

DET EUROPÆISKE KONVENT

SEKRETARIATET

Bruxelles, den 25. oktober 2002 (28.10)
(OR. en)

CONV 368/02

CONTRIB 128

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet

til: konventet

Vedr.: **Bidrag fra Iñigo Mendez de Vigo, Klaus Hänsch og Andrew Duff, medlemmer af konventet**
"Europa-Parlamentets beslutning om virkningen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og dets fremtidige status"

Generalsekretæren for konventet har modtaget vedlagte bidrag fra **Iñigo Mendez de Vigo, Klaus Hänsch** og **Andrew Duff**, medlemmer af konventet.

P5_TA-PROV(2002)0508**Chartret om grundlæggende rettigheder****Europa-Parlamentets beslutning om virkningen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og dets fremtidige status (2002/2139(INI))**

Europa-Parlamentet,

- der henviser til sin beslutning af 16. marts 2000 om udarbejdelse af et charter om Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder¹,
- der henviser til sin afgørelse af 14. november 2000 om godkendelse af udkast til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder²,
- der henviser til forretningsordenens artikel 163,
- der henviser til betænkning fra Udvalget om Konstitutionelle Anliggender og udtalelser fra Udvalget om Retlige Anliggender og det Indre Marked, Udvalget om Kvinders Rettigheder og Lige Muligheder og Udvalget for Andragender (A5-0332/2002),

der henviser til følgende:

Chartrets legitimitet

- A. Begrebet unionsborgerskab blev traktatfæstet med Maastricht-traktaten (1992), som i artikel 6, stk. 2, fastsatte følgende: "Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten"³. I det efterfølgende tiår blev der gjort fremskridt med hensyn til udviklingen af EU's menneskerettighedsprofil, hovedsagelig inden for dets eksterne politikker, men også i forbindelse med Københavnskriterierne for udvidelsesprocessen (1993);
- B. I juni 1999 vedtoges det på Det Europæiske Råd i Köln at udarbejde et charter om Den Europæiske Unions grundlæggende rettigheder "for tydeligt at nedfælde de grundlæggende rettigheders overordnede betydning og rækkevidde for EU-borgerne". Det Europæiske Råd vedtog, at det, når chartret var blevet proklameret, skulle "undersøges, om og i givet fald hvorledes chartret skal optages i traktaterne". stats- og regeringscheferne nedsatte et ad hoc-organ til udarbejdelse af et udkast til charter (som kaldte sig en forsamling (konvent)) bestående af repræsentanter for stats- og regeringscheferne og for formanden for Europa-Kommissionen samt medlemmer af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter;

¹ EFT C 377 af 29.12.2000, s. 329.

² EFT C 223 af 8.8.2001, s. 74.

³ EF-Domstolen havde i hvert fald siden 1969 anset grundlæggende rettigheder for at indgå i de generelle principper for fællesskabsretten (Stauder-dommen).

- C. Konventet arbejdede fra den 17. december 1999 til den 2. oktober 2000 med Roman Herzog, tidligere præsident for Forbundsrepublikken Tyskland, som formand. Det Europæiske Råd fastlagde nærmere konventets mandat i Tampere i oktober 1999 og foretog en vurdering af fremskridtene på mødet i Feira i juni 2000. Konventet arbejdede under stor åbenhed og afholdt høringer i vidt omfang. Uanset spørgsmålet om chartrets endelige status vedtog konventet som bekendt at arbejde, "som om" det var i færd med at udforme en bindende retsakt og med den udtrykkelige hensigt at sikre retssikkerhed. Konventet opfyldte præcist det mandat, det havde fået af Det Europæiske Råd, som på sin side enstemmigt tilsluttede sig udkastet til charter i Biarritz den 13.-14. oktober 2000;
- D. Efter at chartret var blevet godkendt af Europa-Parlamentet (den 14. november 2000) og af Kommissionen (den 6. december 2000) samt af en række nationale parlamenter, blev det højtideligt proklameret af formændene for de tre EU-institutioner på mødet i Nice den 7. december 2000. Regeringskonferencen forpligtede sig ligeledes til at behandle chartrets fremtidige status i løbet af et års tid som et af fire spørgsmål vedrørende yderligere konstitutionel reform af EU, der skulle afsluttes på en ny regeringskonference i 2004;
- E. I Laeken-erklæringen af 15. december 2001 indkaldte Det Europæiske Råd et konstitutionelt konvent med legitimitet svarende til charterkonventets under forsæde af den tidligere præsident for Den Franske Republik, Valéry Giscard d'Estaing, der bl.a. skulle overveje, om chartret "skal indarbejdes i grundtraktaten, og om Det Europæiske Fællesskab skal tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention";
- F. Konventet har nedsat en arbejdsgruppe med kommissær Antonio Vitorino som formand, der skal behandle de nærmere bestemmelser i forbindelse med og konsekvenser af chartrets indarbejdelse i traktaten og EF's/EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention¹;

