råds møde i København i 1993.

rettigheder, og heller ikke for at lovgivning udformes efter en inkluderende og lovlig proces baseret på velinformeret, pluralistisk og balanceret offentlig debat og deltagelse. For at undgå at der blot bliver tale om »styring gennem lovgivning«, er det nødvendigt at opretholde grundlæggende rettigheder og pluralistiske demokratiske standarder sideløbende med retsstatsprincippet.

3.4. Kommissionen karakteriserer den foreslåede forordning som et middel til beskyttelse af EU's budget og derigennem beskyttelse af retsstatsprincippet. EØSU er enig i, at overholdelse af retsstatsprincippet er en forudsætning for, at borgerne har tillid til, at EU's udgifter i medlemsstaterne er tilstrækkeligt beskyttede. Men EØSU ser dog mere forslaget som et potentielt værktøj til at værne om alle værdierne i artikel 2 gennem EU's budget.

3.5. EØSU understreger betydningen af at vise de europæiske borgere, at EU-midler forvaltes uden korruption og i overensstemmelse med EU-retten. Ligeledes er det vigtigt, at EU værner om de værdier, det er grundlagt på, og som blev skabt til fordel for de europæiske borgere. Hver gang der er en alvorlig, systemisk og vedvarende trussel mod værdierne i artikel 2, bør Kommissionen kunne gribe ind i medfør af denne forordning, da en sådan trussel i sagens natur kan udgøre en direkte risiko for EU's finanser.

3.6. Som bemærket i Europa-Parlamentets nylige beslutninger og i erklæringer fra Kommissionen og Rådets formandskab er retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder og pluralistiske demokratiske standarder under stadigt voksende pres i EU. Situationen i visse medlemsstater udgør de største udfordringer, men populistiske autoritære strømninger, som går imod EU's grundlæggende værdier og ofte imod selve Unionen, vinder frem i alle medlemsstater.

3.7. EØSU noterer sig manglerne i de værktøjer, EU-institutionerne for øjeblikket råder over til at værne om værdierne i artikel 2. Overtrædelsesprocedurer har tendens til at have et for snævert fokus på tekniske juridiske spørgsmål til at forhindre eller afhjælpe massive angreb på retsstatsprincippet. Selv om artikel 7 i EU-traktaten giver Rådet mulighed for på holistisk vis at træffe foranstaltninger for at forhindre, at retsstatsprincippet undermineres, har det vist sig ekstremt vanskeligt at samle tilstrækkeligt med politisk vilje til at aktivere proceduren.

3.8. Hvad angår »rammen« for retsstatsprincippet, er den lettere at aktivere end artikel 7, men der er tale om en ikkebindende procedure, hvis effektivitet er tvivlsom over for regeringer, der er uvillige til at samarbejde med Kommissionen i god tro. Desuden er tærsklerne for aktivering af rammen for retsstatsprincippet og artikel 7 så høje, at når disse værktøjer endelig bliver taget i brug, er manglerne i forhold til håndhævelsen af værdierne i artikel 2 blevet ekstremt alvorlige og derfor sværere at afhjælpe.

3.9. I lyset af de stadig større udfordringer og fraværet af hensigtsmæssige og effektive værktøjer opfordrer EØSU derfor Kommissionen til med større intensitet at fremme den politiske debat om, hvordan EU kan værne bedre om værdierne i artikel 2 samt til at udvikle flere værktøjer til beskyttelse af retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder og garantier for demokratisk pluralisme.

3.10. EØSU minder om sin udtalelse om en europæisk kontrolmekanisme for retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, hvori det støtter oprettelsen af en mekanisme på EU-niveau til overvågning af overholdelsen af retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder gennem regelmæssig uafhængig overvågning og dialog mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne ⁽³⁾.

3.11. EØSU holder fast i, at oprettelse af en forebyggende mekanisme som foreslået af Europa-Parlamentet ville supplere EU's eksisterende værktøjer til at værne om værdierne i artikel 2 ⁽⁴⁾. Oprettelse af en forebyggende mekanisme ville identificere mangler i håndhævelsen af disse værdier, efterhånden som de viser sig på nationalt plan, og gøre det muligt at afhjælpe dem på et tidligt stadie.

