

Vedlagt fremsendes i 70 eksemplarer besvarelse af spørgsmål nr.<DOCUMENT\_START> 58 {{SPA}} 62 af 5. december 2000 fra Folketingets Retsudvalg (alm. del {{SPA}} bilag 255).

**Besvarelse af spørgsmål nr.<DOCUMENT\_START> 58 - 62 af 5. december 2000 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del {{SPA}} bilag 255).**

**Spørgsmål nr. 58:**

"Ministeren bedes sende udvalget sit talepapir til samrådet den 5. december 2000 om samrådsspørgsmål F (udkast til Nicetraktat), jf. alm. del {{SPA}} bilag 170."

**Svar:**

Der vedlægges det udkast til talepapir, som dannede grundlag for justitsministerens besvarelse af spørgsmålet under det åbne samråd i Folketingets Retsudvalg tirsdag den 5. december 2000.

**Spørgsmål nr. 59:**

"Ministeren bedes tilsende udvalget en redegørelse for processen i forbindelse med udarbejdelsen af charteret for grundlæggende rettigheder"

**Svar:**

På Det Europæiske Råds møde i Köln den 3. {{SPA}} 4. juni 1999 blev det besluttet at sammenfatte de grundlæggende rettigheder, der gælder på EU-plan, i et charter med henblik på en synliggørelse af rettighederne. I den forbindelse blev det besluttet at nedsætte et særligt udvalg (Konventet), der har haft til opgave - inden Det Europæiske Råds møde i Nice - at udarbejde et udkast til Den Europæiske Unions c for grundlæggende rettigheder (EU-charteret).

Det Europæiske Råd bekræftede på sit møde i Tammerfors den 15. {{SPA}} 16. oktober 1999 sin beslutning fra topmødet i Köln og bestemte, at Konventet skulle sammensættes af 62 personer: 15 personlige repræsentanter for stats- og regeringscheferne, 1 repræsentant for kommissionsformanden, 16 repræsentanter for Europa-Parlamentet og 30 repræsentanter for de nationale parlamenter.

Statsministerens personlige repræsentant i Konventet har været forhenværende justitsminister og formand for Folketinget, Erling Olsen. Claus Larsen-Jensen (S) og Ulla Tørnæs (V) har repræsenteret Folketinget i Konventet. Claus Larsen-Jensen afløste trafikminister Jakob Buksti (S) som medlem af Konventet, da Jakob Buksti blev udnævnt til minister. Derudover deltog medlem af Europa-Parlamentet Jens-Peter Bonde som repræsentant for den politiske gruppe EDD (Gruppen for Demokratiernes og Mangfoldighedernes Europa).

På et møde i Bruxelles den 17. december 1999 blev den forhenværende tyske forbundspræsident, Roman Herzog, valgt som formand for Konventet.

Konventet har afholdt i alt 16 møder i Bruxelles i perioden fra den 17. december 1999 til den 2. oktober 2000. Alle møder har været åbne for offentligheden. De officielle referater fra møderne, diverse udkast til EU-charter udarbejdet af Konventets præsidium, skriftlige bidrag og ændringsforslag fra Konventets medlemmer samt bemærkninger fra observatører og interesseorganisationer er løbende blevet offentliggjort på Rådets hjemmesejde på Internettet ([www.consilium.eu.int](http://www.consilium.eu.int)). Folketingets Europaudvalg har desuden løbende modtaget referater af Konventets møder i Bruxelles.

I overensstemmelse med konklusionerne fra topmødet i Tammerfors har EF-Domstolen, Europarådet og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol deltaget i Konventet som observatører. Konventet har i løbet af foråret 2000 desuden afholdt høringer af Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Den Europæiske Ombudsmand, ansøgerlandene samt en lang række europæiske interesseorganisationer. Observatørerne fra Europarådet og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tilkendegav den 19. september 2000, at de kunne støtte vedtagelsen af EU-charteret i dets nuværende form.

Konventet afsluttede sit arbejde den 2. oktober 2000, hvorefter et udkast til EU-charter blev sendt til det franske EU-formandskab og præsenteret på Det Europæiske Råds uformelle møde i Biarritz den 13.-14. oktober 2000. På det Det Europæiske Råds møde i Nice blev charteret højtideligt proklameret som en politisk erklæring.

Der har undervejs i forhandlingerne været afholdt forespørgselsdebatter i Folketinget om EU-charteret den 30. marts 2000 og den 21. november 2000.

