

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter – Förslag till rådets beslut om att ge Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter rätt att bedriva verksamhet på de områden som avses i avdelning VI av fördraget om Europeiska unionen"

KOM(2005) 280 slutlig – 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

Den 22 september 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 24 januari 2006. Föredragande var **Sukhdev Sharma** och medföredragande **An Le Nouail-Marlière**.

Vid sin 424:e plenarsession den 14–15 februari 2006 (sammanträdet den 14 februari 2006) antog kommittén följande yttrande med 94 röster för, inga motröster och 4 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av kommissionens meddelande

1.1 Förslagets syfte är att utvidga EUMC:s (Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet) mandat och upprätta Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, i enlighet med Europeiska rådets beslut av den 13 december 2003.

1.2 Huvudskillnaden mellan den nuvarande lagstiftningen och det föreliggande förslaget är att räckvidden i förslaget utvidgas från enbart rasism och främlingsfientlighet – utöver det regelverk som erkänns av FN, ILO och Europarådet – till att omfatta alla områden av de grundläggande rättigheterna som anges i stadgan, vilket dock inte påverkar de områden som redan täcks av andra gemenskapsbyråers verksamhet.

1.3 Byrån kommer att behandla grundläggande rättigheter i anslutning till genomförandet av EU-lagstiftningen, såväl i medlemsstaterna som i de kandidatländer och potentiella kandidatländer som deltar i byråns verksamhet. Dessutom kan kommissionen uppdraga åt byrån att lägga fram upplysningar och analyser om tredjeländer med vilka EU har slutit associeringsavtal eller avtal som innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter, eller har inlett eller planerar att inleda förhandlingar om ett sådant avtal.

1.4 Byråns syfte är att ge stöd och experthjälp i fråga om grundläggande rättigheter till gemenskapens och medlemsstaternas institutioner, organ och myndigheter, för att hjälpa dem att till fullo respektera de grundläggande rättigheterna när de vidtar åtgärder eller utövar verksamhet inom sina behörighetsområden.

1.5 Byrån kommer i full självständighet att på olika temaområden samla in och bedöma uppgifter om vilka konsekvenser EU:s åtgärder får för de grundläggande rättigheterna och om god praxis när det gäller att respektera och främja dessa rättigheter; göra utlåtanden om utformningen av politiken rörande de grundläggande rättigheterna; öka allmänhetens medvetenhet om samtliga texter och lagstiftningsinstrument

som EU hänvisar till och främja dialog med det civila samhället; samt samordna verksamheten och bilda nätverk med olika aktörer när det gäller grundläggande rättigheter. Byrån kommer inte att ha några strukturer för att behandla klagomål.

1.6 Enligt förslaget ges byrån rätt att bedriva verksamhet på de områden som avses i avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen.

2. Allmänna synpunkter

2.1 Kommittén välkomnar Europeiska rådets beslut att inrätta Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (nedan kallad "byrån") i syfte att stärka de metoder och principer för unionen som anges i EU-fördragets artikel 6. En mekanism kommer att inrättas för övervakning av de grundläggande rättigheterna i EU. Den kan användas för att förbättra samordningen av medlemsstaternas politik för grundläggande rättigheter. Kommittén ställer sig positiv till stora delar av kommissionens förslag, särskilt följande:

- Utgångspunkten för byråns mandat är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Sociala och kulturella rättigheter är för första gången oskiljaktigt sammankopplade och likvärdiga. Här har byrån en särskild möjlighet till tidig varning med avseende på genomförandet av sociala rättigheter också när det gäller EU:s förhållande till tredjeländer.
- Byråns verksamhet utvidgas till att omfatta frågor som rör polisarbete och straffrättsligt samarbete genom beslut i rådet.
- Experthjälp skall kunna begäras från byrån i samband med förfaranden som inlemts enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen.
- Åtgärder föreslås för att främja oberoende intressen och allmänhetens intresse från styrelsens, direktörens och forumets sida.

— Deltagande av kandidatländer eller blivande kandidatländer.

2.2 Kommittén välkomnar skäl 2 i ingressen till förslaget till förordning, där man lyfter fram de befintliga rättigheternas omfattning när det gäller att skydda medborgare och icke-medborgare inom EU: "I Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter bekräftas rättigheterna så som de framgår av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella förpliktelser, fördraget om Europeiska unionen, gemenskapsfördragen, Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, de sociala stadgor som undertecknats av gemenskapen och Europarådet och den rättspraxis som utvecklats av Europeiska gemenskapernas domstol och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna."

