



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.10.2000
KOM(2000) 644 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**OM DEN RETLIGE STATUS FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS CHARTER OM
GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

OM DEN RETLIGE STATUS FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

BESKRIVELSE AF UDKASTET TIL CHARTER:

1. Den udfordring, som udarbejdelsen af udkastet til charter frembød, er nu vel overstået. På et højtideligt møde den 2. oktober 2000 i den forsamling, der har ansvaret for udarbejdelsen af chartret, kunne forsamlingens formand således konstatere en meget bred enighed og overdrage formanden for Det Europæiske Råd udkastet¹.

Udkastet har en reel merværdi. Det samler i én og samme tekst rettigheder, der hidtil har været spredt i en lang række internationale og nationale instrumenter, og det indeholder selve essensen af de fælles europæiske regler for grundlæggende rettigheder.

2. Der er tale om en harmonisk tekst med ambitiøse fornyelser:

- den samler i én og samme tekst alle personlige rettigheder, nemlig borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder for borgerne i Den Europæiske Union. Chartret stadfæster således utvetydigt princippet om rettighedernes udelelighed. Chartret bryder den sondring, der hidtil har været anvendt i europæiske og internationale tekster, mellem borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og økonomiske og sociale rettigheder på den anden og strukturerer alle rettigheder efter følgende hovedprincipper: den menneskelige værdighed, de grundlæggende friheder, ligestilling, solidaritet, unionsborgerskab og retfærdighed

- ifølge universalitetsprincippet gælder de fleste rettigheder i udkastet for alle mennesker uanset nationalitet og bopæl. Det forholder sig anderledes med de rettigheder, der er mere direkte knyttet til unionsborgerskabet, og som kun gælder for unionsborgerne (som f.eks. deltagelse i valg til Europa-Parlamentet og i kommunalvalg), eller visse rettigheder der er knyttet til særlige kategorier (f.eks. børns rettigheder, arbejdstageres rettigheder hvad angår visse sociale rettigheder)

- udkastet er i øvrigt ganske nutidigt i fastsættelsen af rettigheder, f.eks. rettigheder som beskyttelse af personoplysninger eller rettigheder i tilknytning til bioetik, der uden at være helt nye dog er et svar på den nuværende og fremtidige udvikling af informationsteknologien og genteknologien
- udkastet tager også højde for nutidens stærke og legitime krav om åbenhed og upartiskhed i EU-administrationen og fastslår retten til aktindsigt og retten til god forvaltning, der sammenfatter EF-Domstolens retspraksis på området
- tekstens neutrale udformning fra et kønsmæssigt synspunkt skal understreges. Udkastet henvender sig til alle mennesker og udelukker det ene køns dominans af det andet
- på det formelle område er teksten affattet klart og koncist for at være let forståelig for alle de mennesker, den henvender sig til. Det er den første betingelse for at opfylde det ønske, der blev formuleret af Det Europæiske Råd i Köln, om tydeligt at nedfælde de grundlæggende rettigheders overordnede betydning og rækkevidde for EU-borgerne. Det er også en betingelse for at drage nytte af alle de fordele for retssikkerheden, som chartret skal give, hvad angår EU-rettens gennemførelse i praksis.

3. I lyset af udkastets udformning, der tager højde for de krav, Kommissionen fremsatte i sin meddelelse af 13. september 2000², kunne Kommissionens repræsentant over for forsamlingen fuldt ud tilslutte sig udkastet til charter.

Kommissionen er overbevist om, at udkastet har en reel merværdi, og at denne merværdi netop skal sikre chartrets fremtidige succes, uanset hvilken status det ender med at få.

CHARTRETS STATUS OG FØLGER:

4. Spørgsmålet om chartrets status har været kernen i debatten, siden Det Europæiske Råd i Köln besluttede, at der skulle udarbejdes et udkast til charter. Stats- og regeringscheferne besluttede at dele svaret op i to faser:

¹ Dokument CHARTE 4487/00 (KONVENT 50) af 28. september 2000.

² KOM (2000) 559.

- for det første skal chartret proklameres højtideligt af Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet

- og dernæst skal det besluttes, *"om og i givet fald hvorledes chartret skal optages i traktaterne"*³.