Indhold

- G. Chartret omfatter de klassiske menneskerettigheder i den europæiske menneskerettighedskonvention, således som de er udviklet i retspraksis af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg. Det har imidlertid en meget større rækkevidde. For det første omfatter det, således som et sådant dokument bør gøre, et katalog af rettigheder, der følger af Den Europæiske Unions kompetence, således som disse er fastlagt i traktaterne og udviklet i retspraksis af EF-Domstolen i Luxembourg. For det andet, hvilket er vigtigt, bekræfter det de rettigheder og principper, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale traktatfæstede forpligtelser. For det tredje tager det hensyn til den moderne videnskabelige og teknologiske udvikling. For det fjerde afspejler og respekterer det fuldt ud den europæiske sociale model;
- H. I lighed med de kataloger over rettigheder, som er fælles for de fleste medlemsstaters forfatninger, sammenfatter chartret i én tekst et omfattende katalog af ikke blot specifikke rettigheder, men også generelle frihedsrettigheder, værdier og principper; det er hvad angår stil, form og præcision en velkendt form for dokument;
- I. Selv om det ikke var hensigten, at chartret skulle skabe nye rettigheder, er det lykkedes med chartret at gøre de eksisterende rettigheder mere synlige. Ved at skabe en ny, bred konsensus

¹ Vedrørende arbejdsgruppens mandat se CONV 72/02, og vedrørende de nærmere bestemmelser se CONV 116/02.

omkring en ny formulering af rettighederne giver chartret dem øget klarhed og får dem til at træde frem. Chartret afspejler moderne europæiske normer for god forvaltningspraksis med hensyn til lighed og ikkeforskelsbehandling, socialpolitik, miljøbeskyttelse, borgerrettigheder, administration og retsvæsen. Disse rettigheder er udelelige: i Europa hænger frihed, lighed og solidaritet sammen;

- J. Chartret er et dynamisk dokument, der, som det hedder i præamblen, søger at "styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på baggrund af samfundsudviklingen, de sociale fremskridt og den videnskabelige og teknologiske udvikling". Dets mål er at bistå EU i dets opgave med yderligere at udvikle de fælles værdier, samtidig med at det respekterer de nationale identiteters diversitet. Dets formulering åbner mulighed for en fremtidig udvikling af gældende fællesskabsret;
- K. Chartret er derfor af varig karakter. Trods dets uafklarede retsstilling blev det fuldt ud legitimeret i kraft af den måde, det blev udarbejdet på, og det blev udformet med henblik på at gælde i mange år. Intet konstitutionelt dokument af denne art kan være perfekt, og alle sådanne dokumenter skal kunne ændres, men at åbne for en revision af det nu, navnlig på et så tidligt tidspunkt, kan mindske dets integritet og moralske styrke. Der kræves erfaring med en bindende anvendelse af chartret, inden der kan overvejes ændringer af det. Det nuværende konvent har under alle omstændigheder ikke fået mandat i Laeken-erklæringen til at omskrive chartret; det bør fastsættes, at en sådan revision kun kan finde sted efter den metode, der gælder for andre forfatningsmæssige bestemmelser;
- L. Det kan ikke desto mindre blive nødvendigt at foretage nogle tekniske ændringer i de "horisontale bestemmelser" i chartret, for at det skal kunne indarbejdes i traktaten;