Folketingets repræsentanter i Konventet har sammen med Erling Olsen desuden arrangeret offentlige høringer på Christiansborg den 10. februar 2000, den 24. maj 2000, den 16. august 2000 og den 10. oktober 2000 med deltagelse af bl.a. danske interesseorganisationer. Erling Olsen har herudover afholdt separate orienteringsmøder med bl.a. arbejdsmarkedets parter.

Folketingets Retsudvalg har modtaget aktuelt notat om forhandlingerne om EU-charteret forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 27. marts 2000 og den 28. september 2000. Herudover har justitsministeren ved besvarelse af spørgsmål nr. 5 og 6 af 6. oktober 2000 fra Folketingets Retsudvalg kommenteret Konventets udkast til EU-charter.

I øvrigt har Folketingets Europaudvalg modtaget aktuelt notat om sagen forud for diverse rådsmøder (udenrigsministre). Udenrigsministeren har desuden besvaret en række spørgsmål om EU-charteret. Der kan henvises til besvarelse af spørgsmål nr. 2 (Alm. del {{SPA}} bilag 52) af 6. oktober 2000 fra Folketingets Europaudvalg, spørgsmål nr. S 132 af 12. oktober 2000 fra Lene Espersen (KF), spørgsmål nr. S 133 af 12. oktober 2000 fra Espersen (KF), spørgsmål nr. S 189 af 23. oktober 2000 fra Kim Behnke (FRI), spørgsmål nr. S 271-S 296 af 30. oktober 2000 fra Keld Albrechtsen (EL) og spørgsmål nr. S 432 af 10. november 2000 fra Birthe Rønn Hornbech (V).

### **Spørgsmål nr. 60:**

"Der ønskes en redegørelse for det sociale charters status i perioden fra vedtagelsen til indskrivningen i Maastrichttraktaten"

### **Svar:**

Justitsministeriet forstår spørgsmålet således, at der med "det sociale charter" henvises til Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder vedtaget af Det Europæiske Råd i Strasbourg den 9. december 1989 (Fællesskabspagten). Der er tale om en politisk erklæring.

Fællesskabspagten fra 1989 er ifølge sin egen præambel en højtidelig erklæring, der på den ene side tilsigter "at befæste de fremskridt, som allerede er opnået på det sociale område", og på den anden side tilsigter "højtideligt at bekræfte, at der ved iværksættelsen af Den Fælles Akt [reglerne om det indre marked] i fuldt omfang skal tages hensyn til Fællesskabets arbejdsmæssige og sociale dimension, og at det i den sammenhæng er nødvendigt på relevante niveauer at sørge for, at de arbejdsmæssige og sociale rettigheder udbygges i Det Europæiske Fællesskab, navnlig for lønmodtagere

og selvstændige." Fællesskabspagten opregner herefter en række arbejdsmæssige og sociale rettigheder for arbejdstagerne.

Det fremgår ligeledes af Fællesskabspagtens præambel, at ansvaret for de initiativer, der skal tages i forbindelse med indførelsen af de arbejdsmæssige og sociale rettigheder, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet påhviler medlemsstaterne og Det Europæiske Fællesskab inden for rammerne af dets kompetence. Vedtagelsen af Fællesskabspagten indebar dog ikke nogen udvidelse af Fællesskabets kompetence i medfør af de dagældende traktater.

Med Maastricht-traktaten blev social- og arbejdsmarkedspolitikken nævnt som et selvstændigt politikområde i EF-traktatens artikel 3. Samtidigt besluttede 11 medlemsstater (alle de daværende medlemsstater bortset fra UK) at vedtage protokol nr. 14 til Maastricht-traktaten, hvorved der i medfør af en tilknyttet aftale indgået mellem de 11 medlemsstater blev skabt hjemmel til at gennemføre retsakter og afgørelser, der er nødvendige for iværksættelsen af Fællesskabspagten (aftalens artikel 2). Fællesskabspagtens rettigheder blev derimod hverken indskrevet i aftalen, protokol nr. 14 eller Maastricht-traktaten.

Det tilføjes, at der ved Amsterdam-traktaten blev indsat et nyt afsnit XI, kapitel 1 (artikel 136-145) om social- og arbejdsmarkedspolitikken i EF-traktaten, der i det væsentlige svarer til bestemmelserne i protokol nr. 14 til Maastricht-traktaten. Ved Amsterdam-traktaten blev Fællesskabspagtens rettigheder således heller ikke indskrevet i EF-traktaten. EF-traktatens artikel 136-145 gælder for alle medlemsstater, herunder UK.

