



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 15.10.2003
KOM(2003) 606 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**om artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union.
Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på**

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING	3
1. BETINGELSERNE FOR ANVENDELSE AF ARTIKEL 7 I TEU	4
1.1. Et anvendelsesområde, der dækker alle medlemsstaternes ansvarsområder	5
1.2. Mekanismer, der muliggør en politisk vurdering i Rådet	5
1.3. Inddragelse af uafhængige personer	6
1.4. De grundlæggende betingelser for anvendelse af TEU's artikel 7: klar fare for grov overtrædelse og grov og vedvarende overtrædelse af de fælles værdier	6
1.4.1. Tærskelen for anvendelse af TEU's artikel 7: overtrædelse af selve de fælles værdier	7
1.4.2. Klar fare for grov overtrædelse	7
1.4.3. Grov overtrædelse	8
1.4.4. Vedvarende overtrædelse	8
2. MIDLER, DER KAN SIKRE RESPEKT FOR OG FREMME AF DE FÆLLES VÆRDIER PÅ GRUNDLAG AF TEU'S ARTIKEL 7	8
2.1. Etablering af regelmæssig overvågning af respekten for de fælles værdier og udvikling af en uafhængig ekspertise	9
2.2. Dialog mellem institutionerne og med medlemsstaterne	10
2.3. Samarbejde med Europarådets kommissær for menneskerettigheder	11
2.4. Løbende dialog med civilsamfundet	11
2.5. Information og bevidstgørelse af borgerne	11
Konklusion	12

"Gode sæder giver altid bedre borgere end love"

Montesquieu "Persiske breve"

INDLEDNING

I artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) opregnes de principper - fælles for alle medlemsstaterne - som EU er baseret på: *"principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet"*.

Denne opregning af *fælles principper* - eller, for at anvende terminologien i forfatningsudkastet: *fælles værdier*¹ - placerer mennesket i centrum for den europæiske integration. Der opregnes her en kerne af væsentlige elementer, som enhver EU-borger kan nikke genkendende til, uanset politiske eller kulturelle forskelle knyttet til den nationale identitet.

Respekten for disse værdier, men også viljen til i fællesskab at fremme dem, er en nødvendig betingelse for, at en stat kan tilhøre EU. I artikel 49 i TEU understreges dette klart, med adresse til stater, der ønsker at tiltræde EU: *"Enhver europæisk stat, som overholder principperne i artikel 6, stk. 1, kan ansøge om at blive medlem af Unionen."*

TEU's artikel 7, der blev indført ved Amsterdam-traktaten og ændret ved Nice-traktaten, og artikel 309 i traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF), giver EU-institutionerne de nødvendige midler til at sikre, at enhver medlemsstat respekterer de fælles værdier.

Nice-traktatens ikrafttræden den 1. februar 2003 betegnede et vigtigt vendepunkt med hensyn til de midler, som EU har til rådighed på området. Ved at give EU mulighed for at gribe ind, når der er en klar fare for grov overtrædelse af de fælles værdier, har Nice-traktaten betydet, at de midler, der fandtes allerede i Amsterdam-traktaten, men som alene gav mulighed for at gribe ind efterfølgende, dvs. når der allerede var sket en grov overtrædelse af værdierne, er blevet langt mere praktisk anvendelige.

I den henseende giver den således reviderede artikel 7 Kommissionen en ny kompetence, når det drejer sig om at overvåge de grundlæggende rettigheder i EU og identificere eventuelle risici på dette område. Kommissionen agter at udfylde denne nye rolle fuldt ud og med stor ansvarsbevidsthed.

Ovennævnte midler tager sigte på, som en sidste udvej, at pålægge sanktioner og at finde en løsning i en situation, hvor der sker en grov og vedvarende overtrædelse af de fælles værdier. Men formålet er først og fremmest at forebygge, at en sådan situation opstår, ved at give EU kompetence til at reagere, så snart der i en medlemsstat viser sig at være en klar fare for overtrædelse.