Anvendelsesområde

- M. Chartret tillægger ikke Unionen nogen kompetence. Tværtimod begrænser det EU-institutionernes udøvelse af beføjelser som følge af deres pligt til at respektere chartret. Institutionerne har ligeledes pligt til inden for rammerne af deres kompetence at fremme respekten for chartrets bestemmelser;
- N. Chartret begrænser ikke medlemsstaternes kompetence i henhold til traktaterne. Det træder ikke i stedet for medlemsstaternes ordninger for grundlæggende rettigheder, men er et supplement til dem;
- O. Chartret er rettet til Den Europæiske Unions institutioner og organer (samt agenturer) og til medlemsstaterne, når og i det omfang de gennemfører EU-ret og -politik;
- P. For så vidt som chartret forudsætter en direkte forbindelse mellem borgerne på den ene side og den supranationale myndighed på den anden side, vil det hjælpe Unionen med at respektere subsidiaritetsprincippet. Chartret bør tjene som model for hele den forfatningsmæssige ordning;

Virkning

- Q. Selv om chartret ikke direkte kan håndhæves af en domstol, betyder dets status som højtidelig proklamation, at det som forventet allerede er blevet et vigtigt referencedokument. Det

overholdes af EU-institutionerne og påberåbes af såvel medlemsstaterne som borgerne¹, bl.a. i forbindelse med andragender til Europa-Parlamentet og klager til Den Europæiske Ombudsmand. Kommissionen har besluttet at betragte chartret som bindende for Kommissionen selv og har indført interne procedurer til sikring af, at chartrets bestemmelser overholdes². Den behandler chartret som et generelt princip for fællesskabsretten; når Kommissionen fremsætter forslag til retsakter, anfører den systematisk, at den har respekteret chartret³;

- R. Rådet har endnu ikke valgt at betragte chartret som bindende, men har henvist udtrykkeligt til chartret i fire afgørelser og i to resolutioner⁴;
- S. Artikel 58 i Europa-Parlamentets forretningsorden fastsætter, at Parlamentet i særdeleshed skal undersøge, om retsakter er i overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder. Europa-Parlamentet har endvidere anvendt chartret som model for sin årlige gennemgang af situationen med hensyn til de grundlæggende rettigheder i EU. Der har hyppigt været henvisninger til chartret i Parlamentets betænkninger og beslutninger samt i medlemmernes skriftlige forespørgsler til Kommissionen og Rådet;
- T. Tre retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure, har også indeholdt henvisninger til chartret (aktindsigt i dokumenter, social udstødelse og finansiel sikkerhedsstillelse)⁵; talrige andre er under behandling;
- U. Såvel Udvalget for Andragender som Ombudsmanden har modtaget mange andragender og henvendelser fra borgere, der henviser til chartret, selv om der har været en lang række klare misforståelser med hensyn til dets anvendelsesområde eller beskyttelsesniveau. Ikke desto mindre har Udvalget for Andragender og Ombudsmanden været blandt de første til at udnytte chartret aktivt i borgernes interesse. De har givet medhold i klager og benyttet deres beføjelser til at foretage undersøgelser på eget initiativ vedrørende forskelsbehandling inden for EU-institutionernes ansættelses- og personalepolitik med hensyn til alder, køn, race, udtryksfrihed og forældreorlov. De anvender også systematisk adfærdskodeksen for god forvaltningsskik for at forsøge at give chartrets bestemmelser virkning. De finder, at chartret bør være bindende ved enhver anvendelse af fællesskabsretten. Udvalget for Andragender og Den Europæiske Ombudsmand samt dennes netværk af nationale ombudsmænd kan spille en vigtig rolle for at fremme og overvåge chartrets gennemførelse, og Den Europæiske Ombudsmand kunne tillægges beføjelse til at forelægge vigtige sager om grundlæggende rettigheder for EF-Domstolen;

¹ Se f.eks. Domstolens dom af 10.9.2001, C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet.

² Kommissionens meddelelse, Application de la Charte, SEK(2001) 380/3 af 13.3.2001.

³ Forslag til retsakter, hvori der citeres artikler i chartret, dækker konkurrencepolitik, arbejdsmarkedsforhold, databeskyttelse, videnskabelig forskning, asyl- og flygtningepolitik, tobaksreklamer og –sponsorering, ulovlig narkotikahandel, forældremyndighed og børns rettigheder, adgang til retsvæsenet, arrestordren, handicap, sundhedsbeskyttelse, racisme og fremmedhad og tjenestemandsvedtægten.