5. Spørgsmålet har givet anledning til mange reaktioner.

Europa-Parlamentet har i to beslutninger vedtaget den 16. marts 2000⁴ og den 2. oktober 2000⁵ klart taget parti for et bindende charter, der skal indarbejdes i traktaterne. Det samme gælder Det Økonomiske og Sociale Udvalg⁶ og Regionsudvalget⁷ i deres respektive udtalelser fra september 2000.

Det samme krav blev næsten enstemmigt fremsat af repræsentanterne for civilsamfundet under de høringer, som forsamlingen har arrangeret. Det er ikke særlig sandsynligt, at den forventning, som udarbejdelsen af chartret skaber hos befolkningen, kan indfries udelukkende ved EU-institutionernes proklamation af chartret, hvis det ikke efterfølgende indarbejdes i traktaterne.

Mange af medlemmerne af forsamlingen, der tilhører forskellige politiske tendenser, har udtrykt sig positivt for en indarbejdelse af chartret i traktaterne.

Endelig har Kommissionen i ovennævnte meddelelse af 13. september forpligtet sig til at forelægge en meddelelse om chartrets retlige status.

6. Kommissionen havde lejlighed til at udtale sig om chartrets retlige status i et svar på en mundlig forespørgsel i Europa-Parlamentet i december 1999⁸. Kommissionen erklærede på det tidspunkt, at forsamlingen i sit arbejde og i den endelige tekst skulle lade to muligheder være åbne vedrørende chartrets endelige status, således som ønsket af stats- og regeringscheferne. En retligt bindende tekst indarbejdet i traktaterne eller en højtidelig politisk erklæring.

³ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Köln den 3. og 4. juni 1999, bilag IV.

⁴ Europa-Parlamentets beslutning A5-0064/2000 om udarbejdelse af et charter om Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder offentliggjort i protokol fra plenarsamlingen den 16. marts 2000.

⁵ Europa-Parlamentets beslutning B5-0767/2000 om Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder offentliggjort i protokol fra plenarsamlingen den 3. oktober 2000.

⁶ Udtalelse CES 1005/2000 vedtaget den 20. september 2000.

⁷ Udtalelse CdR 140/2000 vedtaget den 20. september 2000.

⁸ Mundtlig forespørgsel 0-0698/99 fra David Martin.

Kommissionen præciserede også, at udkastet til charter skulle opfylde to hovedmål, nemlig synlighed over for borgerne og skabelse af retssikkerhed på de områder, hvor EU-retten finder anvendelse.

7. Forsamlingen har derfor også på foranledning af forsamlingens formand, Roman Herzog, haft som udgangspunkt at udarbejde en tekst, "som om" den skal indarbejdes i traktaterne og således overlade den endelige beslutning til Det Europæiske Råd.
8. Denne "som om"-doktrin har klart præget forsamlingens arbejde. Hvis chartret udelukkende var blevet udarbejdet med det formål at blive en politisk erklæring, ville udkastets generelle bestemmelser, der er de vigtigste og mest vanskelige i udkastet (kapitel VII), have været overflødige.

Det skal understreges, at disse bestemmelser er vigtige, idet de er en garanti for chartrets fremtidige succes.

De har gjort det muligt at understrege, hvad chartret er, nemlig et instrument til kontrol af EU-institutionernes og medlemsstaternes overholdelse af de grundlæggende rettigheder, når de handler inden for rammerne af EU-retten. Det kommer klart til udtryk i artikel 51, stk. 1, hvor det fastslås, at chartret er rettet til Unionens institutioner og organer samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.

9. Men disse bestemmelser har også til formål at give de nødvendige svar på de meget vigtige spørgsmål, der vil opstå, hvis chartret indarbejdes i traktaterne.

I den henseende mener Kommissionen, at udkastet til chartret indeholder relevante svar:

- **sikring af EU-rettens autonomi:** det er også vigtigt, at chartret indarbejdes harmonisk i EU's retssystem, og at de retlige principper, der ligger til grund, overholdes. Det gælder navnlig EU-rettens autonomi i forhold til den internationale og nationale ret, og chartret overholder da også nøje denne autonomi. Især er den udtrykkelige anerkendelse af dette i artikel 52, stk. 3, sidste punktum, særdeles tilfredsstillende: Der er intet til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse end den europæiske konvention.