Grov og vedvarende overtrædelse af de fælles værdier ville være ensbetydende med et alvorligt angreb på selve grundlaget for EU. I den nuværende økonomiske, sociale og politiske situation i medlemsstaterne er EU utvivlsomt et af de steder i verden, hvor demokratiet og de grundlæggende rettigheder er bedst beskyttede, ikke mindst takket være de nationale retssystemer, specielt forfatningsdomstolene.

¹ Artikel I - 2 i udkastet til en forfatning for Europa.

Men det er nødvendigt at foretage en nøje undersøgelse af alle spørgsmål vedrørende respekten for demokratiet og de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne, af følgende grunde:

- På et tidspunkt, hvor EU med den kommende udvidelse går ind i en ny fase af sin udvikling, der indebærer større kulturelle, sociale og politiske forskelle mellem medlemsstaterne, vil det være på sin plads, at EU's institutioner udbygger deres fælles strategi med hensyn til beskyttelsen af EU's værdier.

- Nogle af de vigtigste mål for EU's politikker over for tredjelande er at udvikle og styrke demokratiet og retsstaten og at sikre respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Hvad dette angår ønsker Kommissionen, på samme måde som Europa-Parlamentet gjorde det i sin betænkning om de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union af 12. december 2002², at understrege, at de politikker, som EU fører over for tredjelande og sine egne medlemsstater, hvis de skal være effektive og troværdige, bør være sammenhængende og ensartede.

- Borgerne og de mest aktive repræsentanter fra civilsamfundet, når det drejer sig om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, er i tvivl om den nøjagtige rækkevidde af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til TEU's artikel 7. De mange klager, som Kommissionen modtager fra borgerne, viser således, at disse i mange tilfælde mener, at TEU's artikel 7 vil kunne anvendes til at afhjælpe de overtrædelser af deres grundlæggende rettigheder, som de måtte have været ofre for.

På baggrund af disse forskellige faktorer mener Kommissionen, at der er behov for et udredningsarbejde omkring beskyttelse og fremme af de fælles værdier i EU-traktatens betydning.

Kommissionen ønsker at bidrage til dette udredningsarbejde.

Det er baggrunden for denne meddelelse, der dels tager sigte på at undersøge betingelserne for udløsning af procedurerne i artikel 7, dels på at identificere de praktiske foranstaltninger, der - baseret på samråd mellem EU's institutioner og samarbejde med medlemsstaterne - vil kunne bidrage til respekt for og fremme af de fælles værdier.

Derimod behandler meddelelsen ikke spørgsmålet om de sanktioner, som Rådet i givet fald skal pålægge den skyldige medlemsstat i overensstemmelse med artikel 7, stk. 3, i TEU, og artikel 309 i TEF. Kommissionen ser ikke nogen grund til at spekulere over disse spørgsmål. Den foretrækker at betragte TEU's artikel 7 som en mulighed for at forebygge den her omhandlede type situationer og for at fremme de fælles værdier.

1. BETINGELSERNE FOR ANVENDELSE AF ARTIKEL 7 I TEU

Det nye i Nice-traktaten er, at den føjer en forebyggelsesmekanisme til den sanktionsmekanisme, der blev fastsat i Amsterdam-traktaten. Fremover findes der to sideløbende mekanismer, hvor udløsning af den første ikke er en betingelse for udløsning af den anden: på den ene side konstatering af, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principper (artikel 7, stk. 1), og på den anden side konstatering af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper (artikel 7, stk. 2).

² A5-0451/2002.

TEU's artikel 7 er fuldstændig klar med hensyn til de roller, der tildeles henholdsvis Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og Kommissionen, alle sammen aktører, der kan iværksætte de to mekanismer. Hvad dette punkt angår kan Kommissionen blot henvise til selve artiklens ordlyd, der er gengivet i et bilag til denne meddelelse.

Kommissionen vil imidlertid gerne understrege nogle grundlæggende træk ved artiklen.

1.1. Et anvendelsesområde, der dækker alle medlemsstaternes ansvarsområder

Anvendeligheden af artikel 7 er ikke begrænset til EU-rettens anvendelsesområde. EU vil således kunne intervenere ikke blot i tilfælde af overtrædelse af de fælles værdier på dette begrænsede område, men også i tilfælde af overtrædelser på et område, der udelukkende reguleres ved national lovgivning.