⁴ Rådets afgørelse 2001/903/EF om Det Europæiske Handicapår 2003, Rådets afgørelse 2002/187/RIA om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet, Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme og Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne samt Rådets resolution 2002/C 50/01 om fremme af den sproglige mangfoldighed og indlæringen af fremmedsprog og resolution 2002/C 163/01 om livslang læring.

⁵ Henholdsvis forordning (EF) nr. 1049/2001, afgørelse nr. 50/2002/EF og direktiv 2002/47/EF.

- V. Der har været flere forsøg på at påberåbe sig chartret i tvister ved Fællesskabets retsinstanser. Generaladvokaterne henviser i et stigende antal tilfælde til chartret i deres forslag til afgørelse, og det er blevet en vigtig inspirationskilde for dommerne¹. Retten i Første Instans har fastslået, at chartret bekræfter en ret til domstolskontrol som et generelt princip for fællesskabsretten². I et andet tilfælde søgte Retten under henvisning til chartret at udvide adgangen til effektiv adgang til domstolsprøvelse for en part, der er umiddelbart, men ikke individuelt berørt³. Selv om EF-Domstolen har imødegået denne fortolkning, fordi man derved ville overskride de beføjelser, som Fællesskabets retsinstanser er tillagt⁴, henstillede den samtidig til en traktatændring i så henseende⁵. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er også begyndt at foretage positive henvisninger til chartret⁶.
- W. Ikke blot Europa-Parlamentet og Kommissionen⁷, men også Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget har krævet, at chartret bliver retligt bindende. Dette stærke budskab blev for nylig styrket inden for rammerne af konventets forum for civil-samfundet og dets Ungdomskonvent;

Overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention

- X. Frygten for, at chartret ville udgøre en trussel mod den europæiske menneskerettighedskonventions og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols troværdighed, er blevet gjort til skamme. Strasbourg-domstolens praksis indebærer en ekstern overvågning af og sikring af minimumsnormer i forbindelse med Europarådets 44 medlemsstaters resultater på menneskerettighedsområdet. Luxembourg-domstolens praksis indebærer intern kontrol med og krav om en høj grad af respekt for menneskerettighederne inden for EU's retsområde. Chartrets betydning ligger i, at det sikrer en mere vidtgående rettighedsbaseret ordning i EU;
- Y. Som både Europa-Parlamentet og Europarådets Parlamentariske Forsamling har udtalt gentagne gange, ville den bedste måde at sikre sammenhæng mellem den europæiske menneskerettighedskonvention og EU's menneskerettighedsbestemmelser være, at Unionen tiltræder konventionen. Det er vigtigt at fjerne den anomali, at EU, som har beføjelser, der er tildelt det af dets medlemsstater, ikke er en kontraherende part i den europæiske menneskerettighedskonvention på linje med medlemsstaterne. Hvis EU undertegnede den europæiske menneskerettighedskonvention, ville det være underlagt samme eksterne kontrol med hensyn til menneskerettigheder som dets medlemsstater. På den ene side gør chartrets eksistens ikke EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention hverken unødvendig eller irrelevant. Tiltrædelsen er ønskværdig i sig selv, uanset chartrets status. På den anden side ville en tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention ikke gøre chartrets indarbejdelse i traktaten mindre nødvendig eller relevant. En sådan tiltrædelse er et skridt i retning af, at Unionen også tiltræder andre internationale instrumenter, der sikrer de grundlæggende menneskerettigheder;

¹ Se f.eks. forslag til afgørelse fra generaladvokat Tizzano i sag C-173/99, BECTU, og generaladvokat Léger i sag C-353/99, Hautala.

² Dom af 30.1.2002, sag T-54/99, max.mobil mod Kommissionen.

³ Dom af 3.5.2002, sag T-177/01, Jégo-Quéré mod Kommissionen.

⁴ Dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, præmis 44.

⁵ Idem, præmis 45.

⁶ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, klage nr. 25680/94, dom af 11.7.2002.

⁷ KOM(2000) 644.