- **forholdet mellem chartret og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder:** faren for, at der opstår uoverensstemmelse mellem rettighederne og frihederne i den europæiske konvention og chartret, samt risikoen for, at retspraksis ved domstolen i Strasbourg og i Luxembourg udvikler sig forskelligt, er blevet fuldt ud analyseret i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til charter. De løsninger, der er valgt i artikel 52, stk. 3, i udkastet er helt tilfredsstillende, og der er i øvrigt en meget stor enighed herom og om de øvrige bestemmelser i udkastet, der også støttes af Europarådets observatører i forsamlingen: rettighederne i chartret har i det omfang, de svarer til rettigheder, der allerede er indskrevet i den europæiske konvention, samme betydning og rækkevidde, uden at det berører ovennævnte princip om EU-rettens autonomi. Risikoen for at retspraksis ved Den Europæiske Domstol for Menneskerettigheder og ved De Europæiske Fællesskabers Domstol udvikler sig forskelligt skulle således være fjernet. Selv om udkastet til charter naturligvis er neutralt med hensyn til EU's tiltrædelse af den europæiske konvention, må det erkendes, at spørgsmålet er åbent. Selv om chartret foreligger, vil det ikke gøre tiltrædelsen mindre interessant, idet det ville skabe en ekstern kontrol af de grundlæggende rettigheder i EU. På samme måde ville en tiltrædelse af konventionen heller ikke gøre det mindre interessant at udarbejde et charter for Den Europæiske Union.

- **chartrets forhold til EU's kompetence og overholdelsen af nærhedsprincippet:** chartret vil ikke give anledning til overførsel af nye beføjelser til Fællesskabet eller give EU nye opgaver. Endvidere skal nærhedsprincippet overholdes. Artikel 51 i udkastet er fuldstændig klar, hvilket også gælder afsnit 5 i præamblen, der, hvis det skulle være nødvendigt, viser, at forfatterne til udkastet har været meget opmærksomme på disse spørgsmål.

- **chartrets forhold til medlemsstaternes forfatninger:** man kunne have frygtet, at chartret ville betyde, at medlemsstaterne skulle ændre deres forfatning. Det er ikke tilfældet. Ikke på grund af en generel bestemmelse i udkastet men på grund af de rettigheder, chartret stadfæster. Under alle omstændigheder er de bemærkninger, der er blevet fremsat i den henseende under hele forsamlingens arbejde, navnlig fra regeringsrepræsentanterne, blevet inddraget. Det er i hvert fald klart, at chartrets anvendelsesområde ikke erstatter medlemsstaternes forfatninger. Det er endvidere

klart, at forholdet mellem EU's primærret - som chartret bliver en del af, hvis det indarbejdes i traktaterne - og den nationale ret ikke skal ændres.

- **en betydelig større retssikkerhed:** efter arbejdets afslutning er det klart for Kommissionen, at chartret ikke vil bringe retssikkerheden i forbindelse med de grundlæggende rettigheder i fare. Tværtimod vil det øge retssikkerheden betydeligt. Chartret vil kunne tjene som en klar retningslinje for EF-Domstolens fortolkning af de grundlæggende rettigheder, en fortolkning der på nuværende tidspunkt støtter sig på forskellige spredte kilder, der nu og da er usikre. Det skal endvidere understreges, at chartret ikke vil ændre retsmidlerne og den retlige struktur, der fremgår af traktaterne, da dets bestemmelserne ikke åbner nye veje til fællesskabsdomstolene.

10. I lyset af ovenstående kan man derfor med rimelig sikkerhed gå ud fra, at chartret vil få retlige og andre virkninger, uanset hvilken status det får. Som Kommissionen nævnte under debatten i Europa-Parlamentet den 3. oktober 2000⁹, er det klart, at Rådet og Kommissionen, der skal foretage den højtidelige proklamation af chartret, i det fremtidige lovgivningsarbejde vil have vanskeligt ved at se bort fra en tekst, der er udarbejdet på foranledning af Det Europæiske Råd af et forum med fuld national og europæisk legitimitet.