At det mulige anvendelsesområde for artikel 7 har en sådan horisontal og generel karakter forstås let, da der jo er tale om en artikel, der skal sikre overholdelsen af betingelserne for at kunne tilhøre EU. Det ville være selvmodsigende, hvis EU kun kunne intervenere på EU-rettens anvendelsesområde og måtte vende hovedet den anden vej, når der var tale om eventuelle grove overtrædelser på nationale kompetenceområder. Hvis en medlemsstat overtræder grundlæggende værdier på en måde, der er grov nok til at udløse procedurerne efter TEU's artikel 7, er der risiko for, at selve grundlaget for EU og tilliden mellem medlemsstaterne undergraves, uanset på hvilket område overtrædelserne sker.

Artikel 7 giver således EU en beføjelse til at intervenere, der er meget forskellig fra den beføjelse, den har i forhold til medlemsstaterne, når det drejer sig om at sikre, at disse overholder de grundlæggende rettigheder, når de iværksætter EU-retten. Her er det nemlig fast retspraksis, at medlemsstaterne skal overholde de grundlæggende rettigheder i form af de generelle principper bag fællesskabsretten. Denne forpligtelse gælder imidlertid kun i nationale situationer, der henhører under anvendelsesområdet for fællesskabsretten³. I modsætning til, hvad der er tilfældet med de mekanismer, der er fastsat i TEU's artikel 7, sikres overholdelsen af denne forpligtelse af EF-Domstolen, f.eks. som led i en overtrædelsesprocedure (artikel 226 og 227 i TEF) eller ved afgørelse af et præjudicielt spørgsmål (artikel 234 i TEF).

1.2. Mekanismer, der muliggør en politisk vurdering i Rådet

Artikel 7 giver Rådet en skønsmargen, både når det drejer sig om at fastslå, at der er en klar fare for grov overtrædelse, og når det drejer sig om at fastslå, at der sker grov og vedvarende overtrædelse, idet Rådet alt efter omstændighederne træffer afgørelse på grundlag af et forslag forelagt af Europa-Parlamentet, en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen. Men Rådets kompetence er ikke bundet, hverken når det drejer sig om at fastslå en klar fare eller en grov eller vedvarende overtrædelse.

På samme måde hedder det i artikel 7, stk. 3, at Rådet, efter at have fastslået, at der er tale om grov og vedvarende overtrædelse, har mulighed for, men ikke pligt til, at beslutte at iværksætte sanktioner.

³ Se f.eks. dommen af 13. juli 1989 i sag 5/88, Wachauf, Sml. 1989, s. 2609, og dommen af 18. juni 1991 i sag C-260/89, ERT, Sml. 1991, s. I-2925.

Dette understreger, at TEU's artikel 7 har en politisk karakter, der åbner mulighed for en diplomatisk løsning på den krise, der ellers kunne opstå i EU i en situation, hvor det fastslås, at de fælles værdier groft og vedvarende overtrædes.

Denne skønsbeføjelse er dog underlagt demokratisk kontrol, idet Europa-Parlamentet skal afgive en samstemmende udtalelse, inden Rådet træffer sin afgørelse.

Derimod overlader unionstraktaten det, trods Kommissionens gentagne forslag under det forberedende arbejde forud for vedtagelsen af Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, ikke til EF-Domstolen at udøve retlig kontrol i tilfælde af, at der konstateres en grov og vedvarende overtrædelse af de fælles værdier eller en klar fare for en grov overtrædelse af disse værdier. Domstolens kontrol drejer sig nemlig, ifølge TEU's artikel 46, stk. 1, om "*procedurebestemmelserne - og kun dem - i artikel 7*", så den pågældende medlemsstats ret til at forsvare sig sikres.

1.3. Inddragelse af uafhængige personer

Inddragelsen af "uafhængige personer", der kan anmodes om inden for en rimelig frist at fremlægge en rapport om situationen i den pågældende medlemsstat, som anført i artikel 7, stk. 1, kunne bidrage til en objektiv og fuldstændig belysning af den situation, som Rådet skal udtale sig om.

Kommissionen foreslår, at man skal overveje den mulighed, at Rådet får rådighed over en liste over navne på "uafhængige personer", der om nødvendigt at konsulteres hurtigt.

1.4. De grundlæggende betingelser for anvendelse af TEU's artikel 7: klar fare for grov overtrædelse og grov og vedvarende overtrædelse af de fælles værdier

TEU's artikel 7 kan kun tages i anvendelse, når visse grundlæggende betingelser vedrørende overtrædelse eller fare for overtrædelse er opfyldt. Der gælder forskellige betingelser for forebyggelses- henholdsvis sanktionsmekanismen: forebyggelsesmekanismen kan tages i anvendelse, hvis der er en "klar fare for grov overtrædelse", mens sanktionsmekanismen kun kan tages i anvendelse, hvis der rent faktisk forekommer en "grov og vedvarende overtrædelse" af de fælles værdier.

Forskellige internationale dokumenter indeholder elementer, der kan være nyttige ved fortolkningen af begrebet "grov og vedvarende" overtrædelse. Begrebet er hentet fra folkeretten. I artikel 6 i FN's charter hedder det således: "*Et medlem af de Forenede Nationer, der vedblivende har krænket de i nærværende pagt indeholdte grundsætninger, kan af plenarforsamlingen udelukkes af organisationen på forslag af sikkerhedsrådet*". På samme måde hedder det i artikel 8 i statuten for Europarådet, at "*Ethvert medlem af Europarådet, som alvorligt har krænket artikel 3⁴, kan suspenderes fra retten til at lade sig repræsentere*".

Derimod er begrebet risiko, der blev indført ved Nice-traktaten for at muliggøre en forebyggende indsats fra EU's side, tilsyneladende noget specielt for EU's retssystem.

⁴ "Ethvert medlem af Europarådet skal anerkende de for retsstaten almindeligt gældende grundsætninger og det princip, at menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder tilkommer enhver person indenfor dets jurisdiktion. Det forpligter sig til at samarbejde oprigtigt og effektivt på virkeliggørelsen af det mål, der er anført i kapitel I".

Inden vi analyserer disse begreber, der drejer sig om henholdsvis en situation, hvor der er fare for, at der sker en overtrædelse, og en situation, hvor overtrædelsen allerede er en realitet, er det vigtigt at fastslå følgende: det, der er afgørende for, om artikel 7 i TEU bringes i anvendelse, er hvor vedvarende og grov overtrædelsen er, eller hvor klar en fare der er for en grov overtrædelse. Denne tærskel er langt højere end når det drejer sig om individuelle overtrædelser af de grundlæggende rettigheder, der behandles og pådømmes af de nationale domstole, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller, inden for fællesskabsrettens område, af EF-Domstolen.

1.4.1. Tærskelen for anvendelse af TEU's artikel 7: overtrædelse af selve de fælles værdier

Det er klart, at for en person, hvis rettigheder er blevet overtrådt, er enhver overtrædelse grov. I lyset af de klager, Kommissionen modtager, har den kunnet konstatere, at et stort og stigende antal borgere fejlagtigt mener, at enhver overtrædelse af de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne bør kunne føre til anvendelse af artikel 7, og de foreslår ofte Kommissionen at åbne en overtrædelsesprocedure. Det er derfor vigtigt at afklare dette spørgsmål.

Formålet med proceduren i TEU's artikel 7 er at afhjælpe overtrædelsen gennem et generelt politisk indgreb. Formålet er ikke at afhjælpe individuelle tilfælde af overtrædelse.

Hvis man læser artikel 6, stk. 1, og TEU's artikel 7 i sammenhæng, fremgår det nemlig, at overtrædelsen skal dreje sig om selve de fælles værdier, for at man kan fastslå, at der er tale om en overtrædelse i sidstnævnte artikels betydning. Den konstaterede fare eller overtrædelse skal således gå videre end til at dreje sig om enkeltituationer og være et mere systematisk problem. Dette er i øvrigt det ekstra, der kan opnås ved som sidste udvej at ty til denne bestemmelse, i forhold til reaktionen på individuelle tilfælde.