- Z. Selv efter EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention ville EF-Domstolen fortsat være sidste instans, for så vidt angår fællesskabsretten. EF-Domstolens forhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ville være fuldstændig det samme som de nationale øverste domstole eller forfatningsdomstole, der anerkender Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kompetence til at kontrollere overensstemmelse og forenelighed med paneuropæiske menneskerettighedsnormer. Når Den Europæiske Union først får status som juridisk person i folkeretlig forstand, ville den være direkte repræsenteret ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvorved både EF-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols autoritet og autonomi ville blive styrket;
1. bemærker, at den fremgangsmåde, der blev valgt ved udarbejdelsen af chartret, sammen med den udbredte brug, som institutionerne, domstolene og borgerne allerede gør af det, giver chartret om grundlæggende rettigheder stor autoritet; mener, at chartrets virkning ville blive væsentligt styrket, hvis de rettigheder, der følger heraf, kunne gøres gældende ved domstolene i henhold til EU-retten;
 2. opfordrer indtrængende konventet til at styrke retssikkerheden og bringe den politiske forvirring til ophør ved at give chartret status som primærret og derved gøre det til et centralt referencepunkt for Domstolen og de nationale retter; understreger, at chartret bør inkorporeres i Den Europæiske Unions forfatningsret;
 3. advarer mod farerne ved at afvise at gøre chartret bindende for alle EU-institutioner, -organer og -agenturer samt for medlemsstaterne, når og i det omfang de gennemfører EU-ret og -politik, og derved skuffe unionsborgernes forventninger;
 4. fastholder, at en højere status for chartret er yderst ønskværdig i forbindelse med udvidelsen, fordi det vil tjene til at sætte en ordening for grundlæggende rettigheder i centrum for den europæiske integrationsproces til betryggelse for såvel gamle som nye og potentielle medlemsstater;
 5. påpeger, at hvis chartret gøres bindende, vil det betyde, at der indledes en ny fase i udviklingen af unionsborgerskabet, og at det for at beskytte borgerne mod enhver form for misbrug af øgede EU-beføjelser vil være nødvendigt at udvikle retsmidler til afhjælpning heraf;
 6. foreslår derfor, at konventet i nært samråd med Fællesskabets retsinstanser udformer foranstaltninger til forbedring af den direkte adgang til Retten i Første Instans (med ret til appel til EF-Domstolen) for at øge retsbeskyttelsen for enkeltpersoner; mener, at de nationale retter i medlemsstaterne og i ansøgerlandene i højre grad skal gøres opmærksomme på deres pligt til at anvende chartret på borgernes vegne;
 7. finder det utænkeligt at have en moderne forfatning for Den Europæiske Union uden et bindende katalog af grundlæggende rettigheder og er af den opfattelse, at hvis konventet affatter en ny traktat uden chartret, vil det ikke få den forfatningsmæssige virkning, som er både nødvendig og ønskværdig;
 8. mener, at chartret bør indarbejdes i den nye forfatningstraktat, uden at der foretages nogen form for ændring af de bestemmelser, som chartret indeholder;
 9. bemærker, at chartret, når først det er indarbejdet i traktaten, kun bør kunne ændres i

overensstemmelse med de mest højtidelige forfatningsmæssige bestemmelser; understreger, at enhver efterfølgende udvikling af chartret skal udformes af et nyt specifikt konvent, som indkaldes i en senere fase;

10. forventer en ligelig deltagelse af mænd og kvinder i et sådant nyt konvent, samt at det vil arbejde for at styrke princippet om ligestilling mellem de to køn;
 11. anerkender det allerede eksisterende gode samarbejde mellem EF-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol; gentager sin støtte til, at Unionen indleder tiltrædelsesforhandlinger med henblik på at blive en kontraherende part i den europæiske menneskerettighedskonvention og andre internationale instrumenter på menneskerettighedsområdet;
 12. erindrer om, at EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention er et supplement til og ikke en erstatning for at give chartret bindende status i EU-retten, idet begge foranstaltninger er nødvendige og hensigtsmæssige;
 13. opfordrer Europa-Parlamentets delegation til konventet til at forelægge denne beslutning som et formelt bidrag til konventet;
 14. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, medlemsstaternes og ansøgerlandenes regeringer og parlamenter, EF-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
-