Det følger dog af EF-traktatens artikel 136, der er en formålsbestemmelse, sammenholdt med artikel 137, at Fællesskabet og medlemsstaterne ved f.eks. vedtagelsen af minimumsdirektiver i medfør af artikel 137 med henblik på bl.a. at virkeliggøre målsætninger i artikel 136 om fremme af beskæftigelsen og forbedring af levestandarden og arbejdsvilkårene skal være opmærksomme på Fællesskabspagtens grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder.

#### **Spørgsmål nr. 61:**

"Er det forkert at påstå, at det sociale charters status svarer til charteret for grundlæggende rettigheder?"

#### **Svar:**

Som ved besvarelsen af spørgsmål 60 forstår Justitsministeriet spørgsmålet således, at der med "det sociale charter" henvises til Fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder. Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål 60, er Fællesskabspagten en politisk erklæring vedtaget af Det Europæiske Råd i Strasbourg den 9. december 1989.

EU-charteret, som Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet vedtog som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice den 7. december 2000, har således samme status som Fællesskabspagten havde i 1989.

#### **Spørgsmål nr. 62:**

"Ministeren bedes redegøre for, hvad resultatet vil blive i følgende tænkte eksempel:

1. En dansker anlægger en sag ved en dansk domstol.
2. Den danske domstol indhenter en præjudiciel afgørelse ved EF-Domstolen.
3. Den danske domstol dømmer i overensstemmelse med EF-Domstolens udtalelse.
4. Danskeren finder, at dommen er en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og indbringer sagen for Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg.
5. Menneskerettighedsdomstolen underkender den danske dom og statuerer, at der er sket en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
6. Den danske stat effektuerer Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvilket fører til, at Danmark indbringes for EF-Domstolen for at have krænket Traktaten."

#### **Svar:**

Det i spørgsmålet forudsatte handlingsforløb må anses for ganske hypotetisk.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser - som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol - er en del af de grundlæggende rettigheder, der anerkendes og beskyttes i EU-retten. De udgør en del af de almindelige retsgrundsætninger, som EF-Domstolen efter sin praksis beskytter, jf. EF-Domstolens

udtalelse 2/94, Saml. 1996 I, s. 1759 og senest EF-Domstolens kendelse af 4. februar 2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, endnu ikke offentliggjort.

EF-Domstolen kan naturligvis blive anmodet om at fortolke og anvende en bestemmelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i en situation, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig om.

Såfremt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol senere måtte afsige en dom, som i realiteten underkender en af EF-Domstolen tidligere anlagt fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, følger det imidlertid af EF-Domstolens praksis, at den i fremtidige sager vil respektere den fortolkning, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har lagt til grund.

Det vil derfor ikke udgøre en krænkelse af EU-retten, hvis en medlemsstat efterlever en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. På den baggrund må det også anses for helt usandsynligt, at Kommissionen skulle beslutte sig for at indbringe et traktatkrænkelssøgsmål mod den pågældende medlemsstat i et sådant tilfælde.

Det tilføjes, at EU-charteret blot bekræfter EF-Domstolens praksis på dette område. Der kan i den forbindelse henvises til punkt 5 i præamblen og charterets artikel 52, stk. 3, med de ledsagende forklaringer hertil, jf. convent 49 som den 30. oktober 2000 er tilsendt Folketingets Retsudvalg.

## **Udkast til ministerens tale**

### **i forbindelse med det åbne samråd F**

#### **vedrørende**

### **Nice-traktaten og grundlæggende rettigheder**

#### **i Folketingets Retsudvalg, tirsdag den 5. december 2000**

**1.** Det fremgår af indkaldelsen til samrådet, at Retsudvalget ønsker, at jeg skal gennemgå de dele af udkastet til Nice-traktat, der vedrører grundlæggende rettigheder.

Det franske formandskabs seneste udkast af 30. november 2000 til en Nice-traktat indeholder imidlertid ikke bestemmelser om grundlæggende rettigheder.

Jeg har derfor forstået samrådsspørgsmålet således, at udvalget ønsker en gennemgang af udkastet til EU-charter for grundlæggende rettigheder, som forventes at blive vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice.

Til sidst vil jeg gerne knytte et par enkelte kommentarer til det franske formandskabs forslag om at lave en tilføjelse til Unionstraktatens artikel 7, der giver Rådet adgang til at rette en henstilling til en medlemsstat, når der foreligger en klar fare for, at medlemsstaten groft overtræder princippet om respekt for demokrati og menneskerettigheder.