Det betyder naturligvis ikke, at der her findes en retlig lakune. Individuelle overtrædelser af de grundlæggende rettigheder skal afhjælpes gennem iværksættelse af retlige procedurer på nationalt, europæisk eller internationalt plan. De nationale domstole, EF-Domstolen - inden for fællesskabsrettens anvendelsesområde - og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har på dette område hver deres veldefinerede rolle.

1.4.2. Klar fare for grov overtrædelse

Fare for grov overtrædelse vil sige, at der endnu blot er mulighed for, at der vil ske overtrædelse, selv om faren skal være "klar". Derved udelukkes en fare, der endnu er meget hypotetisk, fra forebyggelsesmekanismens anvendelsesområde. Grov overtrædelse vil derimod sige, at faren er blevet til virkelighed. For nu at tage et tænkt eksempel kunne man sige, at vedtagelsen af en lov, der tillader afskaffelse af retsplejegarantier i tilfælde af krig, ville udgøre en klar fare; faktisk anvendelse af loven i en krigssituation ville derimod udgøre en grov overtrædelse.

Ved at indføre begrebet "klar fare" har TEU's artikel 7 åbnet mulighed for at sende de rigtige advarselssignaler til den overtrædende medlemsstat, og vel at mærke inden faren bliver til virkelighed. Samtidig tvinger den institutionerne til at sikre konstant overvågning, idet "den klare fare" udvikles i en kendt politisk, økonomisk og social

kontekst, i løbet af en kortere eller længere periode, hvorunder der eventuelt fremkommer visse begyndende tegn på, at noget er under udvikling - f.eks. udslag af racisme eller fremmedhad.

1.4.3. Grov overtrædelse

Kriteriet "grov overtrædelse" er fælles for forebyggelses- og sanktionsmekanismen: der skal være tale om en klar fare for "grov" overtrædelse, og overtrædelsen selv skal også, når den er blevet til virkelighed, være "grov".

For at bestemme overtrædelsens grovhed må der ses på forskellige kriterier, f.eks. overtrædelsens genstand eller resultat.

Hvad angår overtrædelsens genstand, kan det f.eks. dreje sig om de befolkningsgrupper, der omfattes af de nationale foranstaltninger, som der nu sættes spørgsmålstegn ved. Ved vurderingen vil der kunne tages hensyn til, om der er tale om sårbare befolkningsgrupper som f.eks. nationale, etniske eller religiøse minoriteter eller indvandrere.

Hvad angår overtrædelsens resultat kan et eller flere af principperne i artikel 6 være berørt. Selv om overtrædelse af blot én af de fælles værdier, eller fare herfor, er nok til at aktivere artikel 7, vil samtidig overtrædelse af flere værdier kunne understrege, at der er tale om en grov overtrædelse.

1.4.4. Vedvarende overtrædelse

Denne betingelse gælder kun for iværksættelse af sanktionsmekanismen, dvs. i forbindelse med en overtrædelse, der allerede er en realitet.

Pr. definition skal en overtrædelse, for at være vedvarende, have en tidsmæssig udstrækning. Men denne tidsmæssige udstrækning kan komme til udtryk på forskellige måde.

En overtrædelse af principperne i artikel 6 kunne komme til udtryk i en lov eller i et administrativt dokument. Den kunne også fremkomme blot gennem den administrative eller politiske praksis, som den pågældende medlemsstats myndigheder anvender. En sådan tekst eller en sådan praksis har muligvis været genstand for klager eller retligt søgsmål i medlemsstaten eller internationalt. Systematisk gentagelse af individuelle overtrædelser vil kunne styrke begrundelsen for at anvende TEU's artikel 7.

I den forbindelse er det således, at hvis en medlemsstat gentagne gange og inden for en vis tid har været genstand for en dom for samme type overtrædelse afsagt af en international domstol som f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller af et internationalt ikke-retligt organ som f.eks. Europarådets parlamentariske forsamling eller FN's menneskeretskommission, og ikke viser tegn til at ville rette sig efter dommen, vil dette kunne være en omstændighed, der bør tages i betragtning.

2. MIDLER, DER KAN SIKRE RESPEKT FOR OG FREMME AF DE FÆLLES VÆRDIER PÅ GRUNDLAG AF TEU'S ARTIKEL 7

Ud over, at EU's politikker tager sigte på at bidrage til respekt for og fremme af de fælles værdier, så kræver de retlige og politiske rammer for anvendelsen af artikel 7,

der er beskrevet overfor, og som er baseret på forebyggelse, en række konkrete operationelle foranstaltninger, der kan muliggøre en streng og effektiv overvågning af, at de fælles værdier respekteres og fremmes.

2.1. Etablering af regelmæssig overvågning af respekten for de fælles værdier og udvikling af en uafhængig ekspertise

De tre institutioner: Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen gør allerede en betydelig indsats på dette område. Den beretning, som Europa-Parlamentet hvert år forelægger om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU, bidrager helt klart til nøjagtig diagnosticering af, hvorledes det står til med beskyttelsen i medlemsstaterne og på EU-plan⁵.

Der er forskellige andre informationskilder til rådighed, f.eks. rapporter fra internationale organisationer⁶, rapporter fra NGO'er⁷, retspraksis ved regionale og internationale domstole, specielt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁸.

Det meget store antal klager, der indgives til Kommissionen og Europa-Parlamentet, er ligeledes en vigtig informationskilde. Selv om det i langt de fleste tilfælde ikke er muligt for Kommissionen at gribe ind for at undersøge en overtrædelse af fællesskabsretten og eventuelt anlægge traktatbrudssag ved Domstolen, da der er tale om situationer, der henhører under medlemsstaternes kompetenceområde og ikke under EU-retten, så tegner sådanne klager alligevel et billede af, hvad der især ligger borgerne på sinde, når det drejer sig om grundlæggende rettigheder.

I sin betænkning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU i år 2000 anbefalede Europa-Parlamentet⁹, at der oprettes et net af godkendte eksperter på området grundlæggende rettigheder med det formål at sikre en omfattende ekspertviden om hver af medlemsstaterne og om EU som sådan. Europa-Kommissionen etablerede i 2002 et netværk, der fungerer som pilotprojekt¹⁰. Pilotprojektet er et godt eksempel på samarbejde mellem Kommissionen og Europa-Parlamentet, for selv om netværket har til formål at danne grundlag for Kommissionens arbejde, så giver det også Europa-Parlamentet en række vigtige oplysninger.

Nettet har til hovedopgave at udarbejde en årsberetning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU¹¹, der giver mulighed for at opstille et nøjagtigt billede af situationen i hver medlemsstat. Rapporten offentliggøres, så den kommer ud til det bredest mulige publikum.

⁵ Jf. udkast til betænkning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU (2002) (2002/2013(INI)), ordfører : M. Fodé Sylla, A5-0281/2003. Jf. også, for 2001, betænkning af fr. Swiebel (PE 311.039/DEF) og, for 2000, betænkning af hr. Cornillet (PE 302.216/DEF).

⁶ Som FN's Generalforsamlings resolutioner, Menneskerettighedskommissionens rapporter, rapporter fra Europarådet - navnlig fra dets kommissær for menneskerettigheder - og OSCE's rapporter.

⁷ Se f.eks. de dokumenter, der er udgivet af Amnesty International, Human Rights Watch, International Federation for Human Rights.

⁸ Men også Den Internationale Domstol og i fremtiden Den Internationale Straffedomstol.

⁹ 2000/2231(INI).

¹⁰ Udbuddet vedrørende nettet blev offentliggjort i EFT S 60 af 26. marts 2002.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm

De indsamlede oplysninger skulle gøre det muligt at opdage situationer, hvor der sker noget unormalt vedrørende de grundlæggende rettigheder, eller situationer, der kan føre til overtrædelse eller fare for overtrædelse af disse rettigheder i henhold til TEU's artikel 7.

Nettet kan også gennem sine analyser bidrage til at finde løsninger med henblik på at afhjælpe konstaterede anomalier eller undgå potentielle overtrædelser.

En sådan overvågning spiller en vigtig forebyggende rolle, idet den kan danne grundlag for overvejelser om etableringen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed eller advare institutionerne, hvis beskyttelsesstandarderne udvikler sig forskelligt i medlemsstaterne, hvilket i sidste ende kunne nedbryde den indbyrdes tillid, der er grundlaget for EU's politikker.

Det er vigtigt, at medlemsstaterne inddrages i arbejdet med at vurdere og fortolke resultatet af det arbejde, der udføres af nettet af uafhængige eksperter. Kommissionen kunne, med det formål at udveksle information og erfaringer, afholde regelmæssige møder vedrørende den information, der indsamles af nettet, med deltagelse af de nationale instanser, der har kompetence med hensyn til menneskerettighederne.

Nettet er uafhængigt af Kommissionen og Europa-Parlamentet, og denne uafhængighed bør bevares. Hverken Kommissionen eller Europa-Parlamentet er naturligvis forpligtet af de analyser, der udføres af nettet.

Nettet fungerer for øjeblikket på grundlag af en tidsbegrænset kontrakt, indgået mellem Kommissionen og et universitetscenter¹².

Ekspertnettet kan kun spille sin rolle på tilfredsstillende måde, hvis der er fuld sikkerhed for, at nettet har en vis kontinuitet og varighed. For at sikre dette bør nettets arbejde baseres på et passende retsgrundlag.

Man bør under alle omstændigheder sørge for en god koordination og undgå enhver risiko for overlapning og dobbeltarbejde i forhold til Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad¹³, der i flere år har spillet en vigtig rolle for indsamlingen af oplysninger om racisme, støttet af det europæiske informationsnet for racisme og fremmedhad (RAXEN).

I lyset af de erfaringer, der uddrages af nettets arbejde, kunne situationen på mellemlang sigt tages op til fornyet vurdering for alle tilfældes skyld.

2.2. Dialog mellem institutionerne og medlemsstaterne

En eventuel udløsning af mekanismen i TEU's artikel 7 vil få konsekvenser ikke blot for den anklagede medlemsstat, men for hele EU. I betragtning af den alvorlige situation, der derved ville opstå, er det sandsynligt, at man ville føle behov for et samråd med Europa-Parlamentet og den pågældende stat.

¹² Nettet består af højtstående eksperter fra hver medlemsstat grupperet omkring koordinatoren, De Schutter fra UCL.

¹³ Forordning (EF) nr. 1035/97 af 2. juni 1997 (EFT L 151 af 10.6.1997).

I en situation, hvor Kommissionen kunne tænkes at ville forelægge et forslag, vil den - under nøje overholdelse af sine særlige beføjelser - forsøge, på de forskellige stadier forud for fremsættelsen af forslaget, at tage nær kontakt med de to andre aktører, f.eks. med henblik på at kortlægge situationer, der vil kunne være relevante i forbindelse med artikel 7, analysere sådanne situationer og tage de første uformelle skridt i forhold til den pågældende medlemsstats myndigheder.

Medlemsstaten vil kunne kontaktes og anmodes om at udtale sig om situationen. Kommissionen kunne her få lejlighed til at redegøre for de forhold, der bebrejdes medlemsstaten, og denne kunne få lejlighed til at give udtryk for sit synspunkt.

Alle sådanne uformelle kontakter ville på ingen måde være obligatoriske og på ingen måde foregribe den endelige beslutning, som Kommissionen må træffe i al uafhængighed.

Kommissionen finder i øvrigt, at det ville være nyttigt, at medlemsstaterne på dette område udpeger kontakter, der vil kunne indgå i et netværk sammen med Kommissionen og Europa-Parlamentet og udgøre en støtte for nettet af uafhængige eksperter.

2.3. Samarbejde med Europarådets kommissær for menneskerettigheder

Kommissæren for menneskerettigheder blev indført i 1999 som et uafhængigt organ under Europarådet¹⁴. Det er et ikke-retligt organ, der skal fremme respekt for, uddannelse i og bevidstgørelse om menneskerettighederne, således som de fremgår af Europarådets dokumenter. Han forelægger en årsberetning for Ministerkomiteen og Den Parlamentariske Forsamling.