Kommittén anser att man måste upprätta en lämplig balans mellan å ena sidan säkerhetsfrågor – särskilt åtgärder för att bekämpa terrorismen – och å andra sidan skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna inom EU. Efter 11 september och de senare bombdåden i Madrid och London kan de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna komma att äventyras av de nya åtgärder som medlemsstaterna antar för att bekämpa terrorismen. En av de största svagheterna inom det europeiska säkerhetssamarbetet är att denna politik ligger utanför gemenskapens ram och i huvudsak utformas enligt den mellanstatliga modellen (EU:s tredje pelare). EU:s roll är därför mycket begränsad. Detta leder till bristande insyn i beslutsprocessen i och med att Europaparlamentet och EG-domstolen utesluts från samarbetet. En utsträckning av den nya byråns befogenheter till att omfatta EU:s tredje pelare (avdelning VI i EU-fördraget) skulle vara en nyckelfaktor när det gäller att upprätthålla en god balans mellan frihet, säkerhet och rättvisa i unionens politik ⁽¹⁾.

2.3 Kommittén inser värdet av den sakkunskap och de befintliga kontrollmekanismer som finns inom Europarådet när det gäller mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, inklusive de sociala rättigheter som kan göras gällande i den reviderade europeiska sociala stadgan. Vi erkänner också den behörighet som Europarådet och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har när det gäller hantering av kränkning av mänskliga rättigheter i enlighet med olika konventioner och internationell rätt där byrån inte har en sådan behörighet. Därför är solidare samordning och samarbete mellan byrån och Europarådet av yttersta vikt.

Byrån bör, liksom EG-domstolen i sina utlåtanden och avgöranden, utgå från internationella texter vid tolkningen och tillämpningen av EU:s primär- och sekundärrätt.

Kommittén upprepar sitt krav på att EU skall ansluta sig till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och till Europarådets reviderade sociala stadga när man skaffat sig den nödvändiga behörigheten.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Haagprogrammet – frihet, säkerhet och rättvisa" (föredragande: Luis Miguel Pariza Castaños) – EUT C 65, 17.3.2006. 15.12.2005.

2.4 Kommittén ser med stor oro på att förslaget till förordning inte främjar eller stöder en bred representation från det organiserade civila samhället i den nya byråns styrelse och i forumet för grundläggande rättigheter (nedan kallat "forumet"). Detta strider mot innehållet i vitboken om styrelseformerna i EU, där följande anges: "Det civila samhället är av stor betydelse för att framföra medborgarnas önskemål och för att erbjuda tjänster som svarar mot människors behov ... Det civila samhället ser i ökad utsträckning Europa som en möjlig väg att förändra politikens inriktning och samhället. Det finns här en verklig möjlighet att bredda debatten om Europas roll, en chans att mer aktivt involvera medborgarna i arbetet för att uppnå unionens mål. De kan erbjudas en möjlighet att i strukturerad form uttrycka respons, kritik och protester." ⁽²⁾

2.5 Styrelsen och forumet bör inte bara bestå av jurister och akademiker. De bör inrymma människor med bredare erfarenheter, särskilt från icke-statliga organisationer, arbetsmarknadsparter samt organisationer för olika kulturella, religiösa och humanistiska inriktningar som förespråkar och försvarar socialt utestängda och missgynnade samhällsgruppers sociala rättigheter.

3. Särskilda kommentarer

3.1 Rättslig grund för inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter:

3.1.1 Man skulle kunna hävda att artikel 308 i EG-fördraget, kompletterad med ett rådsbeslut enligt avdelning VI, inte räcker för att säkerställa att byrån får befogenheter på de områden som omfattas av EU-lagstiftningen. Artikel 308 i EG-fördraget innebär att gemenskapen (inte unionen) ges rätt att enhälligt besluta om att vidta lämpliga åtgärder för att förverkliga något av gemenskapens mål, i de situationer då EG-fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Det är ett allmänt mål för gemenskapen att se till att de grundläggande rättigheterna till fullo respekteras och skyddas i dess egen verksamhet, men i fördraget föreskrivs inga särskilda befogenheter för detta.

3.1.2 Enligt förslaget till rådsbeslut ges byrån därför rätt att bedriva verksamhet på de områden som avses i avdelning VI av fördraget om Europeiska unionen.

3.1.3 Kommittén understryker att skyddet och främjandet av de mänskliga rättigheterna utgör unionens gemensamma värden och mål så som de formuleras i artikel 6.4 i EU-fördraget: "Unionen skall se till att den har de medel som den behöver för att nå sina mål och genomföra sin politik." Kommittén uppmanar därför rådet att ge byrån den starkast möjliga rättsliga befogenhetsgrunden genom att förankra den i artikel 6.4, så att byrån får de befogenheter som krävs för att fullgöra sitt uppdrag.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 slutlig, s. 14–15.