På samme måde er det sandsynligt, at EF-Domstolen vil lade sig inspirere af chartret, ligesom den har ladet sig inspirere af andre tekster om grundlæggende rettigheder. *Det må forventes, at chartret under alle omstændigheder bliver bindende som generelle principper for fællesskabsretten gennem EF-Domstolens fortolkning af det.*

11. Kommissionen mener, at chartret på grund af indholdet, den stringente retlige formulering og chartrets store politiske og symbolske værdi før eller senere bør indarbejdes i traktaterne. For Kommissionen er en sådan indarbejdelse således ikke et teoretisk eller dogmatisk spørgsmål. Det er derimod et spørgsmål om effektivitet og sund juridisk fornuft. *Det er derfor at foretrække, at chartret af hensyn til synligheden og retssikkerheden bliver bindende i sig selv og ikke bare gennem retspraksis.*

I praksis er det egentlige spørgsmål, hvornår og hvordan chartret skal indarbejdes i traktaterne.

⁹ Mundtlig forespørgsel 0-0115/00 fra Giorgio Napolitano.

HVAD SKAL DER BESLUTTES NU?

12. Kommissionen er klar over, hvor vigtigt det er, at chartret i fremtiden fuldt ud kan finde anvendelse. Den har derfor ikke til hensigt at lade det tynde en i forvejen politisk tung dagsorden. Det er stats- og regeringschefernes opgave at tage udfordringen op. Men Kommissionens politiske vurdering er, at enhver beslutning på dette område skal baseres på de klare kriterier, der allerede er nævnt:

- en vurdering af chartrets indhold
- en styrket retssikkerhed
- en synliggørelse af borgernes rettigheder
- en forankring af hele det europæiske projekt i de værdier, der beskyttes af de grundlæggende rettigheder.

Herudover ønsker Kommissionen at understrege, at stats- og regeringscheferne har forskellige muligheder både hvad angår de tekniske muligheder for at få chartret indarbejdet i traktaterne og den tidsplan, der skal fastsættes i den henseende.

Hvad angår tidsplanen kunne Det Europæiske Råd allerede nu sætte spørgsmålet på dagsordenen for den igangværende regeringskonference. Det Europæiske Råd kunne træffe en sådan beslutning på sit møde i Biarritz. Man kan imidlertid ikke behandle spørgsmålet uden at tage højde for rækkevidden af det arbejde, som Det Europæiske Råd allerede har defineret for den nuværende regeringskonference, og heller ikke se bort fra den reorganisering af traktaterne, som Kommissionen også allerede har foreslået konferencen i sin meddelelse af 12. juli 2000 om en grundtraktat for Den Europæiske Union¹⁰.

Kommissionen mener, at reorganisationen af traktaterne og chartrets indarbejdelse i traktaterne hænger meget tæt sammen. Derfor bør stats- og regeringscheferne i Nice i hvert fald beslutte at iværksætte en proces, der går i den retning, og som klart fastsætter målsætningerne, retningslinjerne og proceduren.

¹⁰ KOM (2000) 434.

Kun på den måde vil det blive muligt at gennemføre den nødvendige oplysning over for borgerne og konkretisere de tekniske retningslinjer for at nå et godt resultat.

Hvad angår de tekniske retningslinjer kunne Det Europæiske Råd, når tidspunktet er inde, f.eks. foreslå, at artiklerne i chartret blot indføres i traktaten om Den Europæiske Union under overskriften "Grundlæggende rettigheder", eller at chartret indarbejdes i en protokol bilagt traktaterne.

Under alle omstændigheder er spørgsmålet, om artikel 6, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union kan bibeholdes uden ændringer. Det skal i hvert fald være klart for enhver, at selv om man lader mulighederne for den fremtidige udvikling stå åbne, vil det i lyset af artikel 6, stk. 2, ikke være muligt at se bort fra chartret som en højtidelig politisk erklæring. Kommissionen mener, at spørgsmålet bør tages op på regeringskonferencen efter Det Europæiske Råds møde i Biarritz. Der vil være tale om eventuelt at ændre denne bestemmelse i traktaten om Den Europæiske Union, samtidig med at man skal ihukomme den sekvens, der findes i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Köln, nemlig proklamation af chartret på Det Europæiske Råds møde i Nice og derefter indarbejdelse i traktaterne.