3.12. Som et yderligere tiltag foreslår EØSU, at der på EU-niveau etableres en civilsamfundsplatform eller et årligt forum, hvori EØSU deltager — for det første for at give EU's beslutningstagere mulighed for på et tidligt tidspunkt at blive varsøet direkte af græsrodsorganisationer om nye udfordringer for så vidt angår værdierne i artikel 2 i EU-traktaten og for det andet for at fremme gensidig læring og tværnationalt samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer, som primært arbejder på nationalt plan.

⁽³⁾ EUT C 34 af 2.2.2017, s. 8.

⁽⁴⁾ 2015/2254(INL).

3.13. Det er vigtigt, at EU overvejer, hvordan civilsamfundsorganisationer og medier, der overvåger og rapporterer nye udfordringer i forhold til artikel 2, kan støttes. EØSU mener, at et finansieringsinstrument til at bistå civilsamfundsorganisationer, der fremmer værdierne i artikel 2 i medlemsstaterne, ville udgøre et vigtigt supplement til det nuværende forslag ved at opbygge græsrodsstøtte til disse værdier i befolkningen. I denne henseende henviser EØSU til sin relaterede udtalelse om forslagene til en ny Fond for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier⁽⁵⁾ og opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at afsætte væsentligt flere midler til denne fond, når der træffes afgørelse om den flerårige finansielle ramme efter 2020.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU finder, at adgang til effektiv domstolsprøvelse ved uafhængige domstole af offentlige myndigheders handlinger eller undladelser er afgørende for at garantere, at EU-midler anvendes effektivt i overensstemmelse med EU-retten. Det er også den eneste måde, hvorpå det kan garanteres, at de rettigheder, som alle EU-borgere er sikret via EU-retten, er effektivt beskyttede, og at EU-retten fortolkes på samme vis i alle medlemsstater, hvilket det fælles marked og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed afhænger af.

4.2. EØSU bifalder brugen af omvendt kvalificeret flertalsafstemning i Rådet til vedtagelse af gennemførelsesretsakten om de relevante foranstaltninger, der skal træffes. Dette gør det muligt at træffe foranstaltninger på et objektivt grundlag, når Kommissionen anser, at en medlemsstat lider under en generaliseret mangel, og at mindske risikoen for passivitet eller politisk selektivitet, der kan blive følgen af et krav om afstemning i Rådet.

4.3. EØSU forstår udfordringerne forbundet med at opstille mere detaljerede kriterier for konstatering af en generaliseret mangel. EØSU spørger desuagtet om forslaget ikke kunne styrkes ved inkludering af sådanne detaljerede kriterier. Mere detaljerede kriterier kunne hjælpe med at sikre, at legitimiteten af Kommissionens afgørelse ikke undermineres af beskyldninger om partiskhed eller mangel på objektivitet. Kriterierne kunne udformes som retningslinjer, der udarbejdes af Kommissionen efter vedtagelsen af forslaget, og baseres på Kommissionens egne kriterier under »rammen« for retsstatsprincippet og tjeklisten for retsstatsprincippet fra Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen).

4.4. Som EØSU har understreget, er retsstatsprincippet, demokrati og grundlæggende rettigheder indbyrdes afhængige, hvilket også anføres i artikel 2 i Kommissionens forslag. Foruden mere detaljerede kriterier for retsstatsprincippet bør forslaget også indeholde kriterier, der giver Kommissionen mulighed for at konstatere, at der er en alvorlig, systemisk og vedvarende trussel mod respekten for grundlæggende rettigheder eller garantier for pluralistisk demokrati. Hvis situationen i en medlemsstat opfylder disse kriterier, bør Kommissionen også have ret til at vedtage korrigerende foranstaltninger i medfør af forordningen.

4.5. EØSU bemærker, at Kommissionen skal tage hensyn til alle relevante oplysninger, herunder afgørelser fra Domstolen, beretninger fra Revisionsretten samt konklusioner og henstillinger fra relevante internationale organisationer. Nogle af Europarådets tilsynsmyndigheder, såsom Venedigkommissionen og Særligkommissionen af Stater mod Korruption (Greco), spiller en vigtig rolle i overvågningen af retsstatsprincippet i medlemsstaterne. Venedigkommissionen har udsendt flere udtalelser om retsstatsprincippet i et antal EU-medlemsstater, og Greco udsender periodisk anbefalinger til medlemsstaterne. Ligeledes rapporterer Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), nationale ombudsmænd og sammenslutninger af dommere og juridiske netværk rutinemæssigt om tilstanden af nationale juridiske mekanismer og mekanismer til bekæmpelse af korruption og svig.

4.6. Andre internationale organer overvåger og evaluerer periodisk gennemførelsen af standarder for grundlæggende rettigheder og garantier for pluralistisk demokrati i medlemsstaterne, herunder Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Europarådets menneskerettighedskommissær, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, FN's Menneskerettighedsråd og FN's traktatorganer for menneskerettigheder. Endvidere er uafhængige civilsamfundsorganisationer ofte også en pålidelig kilde til information og analyse. En klar omtale af disse enheder i forslaget ville afspejle den særlige rolle, de spiller i at værne om de værdier, der er nævnt i artikel 2 i EU-traktaten.

4.7. EØSU mener desuden som den institution, der repræsenterer civilsamfundet i EU, at dets egen analyse og egne observationer er særligt relevante for Kommissionen, når sidstnævnte træffer afgørelse om, hvorvidt der i en medlemsstat er alvorlige mangler for så vidt angår retsstatsprincippet både i medfør af forordningen og i medfør af andre instrumenter. I denne henseende gør EØSU Kommissionen opmærksom på oprettelsen af en arbejdsgruppe i EØSU om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet, som vil have særlig fokus på beskyttelse af værdierne i artikel 2 i EU-traktaten.

⁽⁵⁾ SOC/599 (se side 178 i denne EUT) om COM(2018) 383 final og COM(2018) 384 final.

4.8. Hvis EØSU blev inkluderet blandt de organer, som Kommissionen holder informeret om foreslåede eller vedtagne foranstaltninger i medfør af denne lovgivning, og blandt de relevante informationskilder, Kommissionen bruger til at afgøre, om der foreligger en alvorlig mangel for så vidt angår retsstatsprincippet, ville EØSU kunne bidrage meningsfyldt og effektivt til at værne om værdierne i artikel 2 og sikre, at det organiserede civilsamfunds stemme repræsenteres.

4.9. EØSU er helt enig i Kommissionens mål om, at konsekvenserne af at udløse den foreslåede mekanisme bør ramme dem, som er ansvarlige for manglerne, og ikke de individuelle modtagere af EU-midler, som f.eks. Erasmusstuderende, forskere eller civilsamfundsorganisationer ⁽⁶⁾.

4.10. EØSU bemærker, at forslaget lægger op til, at medlemsstaterne, selv når der er truffet foranstaltninger, fortsat skal være ansvarlige for at fordele de pågældende midler. Uanset at dette er juridisk holdbart, mener EØSU, at dette i praksis ikke vil hindre en medlemsstat i at nægte at fordele de pågældende midler og anklage Kommissionen for politisk vinding. Da det næppe er sandsynligt, at befolkningen forstår EU-rettens mere detaljerede virkemåde, vil medlemsstater kunne kæde nedskæringer i midler direkte sammen med en afgørelse fra Kommissionen. Dette kunne skabe en situation, hvor Kommissionen afholder sig fra at træffe foranstaltninger mod en medlemsstat på grund af den potentielle modreaktion i den offentlige mening. Dette er en særlig risiko i de medlemsstater, hvor regeringen har kontrol over eller kan påvirke de offentlige og private medier, hvilket ofte er tilfældet i medlemsstater, hvor der er alvorlige mangler for så vidt angår retsstatsprincippet.

4.11. EØSU opfordrer Kommissionen til at se på, hvordan man kan modvirke risikoen for, at den enkelte støttemodtager berøres negativt, og for at foranstaltninger i medfør af forordningen kan undergraves for politisk vindings skyld af regeringer, der krænker værdierne i artikel 2. Kommissionen kan overveje alternative måder til at sikre, at EU-midler når ud til de tilsigtede modtagere. En mulighed kan være at oprette et forvaltningsorgan til at stå for den direkte forvaltning af de pågældende midler.

4.12. Ved indgreb for at bringe en generaliseret mangel til ophør og med henblik på at ophæve foranstaltninger iværksat i medfør af forordningen understreger EØSU betydningen af en åben dialog mellem den pågældende medlemsstat og EU-institutionerne, sådan som forslaget lægger op til. Institutionerne og medlemsstaterne bør høre civilsamfundsorganisationer om situationen i den pågældende medlemsstat, om foranstaltningerne er de rette til at bringe den generaliserede mangel til ophør og om de foranstaltninger, der er iværksat for at forhindre gentagelser i fremtiden, er tilstrækkelige.

Bruxelles, den 18. oktober 2018.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, s. 16.