3.2 Byråns uppgifter (artikel 4):

3.2.1 Kommittén rekommenderar att man i artikel 2 under rubriken "Syfte" infogar ett avsnitt med innebörden att ett av byråns mål skall vara att formulera rekommendationer som berörda institutioner, organ, kontor och byråer inom gemenskapen och dess medlemsstater kan använda när de vidtar åtgärder och utformar handlingsplaner i fråga om de grundläggande rättigheterna. Dessutom skall byrån informera om möjligheterna för det nationella byråerna för mänskliga rättigheter att väcka talan och vidta rättsliga åtgärder för att ge möjlighet till upprättelse åt individer eller grupper som diskrimineras genom lagstiftning eller praxis i länder som inte respekterar rättsstatsprincipen.

Byrån bör årligen utarbeta en rapport om genomförandet av de grundläggande rättigheterna i EU och återkommande rapporter om sina kontakter med internationella institutioner, framför allt på områdena för handel och utvecklingsstöd, samt om associeringsavtalen och Cotonouavtalet.

3.2.2 Kommittén rekommenderar också att byrån i förekommande fall skall kunna uppmanas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen att göra en bedömning av om olika förslag till ny EU-lagstiftning och EU-politik (inbegripet extern politik som handel med utvecklingsländer) är förenliga med stadgan om de grundläggande rättigheterna, vid sidan av byråns rätt att på eget initiativ – efter överenskommelse med eller på förslag av byråns styrelse eller direktion – genomföra bedömningar av hela eller delar av förslagen till EU-lagstiftning.

3.3 Verksamhetsområden (artikel 5):

3.3.1 Vid samrådet visade svaren att 90 % av de tillfrågade ville säkerställa att fokus på kampen mot rasism och främlingsfientlighet inte går förlorat inom byråns verksamhet. Vi välkomnar därför kommissionens förslag i artikel 5.1 b att kampen mot rasism och främlingsfientlighet alltid skall ingå i byråns tematiska verksamhetsområden i enlighet med det fleråriga rambeslutet.

3.3.2 För att säkerställa att kampen mot rasism och främlingsfientlighet ingår i byråns alla verksamheter i enlighet med artikel 5.1 b, anser kommittén dock att ett särskilt utskott för kamp mot rasism och främlingsfientlighet bör inrättas inom styrelsen, för att utforma riktlinjer och fördela de resurser som krävs.

3.4 Styrelse (Artikel 11):

3.4.1 Sammansättning:

Kommittén anser att byrån bör medge ett brett deltagande och samla alla aktörer. Detta bör också avspeglas i styrelsens

sammansättning⁽³⁾. Kommittén ser emellertid med oro på att förslaget till förordning inte främjar eller stöder en bred representation från det organiserade civila samhället i styrelsen.

I vitboken om EU:s styrelseformer framhålls att "*Ekonomiska och sociala kommittén* bör delta i arbetet med att skapa nya relationer, grundade på ömsesidigt ansvar, mellan EU-institutionerna och det civila samhället, i enlighet med de ändringar av artikel 257 i *EG-fördraget som man kom överens om i Nice*"⁽⁴⁾. I enlighet med detta rekommenderar vi att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén skall utse en företrädare i styrelsen.

3.4.2 Ledning:

Kommittén hyser farhågor för byråns självständighet, inte bara i förhållande till EU-institutionerna utan också till medlemsstaterna. Tidigare erfarenheter från EUMC visar att medlemsstaterna "ibland störs av centrumets arbete och därför försöker öka sitt inflytande över dess ledning"⁽⁵⁾. Med tanke på att det ofta är medlemsstaterna som – genom sitt enskilda eller kollektiva agerande i rådet – bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter när de tillämpar EU:s lagstiftning, bör den nya byrån skyddas från politiska ingripanden från medlemsstaterna. Sådana garantier bör inkludera utnämningen av oberoende styrelsemedlemmar.

Ledningsarbetet i byrån måste tåla offentlig granskning. I vitboken om EU:s styrelseformer utvecklas fem principer för gott styresskick, nämligen öppenhet, delaktighet, tydlig ansvarsfördelning, effektivitet och konsekvens. Kommittén rekommenderar att styrelsen utses genom ett öppet förfarande präglat av möjligheter till insyn. Kommissionen bör förse medlemsstaterna med arbetsbeskrivningar för styrelseuppgifterna. Rekryteringsprocessen bör präglas av öppenhet genom att man sprider information om rekryteringen genom offentlig annonsering i medlemsstaterna och redan befintliga nationella och europeiska nätverk.