Som led i samarbejdet mellem Europarådet og EU bør der etableres kontakter mellem Europarådets menneskeretskommissær og EU-institutionerne. Kommissionen agter at etablere sådanne kontakter, f.eks. med henblik på gensidig informationsudveksling.

2.4. Løbende dialog med civilsamfundet

Civilsamfundet spiller en yderst vigtig rolle, både med hensyn til beskyttelse og fremme af de grundlæggende rettigheder, og også, når det gælder overvågning. Det er ofte takket være rapporter fra ikke-statslige organisationer, at borgernes og institutionernes opmærksomhed henledes på eventuelle overtrædelser eller god praksis.

Derfor ønsker Kommissionen at etablere en regelmæssig dialog med de NGO'er, der har ansvaret for de grundlæggende rettigheder i EU, i lighed med den dialog, der foregår inden for rammerne af politikken udadtil.

2.5. Information og bevidstgørelse af borgerne

Der findes allerede projekter med henblik på bevidstgørelse om og fremme af de grundlæggende rettigheder, støttet gennem EU-programmerne Socrates, Ungdom, Leonardo da Vinci eller andre foranstaltninger på uddannelses- og kulturområdet, eller

¹⁴ Resolution (99) 50 om Europarådets kommissær for menneskerettigheder, vedtaget af Ministerkomiteen den 7. maj 1999 under dens 104. samling.

gennemført som led i Kommissionens informationsprogram om charteret om grundlæggende rettigheder¹⁵.

Kommissionen vurderer, at det ville være en god idé at udvikle en politik for bevidstgørelse og bevidstgørelse af borgerne for så vidt angår grundlæggende rettigheder. Det skulle ske i samarbejde med medlemsstaterne og de internationale organisationer, der har udviklet en praksis på området, f.eks. Europarådet og en række NGO'er, der arbejder med de grundlæggende rettigheder.

Konklusion

Den Europæiske Union er fremfor alt et rets- og værdifællesskab. Erobringen af disse værdier er resultatet af vores historie. De udgør den hårde kerne i dens identitet, som hver enkelt borger kan nikke genkendende til.

Kommissionen er fortsat overbevist om, at det - i dette værdifællesskab - ikke vil blive nødvendigt at iværksætte sanktioner efter TEU's artikel 7 og artikel 309 i TEF.

Men bevarelsen af disse værdier må være et centralt punkt i enhver politisk betragtning og enhver indsats fra EU's side, for således at fremme freden og velfærden blandt dens folk.

Kommissionen tror på, at den bidrager til virkeliggørelsen af dette mål ved at understrege betydningen af foranstaltninger baseret på forebyggelse, streng overvågning af situationen i medlemsstaterne samt på et samarbejde mellem institutionerne og med medlemsstaterne og endelig på information og bevidstgørelse af borgerne.

¹⁵ Kommissionen har godkendt fællesskabstilskud til flere projekter, der er blevet udvalgt efter indkaldelse af forslag. Projekterne skal give borgerne oplysninger om de grundlæggende rettigheder, herunder EU's charter.

BILAG

Artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union

1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principper i artikel 6, stk. 1, og rette passende henstillinger til denne medlemsstat. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde anmode uafhængige personer om inden for en rimelig frist at fremlægge en rapport om situationen i den pågældende medlemsstat.

Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.

2. Rådet kan i dets sammensætning af stats- og regeringschefer med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper i artikel 6, stk. 1, efter at have opfordret den pågældende medlemsstats regering til at fremsætte sine bemærkninger.

3. Hvis en overtrædelse som omhandlet i stk. 2 er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til denne traktat.

4. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 3, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

5. Ved anvendelsen af denne artikel træffer Rådet afgørelse uden at tage den pågældende medlemsstats regeringsrepræsentants stemme i betragtning. Det forhold, at medlemmer, der er til stede eller repræsenteret, undlader at stemme, hindrer ikke vedtagelsen af de i stk. 2 omhandlede afgørelser. Kvalificeret flertal defineres som samme forholdsmæssige andel af de berørte rådsmedlemmers vægtede stemmer som den, der er fastsat i artikel 205, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.