2. Jeg synes, at vi havde en god og konstruktiv debat om EU-charteret under forespørgselsdebatten i Folketinget tirsdag den 21. november 2000. Debatten mundede som bekendt ud i, at et bredt flertal i Folketinget kunne støtte vedtagelsen af et EU-charter. Jeg vil gerne her citere fra den vedtagne dagsorden:

"Folketinget finder, at EU{{PU2}}s charter for grundlæggende rettigheder er et klart og godt dokument, der synliggør borgernes demokratiske, sociale og økonomiske rettigheder i forhold til EU{{PU2}}s institutioner.

Folketinget noterer sig med tilfredshed:

- at charteret ikke ændrer arbejds- og kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene og
- at charteret ikke anfægter den beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention .

Folketinget opfordrer derfor regeringen til at arbejde for, at charteret godkendes uændret som et politisk dokument på topmødet i Nice den 7. {{SPA}} 8. december 2000."

3. Således som forhandlingssituationen ser ud under regeringskonferencen, tyder det klart på, at EU-charteret vil blive vedtaget som en højtidelig erklæring af Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen på topmødet i Nice.

Charterudkastet består af en præambel og er inddelt i syv kapitler med overskrifterne: "Værdighed", "Friheder", "Ligestilling", "Solidaritet", "Borgerne i Unionens medlemsstater", "Retfærdighed i retssystemet" og "Almindelige bestemmelser".

Charterudkastet indeholder artikler, som stammer fra bl.a. EF-traktaten, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Socialpakt og Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder.

Derudover indeholder charterudkastet bestemmelser, der er udledt af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og EF-Domstolens praksis.

Charterudkastet opregner i ét samlet dokument de grundlæggende rettigheder, som borgeren har i forhold til EU{{PU2}}s institutioner og medlemsstaterne, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten.

Charterudkastet synliggør dermed de eksisterende grundlæggende rettigheder i EU.

4. Nogle vil måske rejse det spørgsmål, om charteret tilføjer noget nyt for borgerne.

Hertil vil jeg sige, at det er min klare opfattelse, at charteret skaber en større gennemsigtighed i EU på menneskerettighedsområdet.

EU skal ganske vist allerede i dag respektere de grundlæggende rettigheder. Det fremgår af både Unionstraktatens artikel 6 og de sidste 30 års retspraksis fra EF-Domstolen.

Det er imidlertid meget vanskeligt for borgerne at få et overblik over de grundlæggende rettigheder, fordi de findes i så mange forskellige retskilder. Rettighederne skal nemlig udledes af en meget omfattende retspraksis, internationale konventioner og fælles forfatningsmæssige principper.

Charterets synliggørelse af rettighederne er derfor en væsentlig gevinst, og det vil efter min opfattelse klart styrke menneskeretsbeskyttelsen i EU.

## 5. Hvordan er så forholdet til grundloven og de internationale konventioner om menneskerettigheder?

Til dette spørgsmål vil jeg gerne understrege, at det har været et helt centralt punkt i regeringens arbejde med charteret, at det blev udformet på en sådan måde, at det respekterer grundloven og de internationale forpligtelser, som Danmark er bundet af - især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er også lykkedes.

**5a.** Det fremgår således udtrykkeligt af charterudkastets artikel 52, stk. 3, at de rettigheder i charteret, som stammer fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har samme betydning og omfang som konventionens rettigheder.

Charterets rettigheder skal dermed fortolkes på samme måde som Menneskerettighedskonventionens tilsvarende bestemmelser - også selv om der visse steder er anvendt andre ord og formuleringer i charteret.

Der er dog enkelte bestemmelser i charterudkastet, som har et bredere anvendelsesområde. Jeg har allerede i et svar til udvalget redegjort for, hvilke bestemmelser det drejer sig om.

Det nævnes også udtrykkeligt i charterudkastet, at EU's institutioner - og dermed også EF-Domstolen - skal respektere Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Der er dog blot tale om en bekræftelse af EF-Domstolens retspraksis, hvoraf det fremgår, at EF-Domstolen allerede i dag respekterer Menneskerettighedsdomstolens afgørelser.

En vedtagelse af charteret skaber således ikke nogen konflikt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

**5b.** Charteret vil heller skabe en konflikt med grundlovens bestemmelser.

Det fremgår udtrykkeligt af charterudkastets artikel 53, at charteret ikke medfører nogen begrænsninger eller indgreb i de rettigheder, der gælder efter bl.a. de enkelte medlemsstaters forfatninger. Charteret indebærer derfor ingen indskrænkning i de frihedsrettigheder, som er sikret efter den danske grundlov.

Charteret vil i øvrigt heller ikke skabe nye kompetencer eller nye opgaver for Fællesskabet og Unionen, og det ændrer ikke i kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og EU. Det fremgår klart af charterudkastets artikel 51.

En vedtagelse af charterudkastet indebærer med andre ord ikke suverænitetsovergivelse, og grundlovens § 20 skal derfor ikke finde anvendelse.

Jeg kan her henvise til Justitsministeriets notits om forholdet mellem grundlovens §20 og udkastet til EU-charter.

**6.** Spørgsmålet har også været rejst, om EU-charteret vil skabe et kompetencekatalog for EU's institutioner.

Det er ikke tilfældet. Som jeg lige nævnte, følger det udtrykkeligt af charterudkastets artikel 51, at charteret ikke skaber nye kompetencer for Fællesskabet og Unionen.

EU hviler i øvrigt på et grundlæggende princip om tildelte beføjelser. Dette følger klart af EF-traktatens artikel 5 om legalitetsprincippet. EF-traktatens forskellige bestemmelser, der indeholder hjemmel for Rådet til at fastsætte EU-regler, afgrænser således EU-institutionernes lovgivningsbeføjelser.

**7.** Jeg vil nu gå over til kort at omtale formandskabets forslag om at lave en tilføjelse til Unionstraktatens artikel 7.

Som artikel 7 i dag er formuleret, kan Rådet fastsætte foranstaltninger, hvis en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principperne i Unionstraktatens artikel 6 om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Et eksempel på sådanne foranstaltninger kan være suspension af medlemsstatens rettigheder i henhold til traktaten, herunder også stemmerettigheder. Rådet kan imidlertid kun iværksætte sådanne foranstaltninger, når medlemsstaten har overtrådt de grundlæggende principper om respekt for demokrati og menneskerettigheder.

Bestemmelsen, der blev indsat ved Amsterdam-traktaten, har som bekendt aldrig været anvendt i praksis.

I kølvandet på vismandsrapporten om Østrig-sagen var der blandt et flertal af medlemslandene, herunder Østrig, stemning for i Unionstraktatens artikel 7 at indføre en procedure for de tilfælde, hvor der ikke er sket overtrædelse af menneskerettighederne, men hvor der foreligger en fare herfor.

Formandskabet har i sit allerseneste udkast af 30. november 2000 til en Nice-traktat foreslået at foretage en tilføjelse til artikel 7 således, at Rådet kan fastslå, at der foreligger en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principperne i Unionstraktatens artikel 6.

Ifølge forslaget vil Rådet i dette tilfælde kunne rette passende henstillinger til den pågældende medlemsstat. Det kan dog først ske efter, at medlemsstaten er blevet hørt.

Jeg vil gerne understrege, at der alene kan blive tale om henstillinger, og ikke foranstaltninger. En medlemsstat kan med andre ord ikke fratages traktatmæssige rettigheder, når der alene foreligger en klar fare for overtrædelse af menneskerettighederne.

Efter forslaget vil der endvidere skulle kræves et kvalificeret flertal på 4/5 af Rådets medlemmer og en samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet, inden der kan rettes en henstilling til en medlemsstat.

Som bekendt er vi fra dansk side som udgangspunkt skeptiske over for at få en tilføjelse til artikel 7. Da der imidlertid er et stort flertal for tilføjesen, har regeringen valgt at deltage aktivt i drøftelserne for at sikre, at den procedure, der fastlægges i artikel 7, bygger på gennemsigtige regler, og at der alene bliver tale om en tilføjelse til artikel 7 og ikke en ændring af de øvrige bestemmelser i artiklen.

Regeringen lægger dog bl.a. afgørende vægt på, at Rådet kun får mulighed for at rejse passende henstillinger til det pågældende medlemsland. Vi vil ikke kunne acceptere, at Rådet får adgang til at kunne vedtage foranstaltninger i disse nye situationer.

**8.** Til slut vil jeg gerne gentage, hvad jeg allerede har sagt under forespørgselsdebatten vedrørende EU-charteret.

Regeringen er glad for resultatet af EU-Konventets arbejde. Efter regeringens opfattelse er det lykkedes i charterudkastet at få formuleret de rettigheder, som borgerne allerede har i dag efter EU-retten, på en let og forståelig måde.

Der er tale om et arbejde, som i høj grad kan bidrage til en styrkelse af borgernes retsstilling over for EU `{{SPA}}` og dermed også i sidste ende borgernes tillid til EU.