Kommissionen skall också godkänna den nya byråns budget (artikel 19.3) och arbetsplanering (artikel 5.1). För att säkerställa byråns oberoende ställning måste mekanismer inrättas för att så långt som möjligt garantera respekten för FN:s Parisprinciper för nationella institutioner för mänskliga rättigheter.

⁽³⁾ EESK:s yttrande om "Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet" (föredragande: Sukhdev Sharma) CESE 1615/2003, punkt 3.3.3 (EUT C 80, 30.3.2004).

⁽⁴⁾ EG-fördraget i dess lydelse efter Nicefördraget, art 257, punkt 15.

⁽⁵⁾ EESK:s yttrande om "Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet" (föredragande: Sukhdev Sharma) CESE 1615/2003, punkt 3.3.4 (EUT C 80, 30.3.2004).

3.4.3 Antalet sammanträden inom styrelsen:

Kommittén rekommenderar att byråns styrelse sammanträder mer än en gång per år för att säkerställa styrelsemedlemmarnas ansvarighet och delaktighet.

3.5 Direktionen (Artikel 12):

Enligt förslaget skall direktionen bestå av styrelsens ordförande och vice ordförande samt två företrädare för kommissionen. Vi anser att kommissionens andel av direktionen därmed är för stor och att detta kan ses som ett hot mot byråns oberoende. Därför rekommenderar vi att antalet styrelseledamöter ökas från två till fem.

Vi vill än en gång framhålla att det vore önskvärt med solidare samordning och samarbete mellan byrån och Europarådet (som påpekades i punkt 2.3), och vi ser som vårt främsta mål att skapa en kultur för mänskliga rättigheter inom Europeiska unionen. Kommittén föreslås därför att en av styrelsemedlemmarna i direktionen skall komma från Europarådet. Den lösningen skulle säkerställa samverkan och komplementaritet mellan byrån och Europarådet.

3.6 Forum för grundläggande rättigheter (artikel 14):

3.6.1 Kommittén ser med oro på att förslaget till förordning inte främjar eller stöder en bred representation från det organiserade civila samhället i forumet. Forumet bör ha bredast möjliga bas bland aktörerna, som är icke-statliga organisationer, arbetsmarknadsparter samt organisationer för olika kulturella, religiösa och humanistiska inriktningar som är engagerade i försvaret av mänskliga rättigheter. Kommittén rekommenderar att minst 1/3 av forumets medlemmar representerar det organiserade civila samhället.

3.6.2 Enligt förslaget till förordning skall byråns direktör fungera som ordförande för forumet. Forumet bör emellertid fungera som plattform för hela styrelsen, inte bara för direktören. Därför bör styrelsens ordförande fungera som ordförande

även för forumet i syfte att säkerställa nära förbindelser mellan de två instanserna.

3.6.3 Sakkunskapen i det befintliga nätverket av oberoende experter på grundläggande mänskliga rättigheter får inte gå förlorad. Kommittén rekommenderar att nätverket av oberoende experter företräds i forumet.

3.7 Oberoende och allmänhetens intresse (artikel 15):

3.7.1 För att säkerställa byråns oberoende ställning måste mekanismer inrättas för att så långt som möjligt garantera respekten för FN:s Parisprinciper för nationella institutioner för mänskliga rättigheter. Kommittén rekommenderar därför att nuvarande artikel 15.1 ("Byrån skall utföra sina uppgifter helt oberoende.") ersätts med följande:

"Byrån skall utföra sina uppgifter helt oberoende och i enlighet med FN:s Parisprinciper för nationella institutioner för mänskliga rättigheter".

3.8 Finansiella bestämmelser (kapitel 5), artikel 19 (Upprättande av budgeten):

Kommittén vill åter hänvisa till Parisprinciperna om tillräcklig finansiering för att byrån skall kunna fullgöra sina uppgifter och sin verksamhet. Finansieringen bör syfta till att säkerställa att byrån har tillräcklig personal, tillräckliga lokaler och tillräckliga programresurser. Utan garantier för tillräcklig finansiering kommer byrån att bli känslig för politisk påverkan från EU-institutionerna och medlemsstaterna.

3.8.1 Kommittén rekommenderar därför att följande stycke infogas före artikel 19.1:

"(1A) Unionen skall förse byrån med ekonomiska resurser som är tillräckliga för att den skall kunna fullgöra sina uppgifter under hela budgetåret. I undantagsfall kan byrån begära ytterligare resurser för att genomföra särskilda eller kompletterande uppgifter som inte omfattas av den årliga budgeten".

Bryssel den 14 februari 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND